


MARTIN WIGHT

# A POLÍTICA DO PODER

COLEÇÃO

# CLÁSSICOS IPRI

***Comitê Editorial:***

Celso Lafer
Marcelo de Paiva Abreu
Gelson Fonseca Júnior
Carlos Henrique Cardim

A reflexão sobre a temática das relações internacionais está presente desde os pensadores da antigüidade grega, como é o caso de Tucídides. Igualmente, obras como a *Utopia*, de Thomas More, e os escritos de Maquiavel, Hobbes e Montesquieu requerem, para sua melhor compreensão, uma leitura sob a ótica mais ampla das relações entre estados e povos. No mundo moderno, como é sabido, a disciplina Relações Internacionais surgiu após a Primeira Guerra Mundial e, desde então, experimentou notável desenvolvimento, transformando-se em matéria indispensável para o entendimento do cenário atual. Assim sendo, as relações internacionais constituem área essencial do conhecimento que é, ao mesmo tempo, antiga, moderna e contemporânea.

No Brasil, apesar do crescente interesse nos meios acadêmico, político, empresarial, sindical e jornalístico pelos assuntos de relações exteriores e política internacional, constata-se enorme carência bibliográfica nessa matéria. Nesse sentido, o Instituto de Pesquisa de Relações Institucionais - IPRI, a Editora Universidade de Brasília e a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo estabeleceram parceria para viabilizar a edição sistemática, sob a forma de coleção, de obras básicas para o estudo das relações internacionais. Algumas das obras incluídas na coleção nunca foram traduzidas para o português, como *O Direito da Paz e da Guerra* de Hugo Grotius, enquanto outros títulos, apesar de não serem inéditos em língua portuguesa, encontram-se esgotados, sendo de difícil acesso. Desse modo, a coleção *Clássicos IPRI* tem por objetivo facilitar ao público interessado o acesso a obras consideradas fundamentais para o estudo das relações internacionais em seus aspectos histórico, conceitual e teórico.

Cada um dos livros da coleção contará com apresentação feita por um especialista que situará a obra em seu tempo, discutindo também sua importância dentro do panorama geral da reflexão sobre as relações entre povos e nações. Os *Clássicos IPRI* destinam-se especialmente ao meio universitário brasileiro que tem registrado, nos últimos anos, um expressivo aumento no número de cursos de graduação e pós-graduação na área de relações internacionais.

# Coleção *Clássicos IPRI*

Tucídides
*"História da Guerra do Peloponeso"*
Prefácio: Hélio Jaguaribe

E. H. Carr
*"Vinte Anos de Crise 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais"*
Prefácio: Eiiti Sato

J. M. Keynes
*"As Consequências Econômicas da Paz"*
Prefácio: Marcelo de Paiva Abreu

Raymond Aron
*"Paz e Guerra entre as Nações"*
Prefácio: Antonio Paim

Maquiavel
*"Escritos Selecionados"*
Prefácio e organização: José Augusto Guilhon Albuquerque

Hugo Grotius
*"O Direito da Guerra e da Paz"*
Prefácio: Celso Lafer

Alexis de Tocqueville
*"Escritos Selecionados"*
Organização e prefácio: Ricardo Velez Rodrigues

Hans Morgenthau
*"A Política entre as Nações"*
Prefácio: Ronaldo M. Sardenberg

Immanuel Kant
*"A Paz Perpétua e outros Escritos Políticos"*
Prefácio: Carlos Henrique Cardim

Samuel Pufendorf
*"Do Direito Natural e das Gentes"*
Prefácio: Tércio Sampaio Ferraz Júnior

Carl von Clausewitz
*"Da Guerra"*
Prefácio: Domício Proença

G. W. F. Hegel
*"Textos Selecionados"*
Organização e prefácio: Franklin Trein

Jean-Jacques Rousseau
*"Textos Selecionados"*
Organização e prefácio: Gelson Fonseca Jr.

Norman Angell
*"A Grande Ilusão"*
Prefácio: José Paradiso

Thomas More
*"Utopia"*
Prefácio: João Almino

*"Conselhos Diplomáticos"*
Vários autores
Organização e prefácio: Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Emerich de Vattel
*"O Direito das Gentes"*
Tradução e prefácio: Vicente Marotta Rangel

Thomas Hobbes
*"Textos Selecionados"*
Organização e prefácio: Renato Janine Ribeiro

Abbé de Saint Pierre
*"Projeto para uma Paz Perpétua para a Europa"*
Saint Simon
*"Reorganização da Sociedade Européia"*
Organização e prefácio: Ricardo Seitenfuss

Hedley Bull
*"A Sociedade Anárquica"*
Prefácio: Williams Gonçalves

Francisco de Vitoria
*"De Indis et De Jure Belli"*
Prefácio: Fernando Augusto Albuquerque Mourão

**Ministério das Relações Exteriores**
*Ministro de Estado:* Professor Celso Lafer
*Secretário Geral:* Embaixador Osmar Chohfi

**Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG**
*Presidente:* Embaixadora Thereza Maria Machado Quintella

**Centro de História e Documentação Diplomática - CHDD**
*Diretor:* Embaixador Álvaro da Costa Franco

**Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI**
*Diretor:* Ministro Carlos Henrique Cardim

**Universidade de Brasília**
*Reitor:* Professor Lauro Morhy
*Diretor da Editora Universidade de Brasília:* Alexandre Lima

## *Conselho Editorial*

Elisabeth Cancelli (*Presidente*), Alexandre Lima, Estevão Chaves de Rezende Martins, Henryk Siewierski, José Maria G. de Almeida Júnior, Moema Malheiros Pontes, Reinhardt Adolfo Fuck, Sérgio Paulo Rouanet e Sylvia Ficher.

**Imprensa Oficial do Estado de São Paulo**
*Diretor Presidente:* Sérgio Kobayashi
*Diretor Vice-Presidente:* Luiz Carlos Frigerio
*Diretor Industrial:* Carlos Nicolaewsky
*Diretor Financeiro e Administrativo:* Richard Vainberg




MARTIN WIGHT

# A POLÍTICA DO PODER

*Prefácio:*
Henrique Altemani de Oliveira

*Tradução:*
Carlos Sérgio Duarte

Imprensa Oficial do Estado
Editora Universidade de Brasília
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

São Paulo, 2002

© Royal Institute of International Affairs

Título Original: *Power Politics*
Tradução de Carlos Sérgio Duarte
Publicado pela primeira vez no Brasil em 1985, pela Editora UnB

Direitos © desta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS Q. 2 bloco C nº. 78, 2º. andar
70300-500 Brasília, DF

A presente edição foi feita em forma cooperativa da Editora Universidade de Brasília com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI/FUNAG) e a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Todos os direitos reservados conforme a lei. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem autorização por escrito da Editora Universidade de Brasília.

*Equipe técnica:*
Eiiti Sato (Planejamento editorial)
Isabela Soares (Assistente)

*Editoração, fotolitos, impressão e acabamento:*
Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Wight, Martin
A Política do Poder/ Martin Wight (1913-72); Prefácio de Henrique Altemani de Oliveira; Trad. C. Sérgio Duarte (2a. edição) Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002
LI, 329 p. , 23 cm – (Clássicos IPRI, 7)

ISBN: 85-230-0040-2 (Editora da UnB)
ISBN: 85-7060-140-9 (Imprensa Oficial do Estado)
1 – Relações Internacionais; 2 – Política Internacional. I. *título* II. série.

CDU – 327

Foi feito o depósito legal na Biblioteca Nacional. (Lei nº 1825, de 20/12/1997).

# SUMÁRIO

Prefácio à Nova Edição Brasileira ..... IX
*Henrique Altemani de Oliveira*

Nota Explicativa dos Editores ..... XXXVII

Capítulo I – Potências ..... 1

Capítulo II – Potências Dominantes ..... 11

Capítulo III – Grandes Potências ..... 23

Capítulo IV – Potências Mundiais ..... 37

Capítulo V – Potências Menores ..... 45

Capítulo VI – Poder Marítimo e Poder Terrestre ..... 53

Capítulo VII – Revoluções Internacionais ..... 69

Capítulo VIII – Interesses Vitais e Prestígio ..... 85

Capítulo IX – Anarquia Internacional ..... 91

Capítulo X – A Sociedade Internacional ..... 97

Capítulo XI – A Diplomacia ..... 107

Capítulo XII – Alianças ..... 117

Capítulo XIII – Guerra ..... 133

Capítulo XIV – A Expansão das Potências ..... 141

Capítulo XV – A Configuração do Poder ..... 155

Capítulo XVI – O Equilíbrio de Poder ..... 167

Capítulo XVII – A Compensação ..... 187

Capítulo XVIII – A Intervenção ..... 193

Capítulo XIX – A Liga das Nações ..... 203

Capítulo XX – A Organização das Nações Unidas ..... 221

Capítulo XXI – A Corrida Armamentista ..... 247

Capítulo XXII – O Desarmamento ..... 269

Capítulo XXIII – O Controle de Armamentos ..... 291

Capítulo XXIX – Além da Política do Poder ..... 305

Apêndice 1 – A Classificação das Potências ..... 311

Apêndice 2 – Doutrinas Internacionais ..... 319

Índice Onomástico ..... 321

# PREFÁCIO À NOVA EDIÇÃO BRASILEIRA

*Henrique Altemani de Oliveira**

## *Vida e Obra*

Martin Wight é considerado como um dos mais importantes teóricos de Relações Internacionais da geração passada e um dos fundadores do que se convencionou chamar de Escola Inglesa de Relações Internacionais. Esse termo é usado para descrever um grupo de intelectuais, principalmente historiadores, filósofos, teólogos e diplomatas que, no final dos anos 50, se juntaram para constituir o Comitê Britânico para a Teoria da Política Internacional, com o objetivo de investigar questões fundamentais da teoria internacional. Wight foi o responsável por uma das mais distintas contribuições da Escola Inglesa: o desenvolvimento do conceito e a análise de diferentes sistemas de estados, mostrando a importância da história mundial para o estudo das relações internacionais.

Martin Wight nasceu em 1913 e foi educado no Hertford College, Oxford, onde se graduou em História Moderna sob a orientação de Herbert Butterfield. Trabalhou no Royal Institute of International Affairs, *Chatham House,* de 1936 a 1938 e de 1938 a 1941 foi professor em Haileybury, Hertfordshire. De 1941 a 1946 compôs o corpo do Nuffield College, Oxford. Por algum tempo foi o correspondente diplomático sobre as Nações Unidas para o *The Observer* (1946-47), antes de retornar para *Chatham House* (46-49). Foi nomeado *Reader* em Relações Internacionais na London School of Economics de 1946 a 1961, onde desenvolveu suas famosas conferências sobre Teoria Internacio-

*Professor do Departamento de Política da PUC-SP e Coordenador Adjunto do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP

nal, tornando-se posteriormente o primeiro Decano da Escola de Estudos Europeus na Universidade de Sussex. Morreu subitamente em 1972.

Hedley Bull aponta que Martin Wight era um perfeccionista que pouco publicou de seu trabalho. Seus escritos em Relações Internacionais compreendem uma panfleto de sessenta e oito páginas, publicado em 1946 pela *Chatham House* e cerca de uma dúzia de capítulos em livros ou artigos. "Era um desses intelectuais - hoje, aliás, tão raro - que (para usar uma frase de Albert Wohlstetter) acreditam numa elevada *ratio* do pensamento para publicação".[1]

Após sua morte, Hedley Bull não teve dúvidas sobre a necessidade de publicar o trabalho que Wight tinha deixado. Alguns textos estavam inconclusos, outros não tinham sido pensados para publicação, outros talvez não estivessem no padrão de profundidade que ele se impunha. O que pesou na decisão de publicação foi a "crença na importância do próprio material e na necessidade de torná-lo disponível a outros, de forma que as linhas de pesquisa que ele tinha aberto pudessem ser avançadas. Especialmente, talvez, haja a necessidade de fazer as idéias de Martin Wight mais profundamente avaliadas em suas formas originais do que através de interpretação de segunda mão de outros".[2]

Como um analista de relações internacionais na tradição realista (embora ele preferisse se classificar como um racionalista) ele teve o comportamento internacional dos estados e o relacionamento entre eles como seu assunto central. Os títulos de seus principais trabalhos - a maior parte publicada postumamente - confirma isso. O primeiro, *Systems of States* (1977), teve como base uma coleção de ensaios escritos, nos últimos anos de sua vida, para o Comitê Britânico sobre a Teoria da Política Internacional. O segundo *Power Politics* (1979), editado por Hedley Bull e Carsten Holbraad, baseou-se no panfleto de 1946 publicado pelo Royal Institute of International Affairs, tendo sido revisto e expandido por Wight nos últimos 20 anos de vida. O terceiro, *International Theory: The Three*

[1] Bull, Hedley. "Martin Wight and the theory of international relations". IN: WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. New York: Holmes & Meier, London: The Royal Institute of International Affairs, 1991. P. ix.
[2] Ibidem, p. x

*Traditions* (1991) mais filosófico no objetivo e concentrando-se essencialmente nas tradições rivais do pensamento sobre as relações entre estados, foi baseado em conferências e teve sua publicação retardada pela morte de Bull em 1985.

Sean Molloy avalia que poucos analistas na história do pensamento internacional deixaram um legado tão disputado como Martin Wight. Para os que o defendem, ele foi um intelectual que a partir de suas conferências difundiu uma linha de pensamento que influenciou e articulou muito do que vai ser a "Escola Inglesa" de Relações Internacionais. Roy E. Jones, no entanto, considera 'seu pensamento como história metafísica, seu sistema particularmente frio e sem vida e que seus efeitos sobre as relações internacionais inglesas foram terríveis'. Da mesma forma, Martin Nicholson deplora o fato de 'seu pessimismo ter permanecido respeitável no pensamento britânico'.[3]

Hedley Bull aponta que foi Manning quem sugeriu e insistiu que ele acompanhasse a série de conferências que estavam sendo proferidas por Martin Wight, então *Reader* no Departamento de Relações Internacionais, na *London School of Economics and Political Science.* E acrescenta que essas conferências o impressionaram de tal forma que a partir desse momento ele esteve constantemente influenciado pelo pensamento de Martin Wight. No prefácio da primeira edição da *The Anarchical Society*, Bull ao apontar que a obra tinha sido beneficiada pelas discussões no Comitê Britânico sobre a Teoria da Política Internacional, relembra especificamente o papel de Martin Wight: "Tenho um profundo débito com Martin Wight, quem em primeiro me demonstrou que Relações Internacionais pode ser considerada como um sujeito, e cujo trabalho nesse campo, para usar uma de suas próprias metáforas, permanece como uma alvenaria romana num subúrbio londrino. Seus escritos, ainda inadequadamente publicados e reconhecidos, são uma constante inspiração".[4]

[3] MOLLOY, Sean. "Bridging Realism and Christianity in the International Thought of Martin Wight". Trabalho apresentado no "Fourth Pan-European International Relations Conference, University of Kent at Canterbury,8-10 September, 2001.

[4] BULL, Hedley. *The Anarchical Society. A study of order in world politics.* London, Macmillan, 1977, p.: ix.

Barry Buzan e Richard Little, em recente trabalho com ineqüivoca influência do pensamento de Wight, apontam que "estávamos intrigados pela observação de Wight (...) de que o 'caleidoscópio político das eras grega e helenística parece moderno aos nosso olhos, ao passo que a imensa majestade da paz romana e da unidade cristã do mundo medieval parecem remotas e estranhas'. As eras grega e helenística realmente parecem modernas? E a paz romana e o mundo medieval "remotos e estranhos" como Wight entendeu? E de importância, podemos caracterizar essas muito diferentes arenas políticas como sistemas internacionais?".[5]

No Brasil, Gelson Fonseca Jr., por exemplo, inclui-se entre os analistas que seguem a linha de raciocínio desenvolvida por Wight. Como aponta Celso Lafer: "No plano internacional, o primeiro problema do tema da legitimidade não é o das modalidades dos "tipos ideais" do exercício do poder, à maneira da análise de Max Weber, que usualmente são as referências iniciais da discussão no âmbito interno do Estado. É o critério que legitima a participação de um ator no sistema internacional, como apontou com argúcia e erudição Martin Wight, cujas idéias (assim como as de Thomaz M. Franck) são um dos relevantes pontos-de-partida de Gelson Fonseca Jr. Neste sentido, o consenso fundamental constitutivo do sistema internacional interestatal, tal como se configurou a partir da Idade moderna, é o reconhecimento recíproco das soberanias, inicialmente fundamentadas em razões dinásticas e depois lastreadas no povo (soberania popular) ou na nação (soberania nacional)".[6]

## O PENSAMENTO

Ao procurar definir as bases do pensamento de Martin Wight, Hedley Bull aponta que suas inquietações decorriam, em primeiro, da

[5] BUZAN, Barry & LITTLE, Richard. *International Systems in World History: remaking the study of International relations.* Oxford, Oxford University Press, 1999. O trecho de Wight citado é da presente obra, estando nessa edição na página 16

[6] LAFER, Celso. "Prefácio". IN: FONSECA JR. Gelson. A Legitmidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações. São Paulo, Paz e Terra, 1998, p.: 14-15.

constatação da ausência de um corpo teórico que explicasse as formas do relacionamento entre os estados e, em segundo, que essa preocupação não era só de Wight, mas de uma série de pensadores que buscava a compreensão dos fenômenos internacionais, em termos de cooperação e conflito, e que transcendiam as políticas nacionais.

Assim, quando nos anos 50 Wight estava desenvolvendo seu curso na London School of Economics, o movimento científico ou behaviorista estava ganhando força nos Estados Unidos. Este movimento tinha suas bases na insatisfação com o que era visto como uma metodologia obsoleta sobre Relações Internacionais, especialmente de escritores realistas como Edward H. Carr, George Kennan e Hans Morgenthau, os quais formavam o padrão acadêmico da época. A motivação para os behavioristas decorria da perspectiva de que, a partir do desenvolvimento de uma metodologia mais 'científica', seria possível chegar a um corpo rigorosamente científico de conhecimento que possibilitaria explicar o passado, predizer o futuro e providenciar uma sólida base para a ação política.

O interesse de Wight pela Teoria das Relações Internacionais decorria igualmente da insatisfação com os escritos dos realistas, com os quais o seu próprio ensaio, *Power Politics* na versão original publicada como panfleto na coleção *Looking Forward*, tinha íntimas afinidades, embora fosse uma insatisfação com seu conteúdo antes do que com sua metodologia. Mas o tipo de teoria que ele almejava era completamente diferente da ambicionada pelos behavioristas. Considerava a Teoria das Relações Internacionais, ou como ele chamava - a Teoria Internacional - como um estudo de filosofia política ou de especulação política direcionado para o exame das principais tradições do pensamento sobre Relações Internacionais no passado.

Enquanto os behavioristas buscavam desenvolver uma teoria que os aproximasse da ciência, rejeitando a literatura do passado, até mesmo a do passado imediato, Wight visava uma aproximação com a filosofia, começando por pesquisar, organizar e categorizar tudo o que tinha sido dito e pensado sobre o assunto através dos tempos. Enquanto excluíam as questões morais como além do escopo do tratamento científico, Wight

colocava essas questões no centro de sua pesquisa. Enquanto esperavam chegar a uma teoria que colocaria um final nas divergências e incertezas, Wight visualizava a emergência de seus estudos simplesmente como um inventário do debate entre tradições e teorias em conflito, das quais nenhuma resolução poderia ser esperada.

A sua oposição sistemática e até mesmo desconsideração com os behavioristas refletia a confiança e segurança que tinha com sua própria posição. Nunca aceitou a idéia de que uma abordagem teórica ahistórica e não filosófica pudesse gerar uma base séria para a compreensão do mundo político.[7]

Em decorrência desse seu levantamento, Martin Wight identificou três paradigmas clássicos que existiram em diferentes versões quase que ao mesmo tempo que os estados soberanos: realismo, racionalismo e revolucionismo. Ainda que sob o risco de uma simplificação, estes termos denotam as idéias contrastantes do auto-interesse nacional e da diplomacia prudente (Maquiavel), direito internacional e civilização (Grócio) e comunidade política global (Kant). São modelos categoricamente diferentes de pensamento, com sua própria lógica e linguagem.

A teoria internacional clássica, de acordo com Wight, é precipuamente uma teoria da sobrevivência. Sendo soberanos, os estados existem numa condição de anarquia e, em última análise, dependem de si mesmos para sobreviver.

Como apontava Wight, "a teoria política e o direito são....sistemas de ação num campo de relacionamento normal e de resultados calculáveis. São a teoria da boa vida. A teoria internacional é a teoria da sobrevivência. O que para a teoria política é um caso extremo (como uma revolução, ou guerra civil) para a teoria internacional é um caso normal".[8]

Realismo concebe as relações internacionais como definidas predominantemente, se não exclusivamente, pela *raison d'état*: o direito polí-

---

[7] Essas ponderações iniciais sobre o pensamento de Wight estão integralmente baseadas em Bull, Hedley. "Martin Wight and the theory of international relations". IN: WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. New York: Holmes & Meier, London: The Royal Institute of International Affairs, 1991, pp.: x-xi

[8] WIGHT, Martin. "Why is There no International Theory?". IN: WIGHT, Martin & BUTTERFIELD, H. *Diplomatic Investigations*. London, G. Allen & Unwin, 1966. P.: 33

tico é o bem do estado e a soberania é a palavra final nessas questões. O sistema internacional é a arena na qual os homens de estado perseguem seus interesses e periodicamente chegam a conflitos que podem ameaçar a sobrevivência de alguns. O problema fundamental das relações internacionais é prevenir tais conflitos, através de diplomacia, defesa nacional, alianças militares, equilíbrio de poder etc. A imagem realista é a de estados soberanos livres, competitivos e, algumas vezes, egoístas e combativos: individualismo internacional.

Racionalismo, por contraste, é a concepção das relações internacionais como uma sociedade definida pelo diálogo entre estados e pela regra da lei. A sociedade internacional é assim uma sociedade civil de membros estatais que têm interesses legítimos que podem possibilitar conflitos mas que estão sujeitos a um corpo comum de direito internacional que procura regular esses conflitos. A teoria internacional é ainda uma teoria da sobrevivência, mas os meios de sobrevivência são tanto sociais quanto individuais.

Revolucionismo é o terceiro paradigma da teoria internacional identificado por Wight e refletido na Reforma Protestante, na Revolução Francesa e na Revolução Comunista. Os revolucionistas rejeitam o sistema de soberania existente, na convicção de que é um obstáculo para ultimar os valores da humanidade. A imagem revolucionista predominante é a da comunidade humana ou *universitas*. Os homens têm precedência sobre as instituições e conseqüentemente o estado soberano tem que estar subordinado a uma autoridade superior ou à *civitas maxima* de alguma forma.[9]

Essas três tradições, algumas vezes apresentadas por Wight como 'realismo, racionalismo e revolucionismo' e, em outros momentos, como 'maquiavélica, grociana e kantiana' constituem a base das análises de Wight e de seus seguidores.

Para Molloy, "o sistema de Wight é dialógico, não axiomático e descrito em suas própria palavras como segue: 'tudo que estou dizendo é que encontro essas três tradições de pensamento na história interna-

[9] A apresentação dessas três perspectivas teóricas está baseada em JACKSON, Robert H. *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Pp.: 164-166.

cional dinamicamente interagindo, mas sempre distintas, e penso que podem ser vistas em mútua tensão e conflito sob posições ideológicas formalizadas'.[10]

Em decorrência do desenvolvimento dessas três tradições, diferentes analistas tentam classificar Wight em relação a elas. Assim, Molloy considera que "é minha sensação que Wight reconheceu a predominância da interpretação realista sobre as outras duas, no entanto, "o personagem mais importante em nossa apreciação sobre Wight é Hedley Bull. Como editor das obras póstumas de Wight, Bull exerceu uma poderosa e imediata influência sobre como interpretamos os textos de Wight. Escreveu uma série de artigos sobre Wight, incluindo as introduções ao *Systems of States* e à edição revisada de *Power Politics*. Na introdução das *Three Traditions*, Bull aponta que, se forçado, classificaria Wight na tradição grociana ou liberal das relações internacionais. Ainda de acordo com Bull, Wight estaria mais direcionado para a natureza mais moderada dos grocianos, mas admite que esteve também fortemente influenciado pelas duas outras tradições e que as tendências grocianas de Wight foram temperadas pelo partilhar do realismo dos maquiavélicos, sem cinismo, e o idealismo dos kantianos, sem seu fanatismo".[11]

Bull raciocina que Wight incorporou as três tradições em diferentes momentos de sua vida. "Como um jovem, Wight assumiu a posição de um Revolucionista ao inverso ou pacifista. *Power Politics*, que publicou com a idade de 33 anos, é geralmente considerada como corporificando o ponto de vista maquiavélico ou realista e pode certamente estar mais próximo à tradição maquiavélica do que à grociana. Quando mais velho, parece-me que os elementos grocianos de seu pensamento tornaram-se mais fortes: estão muito mais presentes em suas contribuições para *Diplomatic Investigations*, publicada em 1966, do que em seus escritos anteriores e atingem seu ponto mais alto nos ensaios sobre os sistemas de estados que escreveu nos últimos anos de sua vida".[12]

[10] MOLLOY, Sean. op.cit. p. 3
[11] Idem. Ibidem, p.: 3
[12] Bull, Hedley. "Martin Wight and the theory of international relations". IN: WIGHT, Martin. *International Theory. The Three Traditions*. New York: Holmes & Meier, London: The Royal Institute of International Affairs, 1991, pp.: xiv-xv

Ainda que sem procurar classificar Wight numa das tradições, Epp reconhece que Wight era diferente dos realistas estado-cêntricos da escola americana porque estava consciente do importante papel desempenhado pela ideologia na determinação das relações internacionais. Considera que este posicionamento era resultante da leitura de Wight da teoria internacional como uma forma de idealismo filosófico.[13]

## *A Escola Inglesa*

Gelson Fonseca na apresentação de uma de suas mais recentes obras indica que "presta-se tributo à escola inglesa de relações internacionais, liderada por Martin Wight e Hedley Bull. A escola procura organizar propostas gerais sobre o sistema internacional, tanto descritivas quanto normativas, e, assim, indaga sobre a possibilidade de ordem entre os Estados, a natureza do poder e da autoridade, o papel das normas e das instituições, as causas da guerra, a importância da desigualdade etc. Metodologicamente, busca seu ponto de apoio nas reflexões dos clássicos, especialmente Hobbes, Grotius e Kant, e funda o seu argumento na análise histórica. Por que a escola inglesa? Por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, creio que oferece o melhor caminho para compreender o que seriam as dinâmicas fundamentais do sistema internacional, exatamente pela abrangência das indagações e a consistência de sua base metodológica que permite, justamente, apreender a complexidade de um sistema que é em essência contraditório, assumindo, às vezes, no mesmo movimento, conflito e cooperação. Por outro lado, em momentos de transição como o que vivemos, com o fim do mundo bipolar da Guerra Fria, são as questões gerais que afloram naturalmente: a resposta ao "para onde vamos", se para um mundo de mais paz ou não, de mais desigualdade ou não, depende das idéias que tenhamos sobre o "que é o sistema internacional". Em suma, tanto porque serve para introduzir as principais questões da teoria das relações internacionais, quanto porque tem virtudes evidentes para ajudar a com-

[13] EPP, Rogger. "Martin Wight: International Relations as Realm of Persuasion". IN: BEER, Francis A & HARIMAN, Robert. *The Rhetorical Turn in International Relations*. East Lansing: Michigan State University Press, 1996

preender o momento histórico que vivemos, a escola inglesa é um bom ponto de partida para quem se interessa por questões diplomáticas nos dias de hoje".[14]

Em linhas gerais, pode-se deduzir que a Escola Inglesa apresenta dois pressupostos teóricos básicos:

O primeiro é que o pluralismo teórico e um esforço para abranger a totalidade das 'relações internacionais' é o ponto central que sustenta a Escola Inglesa (as três tradições de Wight).

Segundo, a Escola Inglesa é melhor compreendida como uma tradição de diálogos, marcados entre outros pelo seu foco nas "três tradições" como um conjunto no qual as pessoas podem participar sem estarem comprometidas a determinadas linhas. "Nosso argumento central é que um conjunto de pensadores convencionalmente ligados à escola inglesa têm construído um rico, ainda que insuficiente, veio de idéias sobre como estudar relações internacionais. Podemos incluir entre essas idéias: *i*) o reconhecimento que a natureza dos sistemas internacionais têm assumido diferentes formas em diferentes momentos e diferentes lugares; *ii*) a necessidade de estabelecer uma distinção entre sistemas internacionais (que enfatizam a estratégia militar), sociedades internacionais (que enfocam normas e regras compartilhadas) e sociedades mundiais (que enfocam identidades e culturas compartilhadas); *iii*) a importância de não enfatizar uma variável da realidade internacional às custas de outra (por exemplo, sistema acima de sociedade)".[15]

O movimento que deu origem à Escola Inglesa, em 1958, teve sua gestação definida, de um lado, pela constituição do Comitê Britânico sobre a Teoria da Política Internacional e, de outro, pelo financiamento por parte da Fundação Rockefeller para o que Comitê iniciasse suas atividades de análise das relações entre os estados. O trabalho do Comitê Britânico deveria ocorrer concomitantemente ao do Comitê Americano, o qual nunca saiu do projeto.

---

[14] FONSECA JR. Gelson. *A Legitmidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo, Paz e Terra, 1998. Pp.:27-28.

[15] BUZAN, Barry & LITTLE, Richard. "The 'English patient' strikes back: a response to Hall's mis-diagnosis". *International Affairs*, 77 (3): 944, 2001.

A partir da constatação da inexistência de instituições ou de faculdades voltadas ao estudo das relações internacionais, o objetivo central do Comitê Britânico, a partir de uma sugestão, por carta, de Butterfield a Wight foi de "não estudar a história diplomática no sentido usual, nem discutir os problemas do presente, mas identificar as presunções básicas que estão por trás da atividade diplomática, as razões porque um país conduz uma determinada política externa, as premissas éticas do conflito internacional e o âmbito no qual os estudos internacionais podem ser desenvolvidos cientificamente".[16]

Embora seja discutível se o que foi produzido decorreu de uma adequada massa crítica para justificar a identificação de uma escola de pensamento, não se duvida que os membros dessa pretensa escola geraram um suficiente corpo coerente de idéias para constituir uma estrutura de pensamento sobre relações internacionais de uma forma crítica.

Quando a Escola Inglesa começou suas investigações, seu interesse estava direcionado para o que Wight se referia como um sistema de estados, um termo associado inicialmente aos escritos de Pufendorf no final do século 17. Pufendorf definira um sistema de estados como 'alguns estados que estão tão conectados como se constituíssem um corpo, mas cujos membros retêm soberania'. Wight argumenta que essa concepção de sistema de estados constituiu uma 'nova categoria de explicação' com ênfase sobre relações internacionais O conceito é apreendido pela Escola Inglesa como de fundamental importância porque o sistema de estados europeus eventualmente estendeu-se pelo globo e deu as origens do contemporâneo sistema internacional.[17]

A conceituação do sistema de estados foi rapidamente estendida pela Escola Inglesa e agora três elementos essenciais foram explicitamente articulados e associados com a estrutura que descreve o sistema de estados: sistema internacional, sociedade internacional e sociedade mundial.[18]

---

[16] WATSON, Adam. *The British Committee for the Theory of International Politics: some historical notes*, November 1998. Texto consultado no website da Escola Inglesa: http://www.ukc.ac.uk/politics/englishschool/buzan.htm

[17] LITTLE, Richard. "Neorealism and the English School: a methodological, ontological and theoretical reassessment". *European Journal of International Relations*. 1 (1): 9-34, March 1995.

[18] Veja-se LITTLE, Richard. "Neorealism and the English School; a methodological, ontological and theoretical reasserssment", European Journal of International Relations. 1 (1); 9-34, March 1995.

Destarte, o estudo histórico da sociedade internacional pela Escola Inglesa (e em especial o estudo comparado de sistemas de estados) foi desenvolvido lentamente em resposta a certas questões básicas que Wight colocou na agenda de pesquisa do Comitê Britânico sobre a Teoria da Política Internacional, tendo ele mesmo providenciado algumas respostas tentativas.

Wight definiu um sistema de estados como um grupo de estados que são soberanos, no sentido que não reconhecem nenhuma entidade política superior e têm mais ou menos relações permanentes um com o outro, expressas em quatro instituições: mensageiros, conferências e congresso, uma linguagem diplomática e comércio. Nesta definição, ele encontrou somente três razoáveis e claros exemplos históricos de sistemas de estados: o moderno ou sistema ocidental de estados, o qual, de acordo com Wight, emergiu na Europa no século XV e agora abrange o mundo todo; o sistema clássico Heleno-Helenístico e o sistema de estados que existiu na China. Entretanto, ele também estudou os sistemas estados suseranos, ou os sistemas nos quais uma unidade política impõe suserania sobre todo o resto.

A partir dessa visão, Wight e a Escola Inglesa enfatizam o caráter anárquico do sistema internacional, não percebido como um caos mas como um tipo de sociedade na qual os estados interagem segundo determinadas convenções. Em especial, a diplomacia, o direito internacional, o equilíbrio de poder, o papel dos grandes poderes e, ainda que controvertidamente, a guerra. "Em primeiro lugar, existem unidades políticas independentes que não reconhecem superior político e que se consideram "soberanas"; em segundo, existem relações contínuas e organizadas entre elas. Isto constitui o sistema de estados moderno. Temos as unidades independentes que chamamos de estados, nações, países ou *potências*, e temos um sistema de relações contínuas altamente organizadas entre elas: relações políticas e econômicas, diplomáticas e comerciais, ora a paz e a guerra".[19]

"Alexander Wendt anotou que 'quando os *scholars* de Relações Internacionais utilizam hoje a palavra estrutura quase sempre lembram a

[19] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. 1

definição materialista de Waltz como a distribuição de capacidade'. Isso não ocorre no estudo Britânico das relações internacionais onde racionalismo, no sentido de Wight, tem sido uma interpretação dominante da política mundial. Apesar da estrutura formalmente anárquica do mundo dos estados, as relações internacionais são governadas por regras e assim, substantivamente, as interações de estados exibem um grau de ordem que não poderia, sob anarquia, normalmente ser esperada. Esta é a essência do racionalismo, e um dos dogmas centrais da Escola Inglesa, como apreendido no título da *Anarchical Society* de Bull. A relativa predominância do racionalismo sobre o realismo na Grã Bretanha decorreu do fato de que a palavra 'estrutura' está ali mais associada com a estrutura institucional do mundo do que com sua polaridade, isto é, o padrão de distribuição das capacidades nacionais no sentido bruto. Caracteristicamente, onde os autores da Escola Inglesa discutem 'grandes poderes', eles invariavelmente têm em mente o status socialmente reconhecido de um pequeno número de estados poderosos, antes do que meramente suas excelentes capacidades militares".[20]

Assim, não se tem dúvidas de que a prevalência do racionalismo entre os membros da Escola Inglesa decorre do esforço de consideração do caráter único da sociedade internacional como formalmente anárquico, mas substantivamente ordenado num meio social. Wight considerou este posicionamento específico como um das três principais tradições de pensamento sobre a política internacional e despendeu esforços para subsidiar essa perspectiva com o pensamento de Grotius.

Nessa linha de raciocínio, Wight influenciou Bull na observação de que no mundo de relações interestatais, anárquicas ou descentralizadas, são os próprios estados soberanos que, acima de tudo, são os responsáveis pela função de transformar as regras efetivas. São os estados que fazem as leis e as comunicam, administram, interpretam, aplicam, legitimam, adaptam e protegem e num posicionamento claramente contrastante com o neo-realismo de Waltz na concepção de que a autopreservação deriva dos meios militares.

[20] SUGANAMI, Hidemi. "The international society perspective on world politics reconsidered". *International Relations of the Asia-Pacific*. 2 (1): 4, 2002.

Como já anteriormente ressaltado, Wight influenciou o desenvolvimento da Escola Inglesa e sobremaneira o pensamento de Bull. Como aponta Fonseca. "na verdade, os modelos de Bull retomam os argumentos de Wight que é quem organiza, pela primeira vez, as escolas clássicas, dividindo-as em três vertentes. A preferência, neste ensaio, por discutir Bull em vez de Wight, se deve ao fato de Bull lidar diretamente com a questão da ordem e, de uma certa maneira, propor uma síntese didática de Wight, seu mentor intelectual".[21]

A influência de Wight sobre Bull também se revela na definição e diferenciação entre sistema internacional, sociedade internacional e sociedade mundial. Para ele, sistema internacional existe quando 'estados estão em contato regular um com o outro e onde em adição há interação entre eles suficiente para fazer o comportamento de cada como um elemento necessário nos cálculos de outro'. Em contraste, sociedade internacional somente existe 'quando um grupo de estados, cônscios de certos interesses comuns e valores comuns, formam uma sociedade no sentido que eles concebem a si mesmos como orientados por um conjunto comum de regras em suas relações uns com os outros e compartilham a operacionalização de instituições comuns'.[22]

Como aponta Suganami, "nessa linha de pensamento, 'sociedade internacional' não é uma sociedade de estados lá fora no mundo, mas antes um tipo ideal para o qual qualquer grupo de estados pode se aproximar em graus variados. Entretanto, deve ser notado que um grupo de estados se aproximará para uma 'sociedade internacional' na extensão que pensam em si mesmos como constituindo uma sociedade dessa forma. (...) O elemento da sociedade internacional está em competição com dois outros elementos, o do sistema internacional e o da sociedade mundial, três tipos ideais correspondendo respectivamente às interpretações realista, racionalista e revolucionista da política mundial"[23]

---

[21] FONSECA JR. Gelson. Op. Cit. p.: 84.

[22] BULL, Hedley. *The Anarchical Society. A study of order in world politics*. London, Macmillan, 1977, pp.: 10 e 13.

[23] SUGANAMI, Hidemi. "The international society perspective on world politics reconsidered". *International Relations of the Asia-Pacific*. 2 (1): 9, 2002.

Há aqui ainda um ponto intrigante que vale a pena ser tocado. O título de seu principal artigo sobre relações internacionais, *Why is no there International Theory?*, induz a raciocinar que Wight não acreditava na possibilidade de um tratamento teórico específico. Nas primeiras páginas do primeiro livro produzido a partir dos debates desenvolvidos no Comitê Britânico sobre a Teoria Internacional, Martin Wight correlaciona a teoria política com o que ele designava de teoria internacional. Enquanto, para ele, a primeira consistia de uma sucessão de clássicos , de Bodin a Mill, a segunda não dispunha de uma coleção de livros sobre o sistema de estados e sobre a soberania. Assim, a escolha de seu título representava, na realidade, a constatação da inexistência de um trabalho sistemático de teorização em relações internacionais do que uma descrença na possibilidade de desenvolvimento de análises teóricas.[24]

Bull aponta que "Wight nos dá a evidência um pouco à frente quando escreve que a única forma de pesquisa teórica que é possível é 'uma espécie de ruminação sobre o destino humano, para a qual se dá o insatisfatório nome de filosofia da história'. Pesquisa teórica em relações internacionais é assim filosófica em caráter. Não nos leva ao conhecimento acumulado da mesma forma que a ciência natural. Confrontado pela controvérsia, como o grande debate que Wight explora entre as três tradições, podemos identificar as premissas que são feitas em cada campo, examiná-las, justapô-las, relatá-las às circunstâncias, mas não podemos esperar encerrar a controvérsia exceto provisoriamente, na base das mesmas premissas abertas ao debate. (...) a premissa inicial de Wight de que pesquisa teórica em relações internacionais é necessariamente sobre moral ou questões prescritivas".[25]

Wight define as relações internacionais como predominantemente amorais ou imorais, embora reconheça que a moral desempenha um papel secundário no processo decisório. "Seria insensato supor que os estadistas não se deixam levar por considerações de direito e justiça, e

[24] NEUMANN, Iver B. "The English School on Diplomacy", *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2001. p.: 4.
[25] Bull, Hedley. "Martin Wight and the theory of international relations". IN: WIGHT, Martin. *International Theory. The Three Traditions*. New York: Holmes & Meier, London: The Royal Institute of International Affairs, 1991. P. xxi.

que as relações internacionais são governadas exclusivamente pela força. É mais prudente, porém, começar a partir do reconhecimento de que a política do poder, como nós a definimos no início, está sempre inexoravelmente sendo aproximada à "política do poder' no sentido imoral, e analisá-la nessa luz".[26]

Fred Halliday, entretanto, pondera que essas colocações tanto de Wight quanto da Escola Inglesa são complemente divorciadas da realidade ao se apegarem a uma concepção muito particular de *filosofia política* e de *história diplomática.*

"Além das dificuldades levantadas por estes termos ("Estado" e "Sociedade"), a "escola inglesa", como se reflete nos trabalhos de Martin Wight, permanece, em alguns aspectos limitada por suas origens, presa à sua preocupação em igualar-se aos historiadores da diplomacia e às bases conceituais que as Relações Internacionais trouxeram consigo da história internacional.

Em primeiro lugar, o conceito de história, com a qual Wight trabalha é curiosamente limitado: reis e rainhas, congresso e batalhas, tratados e leis. Ao permanecer ligado aos historiadores, Wight falhou em acompanhar as mudanças no próprio conceito de história: o econômico e o social lhe permaneceram estranhos. Ao se ler Wight Martin, o que é mais surpreendente é que o uso da história em seu trabalho (mesmo brilhante e erudito) é um não mais praticado, em larga medida, pelos próprios historiadores. Igualmente, enquanto Wight e seus seguidores insistem na importância das questões filosóficas e têm o seu esquema conceitual (especificamente a "sociedade internacional"), o seu conceito de filosofia política é igualmente datado, consistindo no exame e no reeexame de um conjunto de temas recorrentes, favoravelmente agrupados por Wight em três categorias transistóricas (*sic*) de racionalismo, realismo e revolucionismo. Como um antídoto ao "presentismo" e como um meio de trazer à tona questões conceituais, analíticas e éticas subjacentes à discussão das relações internacionais, isto foi produtivo. Entretanto, ela falhou em reconhecer até onde evoluíra a filosofia polí-

[26] WIGHT, Martin. *A Política do Poder.* p. 8

tica e como esta oferecia a possibilidade de formas mais diferentes e convincentes de política, incluindo a teoria 'internacional' ".[27]

Halliday torna-se ainda mais explícito quando aponta que trabalhos como de Hobsbawm, Wallerstein, Krippendorf e outros fornecem uma história bastante diferente do sistema internacional e com um conjunto diversificado de respostas à versão sobre o crescimento e expansão da 'sociedade internacional'. "A questão mais óbvia de todas, derivada das afirmações ainda não questionadas da história diplomática, é sobre o que constitui o próprio sistema internacional. Definí-lo em termos do crescimento das relações entre os Estados é válido, mas isso também localiza a história internacional no âmbito diplomático e interestatal e supõe que o "internacional" é composto pelas relações entre os Estados individuais. As histórias alternativas e os conceitos do internacional podem ser escritas considerando outros pontos de partida como o econômico e o social, dentro dos quais o político e o militar desempenham um papel importante".[28]

Entretanto, nas palavras de um seguidores de Wight e Bull, "não se pode colocar em dúvida a importância do conceito de sistema internacional no pensamento de Relações Internacionais. Representa um dos conceitos centrais da disciplina; na realidade, é tão central que o termo é freqüentemente deixado indefinido. Geralmente o sistema internacional é tomado como o caminho mais curto para se referir ao nexo de atores e interações que constitui o assunto básico das relações internacionais. É esta concepção de sistema internacional que promove a visão de que Relações Internacionais constitui uma disciplina independente".[29]

## *Algumas Questões Teóricas*

Como apontado na *Introdução* de *A Política do Poder*, o objetivo de Wight não era "oferecer um guia para os acontecimentos efêmeros da

[27] HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999. Pp.: 40-41.
[28] Idem, ibidem, p.: 41
[29] BUZAN, Barry & LITTLE, Richard. *International Systems in World History: remaking the study of International relations*. Oxford, Oxford University Press, 1999. P.: 5.

Política Internacional atual, mas ressaltar os traços fundamentais e duradouros de tal política". Por isso, a maior parte do livro, ainda que escrito em diferentes momentos de sua vida, dedica-se à análise desses 'traços fundamentais e duradouros', como "as potências, as potências dominantes, as grandes potências, as revoluções internacionais, a anarquia internacional, o equilíbrio do poder, a guerra e as intervenções".[30]

Nesse sentido, pode-se apreender que os traços fundamentais e duradouros do "sistema internacional moderno enquanto um sistema interestatal, de acordo com Martin Wight, são seis:

(1) A presença de uma multiplicidade de Estados soberanos;

(2) O mútuo reconhecimento das soberanias;

(3) A distribuição assimétrica do poder entre os Estados, que leva à existência de grandes potências;

(4) A prevalência de mecanismos regulares de comunicação entre os Estados, que explica, aliás, as origens da diplomacia moderna;

(5) Um conjunto de normas jurídicas que regulam o contexto dentro do qual operam os protagonistas da vida internacional – que é uma das funções do Direito das Gentes, conforme se verifica desde a sua primeira grande sistematização, com Grócio; e, finalmente,

(6) A defesa de interesses comuns quanto à manutenção do sistema interestatal, seja, por exemplo, através do equilíbrio do poder, seja através da segurança coletiva."[31]

Assim, a disposição de Wight de interpretar a política internacional em termos de 'repetição e recorrência' é evidente na assunção das principais características do sistema internacional, mas não se apresentando como determinantes de uma só modalidade de interpretação do cenário internacional.

E, independentemente da tradição teórica assumida, o papel do Estado ou do sistema constituído por Estados é pertinente às diferentes visões. "A imagem do sistema internacional como um sistema interestatal está agora tão profundamente engrenado que os dois con-

[30] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. XXXVIII.

[31] LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982. p. 96.

ceitos são tratados como sinônimos. Toda uma rede de terminologia se desenvolveu para reforçar esse uso. Assim, as companhias multinacionais, por exemplo, são identificadas como atores transnacionais antes do que internacionais. Ao mesmo tempo, a premissa básica é que esses atores transnacionais operam dentro do existente sistema internacional (significando interestatal). (...) Assim, embora o sistema internacional esteja muitas vezes sendo identificado em termos de todas as transações que ocorrem através das fronteiras estatais, essa concepção ainda privilegia os estados como a unidade definidora do sistema".[32]

Em *Power Politics*, o capítulo intitulado 'A Sociedade Internacional' começa apontando que a coletividade a que os estados pertencem 'tem sido chamada de família das nações, sistema de estados, sociedade de estados e comunidade internacional'. Aqui e em outros de seus estudos, embora nem sempre, ele aponta uma distinção entre 'sistema de estados' (significando uma coletividade de estados que são forçados a interagir, e então são assim interdependentes) e num outro momento, como 'sociedade de estados', distintamente por terem se juntado cooperativamente 'num sistema de relacionamento para certos propósitos comuns' e pelo fato de que 'nos assuntos internacionais há tanto cooperação quanto conflito; existe um sistema diplomático e o direito internacional e instituições internacionais que complicam ou modificam o andamento da política de poder'.[33]

O significado de 'instituições' para Wight, representa não só as instituições formais como a Liga das Nações ou a Organização das Nações Unidas, mas também - e primariamente - os processos consuetudinários e os usos de uma sociedade de estados soberanos: "as instituições da sociedade internacional variam de acordo com a sua natureza. Podemos enumerá-las como sendo a diplomacia, as alianças, as garantias, a guerra e a neutralidade. A diplomacia é uma instituição para negociar. As alianças são instituições para efetivar um interesse comum.

[32] BUZAN, Barry & LITTLE, Richard. *International Systems in World History: remaking the study of International relations*. Oxford, Oxford University Press, 1999. Pp.: 5-6.
[33] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. 97.

O arbitramento é uma instituição para a resolução de pequenas divergências entre os estados. A guerra é a instituição para a decisão final a respeito das divergências".[34]

Morgan reflete que este sério sumário das instituições da sociedade internacional obviamente demonstra as marcas de sua origem no imediato pós Segunda Guerra Mundial. Ainda que Wight enfoque integralmente as instituições que regulam as relações entre estados; pode-se observar um contraponto intrigante algumas páginas antes, na discussão sobre a natureza da própria sociedade internacional. Isto é, ele diz que 'é uma sociedade única, composta das outras sociedades mais organizadas que chamamos de estados. Os estados são seus membros principais e imediatos, mesmo que possa haver um sentido no qual seus membros fundamentais são homens".[35] Morgan considera que essa amplitude da definição das unidades componentes ou atores da sociedade internacional é imensamente significativa, deduzindo que essa passagem remete diretamente à fala de Jean Monnet sobre o processo de unificação européia. 'Il ne s'agit pas de fédérer les Etats; il s'agit d'unir les hommes'. [36]

Aparentemente Bull interpreta similarmente o significado desse apontamento, como se pode depreender de seu comentário sobre a interpretação de Wight sobre o pensamento kantiano ou sobre a tradição revolucionista do pensamento internacional: "A idéia, por exemplo, de que a política internacional não é só uma questão de relações entre estados, mas também uma questão das assim chamadas relações 'transnacionais' entre indivíduos e grupos que compõem o estado, é uma idéia que ocupa um lugar central na exposição de Martin Wight: é a base da tradição kantiana".[37]

A conclusão de Wight para a primeira edição de *Power Politics* (publicada em 1946 antes que as implicações totais da tradição kantiana tivessem sido, por ele, trabalhadas) permitiu um piscar de esperança que os efeitos negativos da anarquia internacional poderiam ser superados: "As potências continuarão

[34] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. 104-5.
[35] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. 98.
[36] MORGAN, Roger. "A European 'society of states' – but only states of mind?". *International Affairs*, 76 (3): 562, 2000.
[37] Bull, Hedley. "Martin Wight and the theory of international relations". IN: WIGHT, Martin. *International Theory. The Three Traditions*. New York: Holmes & Meier, London: The Royal Institute of International Affairs, 1991. P. xix.

a buscar segurança sem referência à justiça e a preservar seus interesses vitais independentemente de interesses comuns, mas na fração que eles possam ser desviados repousa a diferença entre a selva e as tradições da Europa".[38]

Relembrando que Wight foi o primeiro Decano da Escola de Estudos Europeus na Universidade de Sussex, Morgan retoma a idéia de sociedade internacional afirmando que "o mais próximo que um grupo de estados chegou a aceitar essa visão de um governo supranacional integrado é representado pelo grupo de estados europeus que agora chamam a si mesmo de União Européia. (...) Essa íntima união pode ou não um dia tomar a forma de um estado europeu, e pode ou não refletir e desenvolver o que Martin Wight chamou 'as tradições da Europa'; mas é certamente um experimento político (bem como econômico, social e cultural) sem paralelo seja na história européia ou nas experiências de outras partes do globo".[39]

Não necessariamente a experiência de integração européia pode ser compreendida como decorrente da tradição racionalista ou revolucionista, podendo ser interpretada igualmente como o resultado de um jogo de poder entre potências regionais. "A política do poder e a longa tradição européia de razão de Estado foram centrais tanto para as origens quanto para o desenvolvimento histórico da integração européia. Na opinião correta de Ian Davidson: 'Ainda há muitos britânicos acreditando que a principal razão de ser da Comunidade Européia é a promoção da liberalização comercial'. A integração européia foi uma resposta à guerra fria e ao problema alemão, que haviam atormentado a Europa desde 1870 e a mantinham submissa. A resposta continental predominante, que permaneceu fundamental no pensamento francês, foi o envolvimento hegemônico: a Europa precisava da Alemanha e do poder alemão, mas para conviver com a Alemanha era necessário criar instituições mescladas e um processo combinado de integração política e econômica com suas respectivas ideologias e mitologias".[40]

[38] MORGAN, Roger. "A European 'society of states' – but only states of mind?". *International Affairs*, 76 (3): 563, 2000.
[39] Idem, ibidem, p.: 563.
[40] HURRELL, Andrew. "Dilemas da adesão da Grã-Bretanha à UE / Brasil e Mercosul". *Política Externa*, 6 (4): 173-174, Março-Maio 1998.

É interessante observar que Wight, assim como diferentes membros da Escola Inglesa, retomam com maior intensidade que os *scholars* norte-americanos, a problemática dos países não desenvolvidos após a Segunda Guerra e, em especial, após o processo de descolonização.

Em primeiro, a percepção de que uma das características básicas do sistema internacional, o 'mútuo reconhecimento da soberania' possibilitou aos Estados do Terceiro Mundo desempenharem um papel político, instrumentalizando na defesa de seus interesses a capacidade global institucional de influenciar, discordar e/ou apoiar. Isto foi notado por Wight na forma como estava acontecendo: "Seria mais correto dizer que as Nações Unidas aumentaram a intensidade da luta pelo poder travada entre os *have-nots* e as potências do *status quo*. A existência das Nações Unidas exagerou a importância internacional das potências *have-not*, permitindo a elas se organizarem para formar um grupo de pressão com peso diplomático e propagandístico muito maior do que seriam capazes de outra forma".[41]

Na mesma linha, Jackson aponta que "os Estados do Terceiro Mundo radicalizaram a sociedade internacional pela introdução de ideologias coletivas e objetivos que desafiaram a doutrina da soberania positiva clássica particularmente na área da economia internacional. O 'grupo de pressão' que Wight apontou como se formando tornou-se a principal coalizão de asiáticos, africanos, latino-americanos, oceânicos e até mesmo alguns poucos estados da Europa Oriental, como a Iugoslávia. A primeira UNCTAD (1964) expressou as novas demandas econômicas globais reivindicadas pelos países pobres. O novo Grupo dos 77 países não-industrializados, cujo número de membros chegou a 128 em 1989, tornou-se a expressão coletiva do mundo sub-desenvolvido nas relações internacionais".[42]

Em sua principal obra, *Power Politics*, Wight repete o credo de sua filosofia da história: "a idéia de que a diplomacia seria capaz de erradicar

---

[41] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. 245.

[42] JACKSON, Robert H. *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Pp.: 114-115.

as causas da guerra faz parte da grande ilusão posterior a 1919. Talvez a diplomacia possa fazer uma pequena parte para diminuir as condições sociais propícias à guerra; ela pode contornar as ocasiões de guerra, mas as causas da guerra, assim como a necessidade da própria diplomacia, permanecerão enquanto a multiplicidade de governos não for reduzida a um só governo e a política internacional não for transformada em política doméstica".[43]

O livro tem um capítulo especial sobre Diplomacia, o qual se inicia declarando que "diplomacia é o sistema e a arte da comunicação entre Estados. O sistema diplomático é a instituição-mestra das relações internacionais"[44] Esta análise toma a forma de observações gerais de como esses padrões tornam-se mais complicados e efetua um grande serviço ao traçar a emergência de padrões de interação escavando uma série de fatos e ordenando-os cronologicamente.[45]

Encontram-se igualmente observações interessantes sobre a resistência à diplomacia. No capítulo sobre revoluções internacionais, dando exemplos do Diretório Francês, Rússia soviética e a nova diplomacia de Wilson, Wight enfatiza como "a política revolucionária tende a desfazer a importante distinção entre diplomacia e espionagem" e também a distinção entre diplomacia e propaganda. "A diplomacia corresponde à tentativa de ajustar interesses conflitantes por meio da negociação e do compromisso; a propaganda é a tentativa de influenciar a opinião que sustenta e forma a base dos interesses".[46]

No capítulo sobre Diplomacia, ele esclarece mais o seu pensamento, declarando que informação, negociação e comunicação são as três funções básicas da diplomacia e que espionagem, subversão e propaganda são as suas formas pervertidas na diplomacia revolucionária. "A diferença entre diplomacia e espionagem é a diferença entre a arte da paz e a arte da guerra; é também em parte a diferença entre a arte do governo constitucional e a arte do despotismo. Quando a

[43] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. 135.
[44] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. 107.
[45] NEUMANN, Iver B. "The English School on Diplomacy", *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2001. p.: 9.
[46] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. 78.

paz se aproxima da guerra, a diplomacia e a espionagem tendem mais uma vez a se confundirem. Ou talvez devamos dizer que a diplomacia normal é substituída pela diplomacia revolucionária. A diplomacia revolucionária possui suas perversões em relação às três funções da diplomacia: espionagem ao invés de informação, subversão ao invés de negociação, propaganda ao invés de comunicação. Uma evolução na ênfase dada da primeira à terceira pode ser observada na história da diplomacia soviética".[47]

Exatamente nesse ponto, Neumann ainda que criticando Wight por não ter desenvolvido mais essas suas hipóteses, seja sobre a prática diplomática soviética, seja sobre a diplomacia européia dos séculos XVIII e XIX, afirma que "a principal contribuição de *Power Politics* foi a conceituação da diplomacia como uma instituição da mesma forma como a guerra etc., mas uma que em assuntos chaves engloba as outras e que é em certos (não especificados) assuntos uma instituição-mestra". A principal contribuição de *Systems of States* estava na direção do que Wight, meio jocosamente, referira como 'a sociologia do sistema de estados', nomeadamente para começar a alicerçar a hipótese de que um sistema diplomático é dependente de certas instituições comuns, às quais Wight refere-se como 'uma cultura comum' ".[48]

## APONTAMENTOS FINAIS

Nessa breve apresentação de *Power Politics* de Martin Wight, o principal objetivo não foi discutir a obra em si, mas apresentar, evidentemente que sem aprofundá-las, algumas de suas principais teses. A opção por essa visão genérica das principais idéias de Wight, não necessariamente presentes no presente livro, decorreu essencialmente de sua importância para o desenvolvimento da área de relações internacionais.

Seu papel no Comitê Britânico para a Teoria da Política Internacional e na definição de uma linha de pensamento que influenciou a for-

[47] WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. p. 111.
[48] NEUMANN, Iver B. "The English School on Diplomacy", *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2001. p.: 9.

mação da *Escola Inglesa* de Relações Internacionais é por demais relevante.

Sua análise sobre *as Três Tradições* redundou num esforço teórico pluralista e numa tentativa de abranger a totalidade das 'relações internacionais', ao propor a perspectiva de que o conceito de sociedade internacional está em competição com duas outras visões, a do sistema internacional e a da sociedade mundial, três tipos ideais correspondendo respectivamente às interpretações racionalista, realista e revolucionista da política mundial". Apesar dessa visão pluralista, Wight, assim como a Escola Inglesa, estão mais diretamente associados ao conceito de 'sociedade internacional', correlacionada com normas e instituições dentro de um ambiente anárquico.

Tendo o comportamento internacional dos estados e o relacionamento entre eles como seu assunto central, seu pensamento foi complementado pelas análises dos 'sistemas de estados' e, em especial, da "Política do Poder", na qual correlaciona a presença de atores e instituições e os elementos de poder nessas interações.

## *Bibliografia*

BELL, Duncan S. A. "International relations: the dawn of a historiographical turn? *British Journal of Politics and International Relations*. 3 (1): 115-126, 2001.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society. A study of order in world politics*. London: Macmillan, 1977.

BULL, Hedley & WATSON, Adam. *The Expansion of International Society*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

BUZAN, Barry & LITTLE, Richard. "The 'English patient' strikes back: a response to Hall's mis-diagnosis". *International Affairs*, 77 (3): 943-946, 2001.

BUZAN, Barry & LITTLE, Richard. *International Systems in World History: remaking the study of International relations*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

BUZAN, Barry & LITTLE, Richard. "Reconceptualizing Anarchy: strucutural realism meets world history". *European Journal of International Relations*. 2 (4): 403-438, December 1996

DUNNE, Timothy & WHEELER, Nicholas J. "Hedley Bull's pluralism of the intellect and solidarism of the will". *International Affairs*, 72 (1): 91-107, January 1996.

EPP, Rogger. "Martin Wight: International Relations as Realm of Persuasion". IN: BEER, Francis A & HARIMAN, Robert. *The Rhetorical Turn in International Relations*. East Lansing: Michigan State University Press, 1996

FONSECA JR. Gelson. *A Legitmidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998

HALL, Ian. "Still the English patient? Closures and inventions in the English school". *International Affairs*, 77 (3): 931-942, 2001.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999.

JACKSON, Robert H. *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LINKLATER, Andrew. "The problem of harm in world politics: implications for the sociology of states-systems". *International Affairs*, 78 (2): 319-338, 2002.

LITTLE, Richard. "Neorealism and the English School: a methodological, ontological and theoretical reassessment". *European Journal of International Relations*. 1 (1): 9-34, March 1995.

MOLLOY, Sean. "Bridging Realism and Christianity in the International Thought of Martin Wight". Trabalho apresentado no "Fourth Pan-European International relations Conference, University of Kent at Canterbury,8-10 September, 2001.

MORGAN, Roger. "A European 'society of states' – but only states of mind?". *International Affairs*, 76 (3): 559-574, 2000.

NEUMANN, Iver B. "The English School on Diplomacy", *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2001.

SUGANAMI, Hidemi. "The international society perspective on world politics reconsidered". *International Relations of the Asia-Pacific*. 2 (1): 1-28, 2002.

THOMAS, Scott M. "Fait, history and Martin Wight: the role of religion in the historical sociology of the English school of International Relations". *International Affairs*, 77 (4): 905-929, 2001.

WATSON, Adam. *The British Committee for the Theory of International Politics: some historical notes*, November 1998. Texto consultado no website da Escola Inglesa: http://www.ukc.ac.uk/politics/englishschool/buzan.htm

WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. New York: Holmes & Meier; London: The Royal Institute of International Affairs, 1991

WIGHT, Martin. "Why is There no International Theory?". IN: WIGHT, Martin & BUTTERFIELD, H. *Diplomatic Investigations*. London, G. Allen & Unwin, 1966.

# NOTA EXPLICATIVA DOS EDITORES

A versão original de *A Política do Poder,* de Martin Wight, foi publicada em 1946 pelo "Royal Institute of International Affairs" como um de seus panfletos "*Looking Forward.*"[1]. Ainda que não passasse de um pequeno ensaio de sessenta e oito páginas, que há muito deixou de ser publicado, ele exerceu uma profunda influência no estudo das Relações Internacionais nas universidades, especialmente na Grã-Bretanha. Durante os últimos anos de sua vida – ele nasceu em 1913 e faleceu em 1972 – Martin Wight considerou a revisão e expansão desse ensaio sua principal tarefa acadêmica.

Ele infelizmente não a completou. Fez-se necessário ponderar se o manuscrito inacabado do novo *A Política do Poder* deveria ou não ser publicado. Por um lado, devia-se levar em consideração o fato de que alguns dos capítulos existiam somente no rascunho, que os vários capítulos haviam sido escritos em períodos diferentes, desde os anos 50 até os anos 70, e que, ao contrário da versão original, o novo manuscrito não possuía a unidade da visão do mundo por um homem em um momento específico. Havia, também, necessidade de se respeitar os padrões elevados que Martin Wight se autoconferiu no que tange à publicação. Por outro lado, todos os capítulos indicados no índice do autor já existiam, com exceção do último, pelo menos no rascunho. O fato de que diferentes partes do livro foram escritas em períodos distintos não pode ser considerado um grave defeito se for levado em conta que toda a ênfase da obra de Martin Wight é dada aos elementos de continuidade das relações internacionais, ao invés dos elementos da mudança, e que referências a eventos contemporâneos são apenas ilus-

[1] M. Wight, *Power Politics,* Panfleto "*looking Forward*" nº 8, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1946

trações não essenciais ao tema central. Acima de tudo, não era possível duvidar que a publicação do manuscrito seria de imenso valor aos estudantes da matéria.

O leitor encontrará neste livro um relato clássico do sistema de Política Internacional que veio à tona na Europa no início dos tempos modernos, expandiu-se aos outros continentes e que fornece até hoje a moldura política do mundo. O autor não está preocupado em oferecer um guia para os acontecimentos efêmeros da Política Internacional atual, mas em ressaltar os traços fundamentais e duradouros de tal política. Ele nota no primeiro capítulo que as obras políticas dos gregos permaneceram clássicas porque sua relevância e "topicalidade" foram servidas novamente por cada geração subseqüente. É este tipo de relevância e "topicalidade" que o presente volume propõe-se demonstrar.

Grande parte do livro está dedicada à definição, que mostra a essência de traços fundamentais e duradouros do cenário político internacional, tais como as potências, as potências dominantes, as grandes potências, as revoluções internacionais, a anarquia internacional, o equilíbrio de poder, a guerra e a intervenção. Ainda que o propósito do autor seja, dessa forma, obter dados a partir da experiência histórica, ele não perde de vista essa própria experiência; a argumentação nunca se torna abstrata, mas é rica em ilustrações históricas. Não é uma obra de história, mas uma reflexão sobre a história, e a solidez do conhecimento histórico sobre o qual ela se apoia é incontestável. Sua linguagem não é pretensiosa ou obscura, mas simples e clara. Ela não oferece introdução metodológica ou apologia pessoal, mas dirige-se diretamente à substância da Política Internacional. A visão que apresenta é intensamente realista e ao mesmo tempo profundamente humana, fruto não apenas da estima do estudioso pela verdade, mas também de uma preocupação moral e inquisitiva apaixonada, o que não é alardeado, mas que não pode passar despercebida pelo leitor. Existem neste livro uma inocência de propósito, uma ausência de maneirismos acadêmicos e uma autenticidade intelectual difíceis de serem encontradas numa obra deste gênero.

O novo *A Política do Poder* é bem maior do que a versão original de trinta anos atrás. Seria ela também marcadamente diferente em substância? Ao contrário do original, a nova versão revela uma consciência do

debate a respeito do impacto da tecnologia militar sobre a política internacional, e inclui capítulos a respeito da corrida armamentista, do desarmamento e do controle de armas. O enfoque do ensaio original no tema do conflito entre estados é modificado pela inclusão de capítulos sobre a sociedade internacional e suas instituições – como por exemplo as alianças, a diplomacia e a guerra – que abordam o tema da cooperação entre os estados. Há um capítulo sobre as revoluções internacionais, que abrange o conflito "horizontal" ou transnacional e a cooperação. Em contraste com a versão original, o presente texto leva a sério o conceito de uma potência intermediária – mudança demonstrada pela substituição do capítulo original sobre potências médias por um outro sobre potências secundárias (incluindo tanto as médias quanto as pequenas).

Se considerarmos, contudo, o quanto a política internacional e os modismos em seu estudo acadêmico mudaram desde 1946, o mais notável a respeito do novo *A Política do Poder* é o quão pouco difere do original em estilo ou substância. Trinta anos de eventos internacionais – a ascensão e o declínio da guerra fria, a proliferação das armas nucleares, a dissolução dos impérios europeus e o surgimento do Terceiro Mundo – levaram o autor a fornecer novas ilustrações, ainda que suas preocupações subjacentes – os impulsos básicos de sua argumentação – sejam as mesmas. Trinta anos de crescimento prolífico do estudo acadêmico das relações internacionais também não levaram o autor a alterar sua posição ou a mudar sua abordagem de forma perceptível: ele não menciona a obra dos behavioristas, a dos analistas estratégicos (a não ser por algumas referências esparsas), e a dos economistas políticos – que atualmente são por muitos consideradas a literatura-padrão do assunto.

Até que ponto essa invulnerabilidade às mudanças e aos modismos intelectuais poderia ser apontada como uma fraqueza da análise apresentada no presente volume, e até que ponto seria ela uma fonte de força e solidez? Se compararmos o novo *A Política do Poder* com a grande maioria de estudos introdutórios às relações internacionais, publicados atualmente no mundo ocidental, existiriam talvez cinco aspectos

nos quais o presente volume exprime uma visão clara, profunda e sóbria do assunto, mas que não se enquadra nos moldes contemporâneos.

Em primeiro lugar, pode ser dito que a perspectiva subjacente ao novo *A Política do Poder,* assim como a antiga, é eurocêntrica. É bem verdade que após a elevação do Japão ao *status* de grande potência, o autor observa o aparecimento de um sistema internacional que já não é mais europeu, e sim global ou inclusivo. Observa também o declínio da preponderância européia nesse sistema, a ascensão dos estados ex-coloniais usando as Nações Unidas como seu instrumento, e a intervenção coletiva das potências européias e do Japão contra a Revolta dos Boxers na China, em 1900, como "o início da fase contemporânea da história internacional".[2]

Ainda assim, o autor parece não tomar conhecimento do fim da ascendência européia quando afirma que "podemos definir uma potência mundial como uma grande potência capaz de exercer efetivamente *dentro* da Europa uma força advinda de fontes localizadas fora da Europa"[3] – uma definição que somente seria aceitável se fosse aplicada retrospectivamente ao sistema internacional antes do final da Segunda Guerra Mundial. Há pontos na argumentação – como por exemplo no capítulo sobre as Nações Unidas – onde Wight parece aceitar sem críticas as premissas de valor implícitas nas políticas dos estados ocidentais, e não levar a sério as reivindicações, por parte dos estados do Terceiro Mundo, de que estão envolvidos numa luta justa contra a dominação. A avaliação da "política do poder" por parte do autor é derivada da experiência do sistema de estados ocidental, mas ele não pergunta até onde podemos contar com essa experiência ao procurarmos compreender um sistema de estados cujos membros são predominantemente não-ocidentais.

Uma análise que, ao contrário da de Martin Wight, adviesse diretamente das preocupações da atualidade certamente trataria essa última questão como central. Visto que a experiência histórica dos povos não-ocidentais teve lugar, em grande parte, fora dos limites do siste-

[2] Idem p. 57
[3] Ibid.p. 56

ma de estados ocidental, até que ponto pode seu comportamento ser compreendido a partir de uma série de generalizações a respeito da política do poder elaboradas com base na história do Ocidente? Visto que as normas e instituições da moderna sociedade internacional foram desenvolvidas por estados ocidentais com o intuito de promover objetivos ocidentais, até que ponto seriam elas obrigatórias aos novos estados da Ásia, África e Oceania, que não participaram de sua elaboração?

Mesmo assim, não deve ser esquecido que enquanto o sistema de estados atual é global e a maioria de seus membros não é ocidental, esse sistema é em si uma instituição ocidental, ou uma série de instituições afins: o procedimento diplomático, as formas do direito internacional, as organizações internacionais e até os métodos de guerra e espionagem, em termos dos quais os novos membros da sociedade internacional conduzem suas relações exteriores, são aqueles herdados do período de domínio ocidental. Nesse sentido o sistema de estados global de hoje ainda é eurocêntrico, um monumento marcante ao impacto do Ocidente no resto do mundo. A expansão da sociedade dos estados na Ásia, África e Oceania marca o declínio da dominação política do mundo por parte da Europa ou do Ocidente, mas marca também o triunfo, ao menos por enquanto, das concepções européias ou ocidentais da organização política universal.

Em seu estudo *Systems of States,* abaixo mencionado, Martin Wight sustenta que todos os sistemas de estados históricos pressupuseram uma cultura comum, e explicitamente defende (contra o desafio apresentado pelo falecido Professor C.H. Alexandrowicz) a tese de que o sistema de estados moderno é produto especificamente da experiência ocidental ou européia.[4] Caso isto se dê desta forma, deverá levar-nos a indagar se o atual sistema de estados é ou não baseado em alguma cultura comum, e, em caso negativo, se possui alguma possibilidade de sobrevivência. Estaria o atual sistema de estados em desintegração porque expandiu-se além de sua base cultural originalmente européia? Ou estaria ele bus-

[4] Ver *Systems of States*, especialmente os capítulos 1 e 4; e C.H. Alexandrowicz, *An Introduction to the History of the Law of Nations in the East Indies*, Clarendon Press, Oxford, 1967.

cando uma nova base na cultura cosmopolita da chamada modernidade? São essas questões que a obra de Martin Wight ajuda a responder, ainda que ele próprio não as responda diretamente.

Em segundo lugar, o novo A *Política do Poder* – mais uma vez, assim como o antigo – descreve a política mundial como se compreendesse primordialmente as relações entre as potências ou entre os estados em seu aspecto externo, ao passo que hoje em dia a maioria dos estudos afirma que os estados repartem o palco da política mundial com "outros atores", tais como classes, partidos políticos ou corporações comerciais, e que as relações transnacionais ou transestatais entre todos esses grupos não são menos centrais ao assunto do que relações internacionais ou interestatais. "O homem moderno em geral", afirma o autor, "demonstrou lealdade mais sólida ao Estado do que à Igreja, classe ou qualquer outro vínculo internacional".[5] Isto pode ou não ser desta forma, mas o estudante com certeza precisará, hoje, ao menos examinar as reivindicações, por exemplo, do Mercado Comum Europeu, do movimento comunista mundial, dos movimentos pan-africanos, pan-árabes ou pan-islâmicos, ou ainda dos grupos nacionais ou étnicos em várias partes do mundo, quanto ao fornecimento de focos alternativos de lealdade.

Mesmo o autor não discutindo o papel dos outros atores num palavreado especificamente contemporâneo, existe, em todo o seu trabalho, uma consciência vívida de que a posição do estado, e, paralelamente, a posição do sistema de estados, são contingentes. Ele observa que, através da história, o sistema de estados constitui uma forma excepcional de organização política universal, e que a idéia de sua normalidade não passa de ilusão.[6] Argumenta ainda que, mesmo sendo os estados os membros principais e imediatos da sociedade internacional, os membros fundamentais desta última são os indivíduos.[7] No capítulo sobre revoluções internacionais, o autor observa que as três grandes conflagrações revolucionárias dos tempos modernos – a Reforma, a

[5] Idem p. 25
[6] Ibid. p. 23
[7] Ibid p. 106

Revolução Francesa e a Revolução Russa – trouxeram à tona um grau de unidade na sociedade humana, embora também nela tenham criado fissuras que se sobrepõem às divisões entre os estados. Ele argumenta contra a presunção de que os períodos de política internacional revolucionária – nos quais se destacam essas divisões "horizontais" – são excepcionais ou anormais, ao passo que predominam os períodos de política internacional não-revolucionária, nos quais as divisões "verticais" entre os estados têm especial relevo. Ele afirma que a história internacional moderna tem estado mais ou menos dividida entre essas duas posições, e que considerar uma ou outra "normal" é meramente expressar uma preferência quanto ao futuro.[8]

Em *System of States,* Martin Wight explora os limites históricos e geográficos do sistema de estados moderno, e contempla algumas das formas alternativas da organização política internacional que existiram fora desse contexto.[9] Em suas palestras não publicadas sobre a teoria das relações internacionais, ele considera as relações transnacionais ou "horizontais" um dos três elementos básicos da política mundial, ao lado do conflito e da cooperação ou intercâmbio entre os estados.[10] Sua obra de fato não subestima a importância das relações transnacionais ou "horizontais" na política mundial; além disso, ajuda-nos a perceber que, hoje, o papel desses relacionamentos na política mundial não é novo ou sem precedentes, que talvez não seja tão importante quanto o foi em alguns períodos do passado, e que os expoentes atuais da primazia dos vínculos transnacionais sobre os internacionais estão ventilando um tema que se tem mostrado periódico através dos tempos modernos.

Em terceiro lugar, o novo *A Política do Poder* é semelhante ao original ao tratar essencialmente das relações políticas entre os estados, e ao se manifestar muito pouco sobre as relações econômicas entre eles ou, de um modo mais geral, sobre os aspectos econômicos dos assuntos globais. Nesse contexto, a obra também difere das abordagens referentes ao assunto que hoje prevalecem.

[8] Ibid. p. 94

[9] Ver *Systems of States,* capítulos 4 e 5.

[10] Ver Hedley Bull, "Martin Wight and the Theory of International Relations. The Second Martin Wight Memorial Lecture". *British Journal of International Studies,* julho 1976.

É óbvio que, no presente momento, grande parte do intercâmbio entre estados ou, de maneira mais abrangente, entre atores na política mundial, é de caráter econômico. Isto se dá quer consideremos a rede de comércio, de relações monetárias e de investimentos que se observa entre os países ricos, a ajuda para o desenvolvimento e a redistribuição da riqueza que estão sendo negociadas entre os países ricos e pobres, quer consideremos a crescente preocupação por parte de ambos os grupos de países com relação à exploração de recursos escassos. Além disso, hoje em dia argumenta-se freqüentemente que, no campo das relações entre estados, os assuntos políticos tornaram-se menos importantes do que os econômicos. Sustenta-se ainda (talvez com mais elegância) que, enquanto a política internacional permanece como tema central, os assuntos econômicos tornaram-se sua parte inseparável e cresceram em importância nas relações políticas entre os estados no que se refere aos assuntos militares ou estratégicos; que, na competição entre estados por poder e influência (se isto for o que entendemos por política internacional), os objetivos e meios econômicos tornaram-se mais proeminentes e os objetivos e meios militares menos proeminentes.

Devemos, ainda, salientar a influência exercida hoje por avaliações da política internacional, que defendem não meramente a importância dos fatores econômicos mas também a preponderância desses fatores sobre outros na determinação de eventos. Podemos aqui citar não somente a clássica explanação leninista das rivalidades entre as potências capitalistas em termos do imperialismo econômico, mas também explanações neomarxistas e neoleninistas do relacionamento entre estados ricos e pobres em termos de "dependência estrutural" ou "neocolonialismo", e ainda teorias advindas do mundo capitalista que explicam a integração regional e política entre os estados em termos de fatores políticos, ou que apresentam a interdependência econômica ou tecnológica como uma força nova e revolucionária que está levando à transformação do sistema de estados, e talvez ao seu declínio e desuso.

É bem verdade que neste livro Martin Wight não procura dedicar-se a esses argumentos; podemos somente especular quanto às respostas que daria a eles. Wight sem dúvida considerou o tema político central às relações internacionais, e teria rejeitado sugestões no sentido de que

esse tema estaria sendo deslocado pelo temática econômica. Dessa mesma forma, com certeza, ele acreditava no que tem sido chamado de autonomia da política internacional, e não teria apoiado interpretações que consideram processos econômicos fundamentais à história internacional e processos políticos subordinados ou derivativos.

Não é necessário à sua tese negar que o ganho econômico possa ser considerado um objetivo da luta política (assim como guerras são travadas de modo a obter o controle de recursos naturais ou o acesso a matéria-primas), ou ainda que os meios econômicos sejam utilizados como instrumentos de tal luta (assim como energia, alimentos ou matérias-primas podem ser retidos, de forma a se obter concessões políticas). A doutrina da primazia das considerações políticas também não se encontra de modo algum comprometida pelo reconhecimento de que a economia internacional e a política internacional tornaram-se intimamente ligadas no século XX – assim como o tinham sido nos séculos XVII e XVIII, durante a era do pensamento mercantilista – ao passo que estiveram, em grande parte, separadas durante quase todo o século XIX, sob a influência da doutrina econômica do *laissez-faire.*

Ainda assim, a noção às vezes ventilada nos países do Ocidente, nos últimos anos, de que a economia internacional está de alguma maneira tomando o lugar da política internacional, e que a luta pelo poder e pela influência nos assuntos globais pode de alguma forma ser deixada de lado, seria sem dúvida considerada por Wight como estando baseada numa visão vazia e não-histórica do predicamento humano. Ademais, ele teria a liberdade de frisar que a idéia do triunfo da economia internacional sobre a política internacional tem sido periódica no pensamento moderno sobre relações internacionais, e somente tornou-se plausível – assim como em sua forma *cobdeniana* na Grã-Bretanha no século passado – em decorrência de circunstâncias temporárias e locais que, quando desaparecem, dão lugar a um retorno ainda mais poderoso da política internacional.

Em quarto lugar, *A Política do Poder* é uma obra que, em parte por causa do seu título, mas também em razão do seu conteúdo, será com certeza associada à chamada escola realista de publicações sobre política internacional, que conheceu seu apogeu no final da década de 30 e

durante os anos 40, mas desde então saiu de moda. Os escritores realistas – que somente constituíam uma escola no mais amplo sentido do termo – formularam suas idéias em reação ao chamado pensamento idealista ou progressivista dos anos 20 e início da década de 30, que se baseava nas esperanças então investidas na Liga das Nações. Os realistas consideravam a "política do poder" uma característica inerente a todo relacionamento entre estados soberanos, ao passo que os pensadores anteriores haviam se referido à "política do poder" como um aspecto infeliz da prática internacional passada, que agora podia e deveria ser repudiada, ou como uma característica exclusiva da política exterior de certos estados malevolentes ou recalcitrantes.

Durante as últimas três décadas muitas críticas foram dirigidas a relatos de política mundial dessa natureza. A doutrina que sustenta que o comportamento internacional de todos os estados pode ser interpretado em termos de busca pelo poder – não somente como um meio mas também como a finalidade da política exterior – pode com facilidade ser demonstrada reducionista. A idéia de que uma certa potência na política exterior – digamos os Estados Unidos – pode ser compreendida em termos de leis gerais a respeito do comportamento das potências, grandes potências, potências dominantes ou globais, não leva em consideração o fato de que os Estados Unidos possuem caráter único e que sua política é uma decorrência de circunstâncias domésticas assim como internacionais. O número de estados no sistema de estados (em comparação, por exemplo, com o número de cidadãos em qualquer estado) é assaz pequeno, e, dessa forma, eles podem não ser bem compreendidos por intermédio de generalizações, e sim mediante o conhecimento específico das características individuais de cada estado.

As interpretações das relações internacionais em termos de "política do poder" não podem com facilidade levar em consideração o fato de que certos grupamentos de estados (como hoje existem os estados de língua inglesa, o Mercado Comum Europeu, os países nórdicos, o Commonwealth socialista) refletem a existência não de meras combinações diplomáticas contra antagonistas externos, mas de comunidades políticas compostas de muitos estados e cada uma das quais induz seus estados a se relacionarem de acordo com leis diferentes daquelas da

"política do poder". Ademais, a teoria da política internacional como "política do poder" pode também depender da presunção, hoje muito questionada, de que a política exterior é conduzida proposital e "racionalmente". As doutrinas do progresso ou melhoramento internacional, contra as quais dirigiram-se originalmente as críticas das realistas, hoje sofrem um renascimento nos estudos "orientados para a política" a respeito da ordem mundial futura. Tais estudos atacam o ponto de vista dos realistas com base na moral, mas também com base no fato de que estes últimos fazem uma distinção excessivamente rigorosa entre a descrição e a prescrição, e entre compreender o mundo e mudá-lo. Não precisamos considerar aqui se estas e outras críticas à teoria da política internacional como "política do poder" são necessariamente fatais a ela. Podemos dizer, contudo, que essas críticas precisam hoje ir de encontro a qualquer tentativa deliberada de reiterar ou reabilitar aquilo que chamamos de posições realistas.

Mesmo assim, pode-se questionar se a posição de Martin Wight é corretamente descrita como realista. Ao denominar sua obra *A Política do Poder* ele está convicto de que ela se refere ou à política das potências, ou à das unidades políticas independentes que não reconhecem poder político superior.[11] Explicitamente, ele rejeita a idéia de que tal política pode ser igualada à *Machtpolitik* – a política da força – ou à "política do poder" no sentido popular do termo.[12] Ao contrário de Hans Morgenthau – autor de *Politics Among Nations* (1948), a mais influente das obras realistas, pelo menos nos círculos acadêmicos – ele não pretende apresentar uma teoria global da política internacional, baseada na proposição de que toda política exterior tem como objetivo a busca do interesse nacional definido em termos de poder. Ao contrário de E.H. Carr – autor de *The Twenty Years Crisis* (1939), obra que o influenciou – Wight não descreve sua posição como realista, não a apresenta como uma alternativa ao utopismo, e nem procura fazer uso da análise marxista da ideologia. Ao contrário de George Kennan – autor de *American Diplomacy* (1952), obra que empregou perspectivas realistas numa tentativa

[11] Idem p. 23
[12] Ibid p. 29

de aconselhar a política exterior dos Estados Unidos – Wight não ataca o "moralismo", nem sustenta que sua análise dá origem a lições práticas.

A idéia de que a política das potências toma a forma de uma luta pelo poder somente é apresentada por Wight de maneira tentativa e interrogativa. No primeiro capítulo, ele introduz a idéia como uma espécie de hipótese de trabalho, que "possui o mérito de apontar na direção de uma verdade central, ainda que deixe outros assuntos fora de foco"[13] e, no último capítulo, ele volta à idéia para mostrar que esses mesmos assuntos são, na verdade, os interesses comuns dos estados e a tradição de suas obrigações morais comuns.[14] Em suas palestras ainda não publicadas sobre a teoria internacional, Wight apresenta a política internacional em termos de um debate entre a interpretação realista ou maquiavélica – que enfatiza os conflitos entre estados – a interpretação racionalista ou grociana – que enfatiza a cooperação ou inter-relação entre estados – e a interpretação revolucionista ou kantiana – que enfatiza a unidade ou solidariedade da espécie humana. Nestas palestras, ele claramente não assume uma postura realista, mas antes sustenta que a verdade não deve ser buscada em qualquer uma dessas três interpretações, e sim na argumentação e na contenda entre elas.[15]

A atitude de Wight com relação à posição realista é, dessa forma, ambivalente; e em *A Política do Poder* ele não a formula ou esclarece a ponto de sugerir que seja algo em que se deva refletir. Ao fazer isso, ele não pretende apresentar uma teoria rigorosa ou sistemática; na verdade, ele via todas essas teorias no campo da política internacional com ceticismo e dissabor.

Em quinto lugar, pode ser dito que o novo *A Política do Poder* não faz praticamente tentativa alguma de chegar a um acordo com a literatura acadêmica sobre esse assunto que vem se acumulando nos anos posteriores à publicação da versão original. Vimos que o autor não procura antecipar certas acusações óbvias, que naturalmente ocorreriam a qual-

[13] Ibid p. 23
[14] Ibid pp. 289-94
[15] Ver Hedley Bull, "*Martin Wight and the Theory of International Relations*", *supra.*

quer pessoa conhecedora dessa literatura, e nem se defender delas. Ele não reconhece qualquer necessidade de relacionar seus argumentos a artigos recentes mais conhecidos por parte dos estudantes. Ele não leva em consideração o debate que houve sobre a metodologia dos estudos de relações internacionais, e em especial não pretende ocupar-se da chamada escola social científica ou behaviorista, cuja crítica dirigiu-se justamente contra as premissas metodológicas de uma obra tal como *A Política do Poder.*

A indiferença por parte de Martin Wight à literatura recente sobre o assunto pode ser tida como uma fraqueza da presente obra, mas, vista de outro ângulo, constitui um ponto forte. As relações internacionais não são uma disciplina na qual pode ser presumido que novos estudos representam um avanço em relação aos anteriores, que a multiplicação de livros e periódicos é um sinal de progresso intelectual, ou que um mestre na disciplina é alguém familiarizado com as últimas publicações pertinentes. Existe, portanto, a necessidade de basear a interpretação não naquilo que foi dito recentemente, mas sim nos pronunciamentos clássicos sobre o assunto no sentido de que são eles a expressão-padrão ou primorosa de determinado ponto de vista. Isto em particular numa obra que, assim como esta, procura fornecer uma interpretação não da situação do sistema político internacional no presente momento, mas sim daqueles seus traços fundamentais e duradouros.

Tendo em vista que pouca literatura acadêmica recente sobre relações internacionais pode ser, nesse sentido, considerada clássica, acreditamos que Martin Wight estava certo. Caso ele houvesse devotado uma parte substancial do presente estudo à discussão da obra dos analistas estratégicos americanos ou das teorias recentes de direito internacional, ou ainda dos exponentes da teoria da "dependência estrutural" – tal atitude teria tido a vantagem de permitir a ele redefinir sua posição com relação à discussão atual, mas também teria trazido o perigo de afastá-lo de seu objetivo principal. Ele não foi capaz de levar a sério as reivindicações da escola behaviorista, em particular – com sua exclusão calculada das questões morais ou éticas, sua falta de atenção dada à pesquisa histórica e seu utilitarismo de propósitos subjacente.

O estudante que inicia o estudo da política internacional precisará consultar muitos outros livros além deste, pois existem assuntos dos quais ele não trata e questões para as quais ele não fornece respostas. O estudante nele encontrará, porém, uma introdução histórica aos princípios cardinais que agem na política internacional de hoje, o que lhe fornecerá um sólido ponto de referência. Ao contrário de muitas outras obras a respeito desse assunto, seu tema não é a mudança, mas a continuidade. Mudanças básicas ocorrem na estrutura da política internacional e continuam a ocorrer em nossos dias, mas somente com o pano de fundo que representa um entendimento do que é permanente nessa estrutura podemos reconhecer as mudanças quando estas ocorrerem ou avaliar as pretensões de que são de fato fundamentais.

Enquanto *A Política do Poder* original continha somente quinze capítulos, o presente volume contém vinte e quatro. De todos esses, somente um permanece inalterado (o último, capítulo 24); treze foram revisados (capítulos 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 14, 16, 17, 18, 19 e 20); e dez são inteiramente novos (capítulos 6, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 21, 22 e 23). Os editores seguiram o princípio de que nada que o próprio autor não tenha escrito deve ser incluído no texto. Tomaram, contudo, a liberdade de determinar a ordem dos capítulos, omitir trechos e fazer pequenas correções estilísticas, e, em alguns casos, tiveram de escolher entre rascunhos alternativos.

No caso do capítulo 13, que lida com a guerra, somente existiam alguns fragmentos de um rascunho, e em seu lugar os editores incluíram uma reimpressão, com pequenas mudanças editoriais, de uma palestra ministrada pelo autor no *Third Programme* da B.B.C., e publicada no *The Listener.*[16] O capítulo 20 sobre as Nações Unidas inclui, além do esboço do autor sobre esse tema, extratos de um trabalho sobre "A luta pelo poder nas Nações Unidas", apresentado ao Instituto de Assuntos Mundiais em Pasadena, na Califórnia, e subseqüentemente publicado em suas Minutas.[17] Dois fragmentos – sobre a categoria dos estados e sobre as doutrinas internacionais – estão incluídos como apêndices. Ao

[16] "*War and International Politics*", *The Listener*, *Vol.* LIV, n.º 1389, 13 de outubro, 1955.
[17] *Institute of World Affairs Conference Proceedings*, 33ª Sessão, 1956.

final de cada capítulo os editores forneceram uma nota de rodapé estimando a época em que foi escrito.

Os manuscritos deixados por Martin Wight também incluíam uma série de ensaios sobre sistemas de estados históricos, escritos durante os últimos oito anos de sua vida para encontros do Comitê Britânico sobre a Teoria da Política Internacional; estes foram publicados separadamente sob o título de *Systems of States*. Um breve relato da vida e do pensamento de Martin Wight – e, em maior detalhe, de sua contribuição para o estudo das relações internacionais – está apresentado na introdução àquele volume, assim como uma lista de suas publicações.[18]

Os editores desejariam expressar sua gratidão a Gabriele Wight, que tem constantemente prestado ajuda, e a Harry Pitt, do *Worcester College*, Oxford, que pôs em ordem os papéis deixados pelo autor e forneceu orientação e crítica do começo ao fim. Têm, ainda, de agradecer a Hélène Mitchell pela sua ajuda em conferir o texto e as notas de rodapé e a Hermia Oliver pela elaboração do índice.

OS EDITORES (1978)

[18] Martin Wight, *Systems of States*, editado com uma introdução de Hedley Bull, Leicester University Press, em associação com a London School of Economics, 1977. Uma outra discussão das idéias de Wight, lidando mais particularmente com suas palestras sobre a teoria internacional, pode ser encontrada em Hedley Bull, "Martin Wight and the Theory of International Relations, The Second Martin Wight Memorial Lecture", *supra*.

CAPÍTULO I

# POTÊNCIAS

A política do poder é um termo coloquial para designar Política Internacional. Teremos chance, mais adiante, de ponderar até que ponto é um termo apropriado, mas comecemos por considerar seu valor nominal. Ele tem o mérito de apontar para uma verdade central a respeito das relações internacionais, ainda que deixe certas outras coisas fora de foco. Mesmo que possa ter outras nuanças, "a política do poder" sugere as relações entre potências independentes, e consideramos este estado de coisas como existente. O termo implica duas condições. Em primeiro lugar, existem unidades políticas independentes que não reconhecem superior político e que se consideram "soberanas"; em segundo, existem relações contínuas e organizadas entre elas. Isto constitui o sistema de estados moderno.[1] Temos as unidades independentes, que chamamos de estados, nações, países ou potências, e temos um sistema de relações contínuas altamente organizadas entre elas: relações políticas e econômicas, diplomáticas e comerciais, ora a paz ora a guerra.

Lembrar que este estado de coisas não constitui, de forma alguma, a regra na história nos ajudará a compreendê-lo. O atual sistema de estados existe desde aproximadamente o início do século XVI, e temos a ilusão de que isto é normal. Se olharmos para o período que antecedeu aquele século, contudo, perceberemos que foi precedido por algo diferente. Nos séculos XI ou XII não havia estados soberanos que repudiassem qualquer poder político superior, pois a concepção de soberania não era conhecida. Ao invés disso, existia, em teoria, uma única unidade jurídica conhecida como Cristandade, e presidida, nos assuntos eclesiásticos (que incluía grande parte daquilo que hoje constitui a "po-

[1] O autor define o sistema de estados com mais profundidade em *Systems of States*, Leicester University Press e London School of Economics, 1977, Capítulo 1, "De Systematibus Civitatum".

lítica"), pelo sucessor de São Pedro em Roma. Os inumeráveis reinos, feudos e cidades que compunham a Cristandade medieval não reivindicavam – talvez por estarem organizados de maneira demasiadamente imperfeita para reivindicar – sua independência política nos termos absolutos do estado soberano moderno. A Cristandade possuía, mesmo assim, relações externas de comércio e guerra com as potências maometanas além do mar Mediterrâneo e com o Império Bizantino do outro lado do mar Jônico. Esses relacionamentos demonstravam, em grande parte, seguir os mesmos princípios daqueles do moderno sistema de estados, mas não eram contínuos e organizados na mesma escala. Se olharmos para períodos ainda mais distantes, após um intervalo de confusão e migrações, veremos mais uma vez algo diferente: outra unidade jurídica individual, ocupando uma posição geográfica um pouco diferente da Cristandade – o Império Romano. Era um estado centralizado com um soberano único, absoluto e divino, ao invés de uma confederação frouxa e de autoridades limitadas. Possuía também relações diplomáticas e fazia guerra com os Impérios da outra margem do Eufrates, e até comerciava com a longínqua China, mas esses contatos eram ainda mais intermitentes e irregulares do que aqueles que a cristandade mantinha com bizantinos e muçulmanos.

Voltando-nos para períodos anteriores ao do Império Romano, vemos o panorama familiar de um grupo de estados independentes em guerra, cidades resplandecentes e reinos vastos, cada qual cioso de sua liberdade e com ambições de expansão, lutando e conspirando, fazendo alianças e promovendo conferências, para serem todos finalmente conquistados, pacificados e engolidos pelo mais poderoso dentre eles: a República Romana. Esse caleidoscópio político das eras grega e helenística parece moderno aos nossos olhos, ao passo que a imensa majestade da paz romana e da unidade cristã do mundo medieval parecem remotas e estranhas. As obras políticas do período grego da Antigüidade permaneceram clássicas pois sua relevância e permanência foram, sucessivamente, reconhecidas por cada nova geração. Uma das obras de suprema importância sobre a política do poder é a história da grande guerra entre Atenas e Esparta, comumente conhecida como a Guerra do Peloponeso relatada por Tucídides. Era isso que o General Marshall

tinha em mente quando discursou na Universidade de Princeton, em 1947:

> "Tem sido dito que devemos nos interessar pelo passado somente como um guia para o futuro. Eu não estou plenamente de acordo com essa posição. Geralmente, após a compreensão profunda do passado, com suas lições e sua sabedoria, vemo-nos munidos de convicções que inflamam nossa alma. Eu me pergunto seriamente se um homem pode refletir com total sabedoria e com convicções profundas em relação a certas questões internacionais básicas de hoje, sem ter pelo menos revisto em sua mente o período da Guerra do Peloponeso e da queda de Atenas." [2]

A política do poder no sentido de política internacional surgiu, pois, quando a Cristandade medieval se dissolveu e nasceu o estado moderno e soberano. No mundo medieval, existiam autoridades tribais e nacionais nascentes que modelaram as nações modernas da Europa e que constantemente lutavam entre si. No auge da Idade Média, os dois maiores potentados – o Papa e o Imperador – travaram, entre si, uma guerra de duzentos anos pela supremacia (1076-1268). Este conflito por si só destruiu o equilíbrio da sociedade medieval, e levou a uma revolução na política que culminou na Reforma. Obviamente, foi uma revolução das lealdades. O homem medieval mantinha uma lealdade costumeira em relação ao seu superior imediato feudal, com cuja autoridade ele estava em contato constante. O homem medieval mantinha também uma obediência religiosa costumeira à Igreja, dirigida pelo Papa, e que governava cada aspecto de sua vida; mas a lealdade desse homem junto ao Rei – a quem ele provavelmente nunca tinha visto e raramente sabia de seu paradeiro – era mais fraca do que as duas anteriores. Em seu devido tempo, o Rei eliminou os barões feudais e desafiou o Papa, tornando-se o protetor e paladino da luta contra a desordem e a opressão internas e contra um sistema eclesiástico exigente e cor-

[2] Discurso em 22 de fevereiro de 1947, *in Department of State Bulletin*, vol. 16, p. 391.

rupto, cujo quartel general estava localizado no exterior. Expandiu-se o círculo interno e diminuiu o círculo externo de lealdades do homem comum, de maneira que ambos se encontraram na região onde a lealdade era anteriormente difusa.

Dessa forma, surgiu o estado moderno; um vínculo de lealdade mais estreito e ao mesmo tempo mais forte do que na época da cristandade medieval. Em geral, o homem moderno tem demonstrado maior lealdade ao estado do que à Igreja, à classe social, ou a qualquer outro laço internacional. Uma potência é um estado moderno e soberano em seu aspecto externo, e quase pode ser definido como a lealdade máxima em defesa da qual os homens hoje irão lutar. De forma mais fundamental, houve uma mudança na estrutura moral da política. A política medieval estava calcada num sentimento profundo de unidade política e social, que enfatizava a importância do todo, em oposição à parte. A política medieval preocupava-se em definir ou interpretar uma hierarquia onde cada indivíduo possuía, teoricamente, seu lugar, desde o Papa e o Imperador até o barão feudal mais desprezível. "A história medieval", disse o historiador Stubbs, "é uma história de certos e errados; a história moderna, se comparada com a medieval, é uma história de potências, forças, dinastias e idéias ... As guerras medievais são, via de regra, guerras por direitos. Raramente são guerras não-provocadas, e nunca são por agressão absolutamente injustificável; não são guerras por idéias, liberação, glória, nacionalidade, ou ainda por propagandismo".[3] No moderno sistema de estados, o sentimento de unidade passou a ser rarefeito pois formou-se um grande número de estados independentes uns dos outros, e o entendimento a respeito dos padrões morais tem sido enfraquecido pelas disputas doutrinárias na Europa e pela expansão do sistema de estados para além da Europa. Parece que a "sociedade internacional" não passa de uma etiqueta para os estados soberanos, e que o todo nada mais é além da soma das partes. O panorama político medieval via o abismo entre os ideais e os fatos como uma condenação de tais fatos, não

[3] W. Stubbs, *Seventeen Lectures on the Study of Medieval and Modern History*, Clarendon Press, Oxford, 1886, pp. 209-217.

das idéias. A atitude política moderna está melhor expressa nas palavras de Bacon: "Muito devemos a Maquiavel e outros, que escrevem sobre aquilo que os homens fazem e não sobre o que eles deveriam fazer."[4]

O poder que faz uma "potência" é composto de muitos elementos. Seus componentes básicos são o tamanho da população, posição estratégica e extensão geográfica, recursos econômicos e produção industrial. Temos de acrescentar, a esses últimos, elementos menos tangíveis, tais como a eficiência administrativa e financeira, o aprimoramento educacional e tecnológico e, acima de tudo, a coesão moral. Grandes potências do passado que sofreram um declínio, como a Grã-Bretanha e a França, ou potências que ainda não atingiram grande poder, como a Índia, naturalmente enfatizam o valor da maturidade política e da liderança moral, ainda que essas expressões provavelmente tenham mais peso dentro de suas próprias fronteiras do que fora delas. Em períodos de tranqüilidade internacional esses fatores imponderáveis podem exercer grande influência. Apesar disso, assim como na política interna influência não significa governo, na política internacional influência não significa poder. No final, é o poder concreto que resolve as grandes questões internacionais.

Quando indivíduos têm aversão a Bismarck por causa de seu realismo, o que realmente lhes desagrada é a realidade. Tomemos sua frase mais famosa: "As grandes questões de nossa época não serão solucionadas por resoluções e votos majoritários – este foi o erro dos homens de 1848 e 1849 – mas por sangue e ferro". Quem pode negar que isto seja verdadeiro como uma declaração de fatos? O que solucionou a questão da dominação nazista da Europa – resoluções ou os exércitos aliados? O que solucionará a questão da Coréia – votos majoritários em Lake Success ou o poderio americano? Isto é muito diferente do que dizer que os princípios e as convicções são ineficazes. Eles podem ser extremamente eficazes se

[4] Francis Bacon, *Advancement of Learning*, Livro II, XXI, 9.

traduzidos em termos de sangue e ferro e não só em termos de resoluções e votos majoritários.[5]

A coesão moral das potências é freqüentemente discutida em termos de nacionalidade ou de nacionalismo. Isto pode, contudo, provocar confusões, pois essas palavras possuem vários significados. Em primeiro lugar, uma nação, em seu significado mais antigo, significa um povo que supostamente possui ascendência comum e está organizado sob um mesmo governo. Aqui a palavra nação é quase intercambiável com as palavras estado ou poder; era anteriormente possível considerar nações a República de Veneza ou o reinado da Prússia. Esta acepção é ilustrada pela frase "a lei das nações", e ainda sobrevive no adjetivo "internacional". Em segundo lugar, após a Revolução Francesa, a palavra nação passou a designar, na Europa, uma *nacionalidade*, ou seja, um povo com a consciência de uma identidade histórica expressa por uma língua distinta. A Itália, a Alemanha ou a Polônia eram nações segundo essa acepção, ainda que cada qual estivesse dividida em muitos estados; e os impérios habsburgo e russo eram potências "multinacionais". O princípio da autodeterminação nacional afirma o direito de cada nacionalidade formar um estado e transformar-se numa potência, e o acordo de paz de 1919 procurou reorganizar a Europa de acordo com tal princípio. Em terceiro lugar, desde a Primeira Guerra Mundial, na África e na Ásia, a palavra nação passou a significar uma unidade política defendendo seu direito à condição de estado independente em oposição à dominação européia. Algumas dessas unidades são antigas civilizações, como a Índia ou a China; algumas são reinos históricos, como a Etiópia ou a Pérsia; outras – os estados árabes, por exemplo – são fragmentos de um grupo lingüístico mais amplo, e a maioria delas, como a Indonésia e Gana, foram criadas por administradores coloniais europeus. Em termos de nacionalidade, contudo, um maior número dessas unidades se parece mais com o Império Habsburgo do que com a Irlanda ou a Dinamarca. Elas possuem tanto as paixões do segundo tipo de nação,

[5] A. J. P. Taylor, *Rumours of War*, Hamish Hamilton, Londres, 1952, p. 44.

quanto a diversidade social do primeiro. Das cinco grandes potências nominais que sobrevivem até hoje, somente a França chega perto de constituir uma nacionalidade homogênea; o Reino Unido é a união política das nações inglesa, escocesa, galesa e norte-irlandesa, e os Estados Unidos representam uma tentativa única de se criar uma nova nação a partir de imigrantes de todas as nacionalidades européias.

A palavra "nacionalismo" descreve a auto-afirmação coletiva de uma nação em qualquer um desses três sentidos, mas especialmente no segundo e no terceiro. Isto nos leva a mencionar os nacionalismos conflitantes dentro de um só estado. Existe tanto um nacionalismo escocês quanto outro britânico, um *sikh* e outro indiano, um ucraniano e outro soviético. (A palavra "patriotismo" é geralmente reservada pela classe dominante para designar a lealdade mais ampla e inclusiva). O estudante da política do poder não será iludido por reivindicações nacionalistas, e lembrará que na maior parte dos casos a liberdade ou os direitos de uma nação ou de uma nacionalidade somente puderam ser comprados mediante a opressão de outra nação ou nacionalidade. Toda potência interessada criará, ao longo do tempo, lealdades corretamente chamadas de nacionalistas, mas as potências são melhor descritas como um produto de acidente histórico do que como uma encarnação do direito nacional.

O fato de personificarmos as potências conferindo-lhes o gênero feminino[6] e dizendo que a *Grã-Bretanha* faz isto, que os *Estados Unidos* exigem tal coisa, e que a política da *União Soviética* é de tal forma, é uma conseqüência do nacionalismo do século XIX. Esta linguagem é tão mitológica quanto se falássemos em John Bull, no Tio Sam ou no Urso Russo. Nesse contexto, "Grã-Bretanha" constitui um símbolo para designar um agente político extremamente complexo, formado pelos funcionários permanentes do *Foreign Office,* e pelas seguintes pessoas ou entidades: o Serviço Diplomático, o Ministro de Estado das Relações Exteriores, o Primeiro-ministro, o Gabinete, a Câmara dos Comuns, o eleitorado, bem como as gerações mortas que criaram

[6] O autor refere-se ao fato de que, em inglês, o Estado soberano é designado pelo pronome feminino "she" e não pelo neutro "it".

as tradições nacionais, todos combinando e interagindo numa infinidade de variações e de influências mútuas. Esses termos estenográficos são, é claro, inevitáveis nos artigos políticos, mas tornam-se perigosos se nos levam a pensar que as potências são monstros inescrutáveis e temerosos que seguem suas próprias leis predestinadas. Uma potência é simplesmente uma coleção de seres humanos seguindo certas formas de ação tradicionais, e, caso um número suficiente deles resolva alterar seu comportamento coletivo, é possível que tenham sucesso. Não há razão para que se suponha, contudo, que as mudanças mais profundas no comportamento político só podem ser produzidas por atitudes que visem a fins não-políticos.

Devemos assinalar, em conclusão, que o termo "política do poder" significa, na linguagem corrente, não somente as relações entre potências independentes, mas algo de mais sinistro. De fato, o termo é uma tradução da palavra alemã *Machtpolitik,* que significa a política da força, ou seja, a condução de relações internacionais por intermédio da força ou da ameaça do uso da força, sem consideração pelo direito ou pela justiça. (Durante a época da Primeira Guerra Mundial, "política de poder" nesse sentido tomava o lugar de um termo mais antigo e elegante, *raison d'état,* que significava que os estadistas não poderiam prender-se, em assuntos públicos, à moralidade a ser respeitada na vida privada, e que existia uma "razão de estado" que justificava ações inescrupulosas, em defesa do interesse público). Nas palavras de Franklin Roosevelt em sua última mensagem anual ao Congresso: "no mundo futuro, o uso impróprio do poder como está implícito no termo 'política do poder' não deverá ser o fator que controlará as relações internacionais".[7] Seria insensato supor que os estadistas não se deixam levar por considerações de direito e justiça, e que as relações internacionais são governadas exclusivamente pela força. É mais prudente, porém, começar a partir do reconhecimento de que a política do poder, como nós a definimos no início, está sempre inexoravelmente sendo aproximada à "política do poder" no sentido

[7] 6 de janeiro de 1945 em S. I. Rosenman (ed.), *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt,* Vol. IV, Harper & Brothers, Nova York, 1950, pp. 483-507.

imoral, e analisá-la sob esta luz. Quando isto tiver sido feito, poderemos ponderar com mais proveito o problema moral, pois ele estará todo o tempo ao nosso lado e, neste livro, considerá-lo-emos no último capítulo.[8]

[8] Este capítulo foi aparentemente escrito no final da década de 60, provavelmente em 1967.

CAPÍTULO II

# POTÊNCIAS DOMINANTES

O tema mais conspícuo da história internacional não é o crescimento do *internacionalismo*, e sim a série de esforços, por parte de uma potência após a outra, para obter o domínio do sistema de estados – esforços que só foram derrotados por uma coalizão da maioria das outras potências e ao custo de uma exaustiva guerra total. "A vida", como disse certa vez o Presidente da Assembléia Geral das Nações Unidas, "é uma seqüência contínua de dominações . . ."[1]

Existem indícios da existência desse tema antes do final da Idade Média. A França gozava da hegemonia européia após o colapso do Império, e fez do papado, durante o cativeiro do pontífice em Avignon (1305-1377), até certo ponto seu instrumento político. A Inglaterra empreendeu uma grande guerra de engrandecimento por intermédio da Guerra dos Cem Anos (1337-1453), transformando uma disputa feudal sobre a Aquitaine numa luta em favor da união das coroas inglesa e francesa, primeiro sob Eduardo III, e depois, de maneira mais brilhante e efêmera, sob Henrique V. Foi entre as potências italianas, contudo, que pela primeira vez desapareceram as relações feudais e evoluiu o estado secular, eficiente e autosuficiente, e as potências italianas inventaram o sistema diplomático. A invasão francesa da Itália em 1494 representa o início convencional da história internacional moderna porque dramaticamente aponta o momento a partir do qual as potências européias começam a adotar por vontade espontânea os hábitos da política italiana do poder.

A Espanha – e não a França – foi a primeira potência a dominar o sistema de estados em sua totalidade. Quando o rei Habsburgo da Espanha herdou os domínios austríacos e foi eleito imperador como

[1] O. Aranha (Brasil), 16 de setembro 1947, Ass. G. ONU, *Verbatim Record of the Plenary Meetings*, 2.ª Sessão, 1947, p. 4.

Carlos V, ele tornou-se o mais poderoso da Europa, e rapidamente suplantou os franceses na Itália. Por ocasião de sua abdicação, a Espanha foi separada da Áustria, mas os dois ramos da família Habsburgo continuavam a agir juntos como um eixo dinástico e, assim, ocasionaram duas guerras totais. Filipe II lutou na primeira, que durou de 1572 a 1598, contra uma crescente coalizão dos holandeses (para quem esta era sua guerra de independência), franceses e ingleses. A segunda estendeu-se de 1618 até 1659, tendo início com a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) – que foi uma tentativa por parte da Áustria de unificar a Europa Central em nome dos princípios da Contra-Reforma – e continuando com a Guerra Franco-Espanhola de 1635-1659.

No século XVII existiam dois sistemas de relações internacionais na Europa, parcialmente independentes um do outro. Na Europa Ocidental, as principais potências eram a Espanha, a França, a Holanda e a Inglaterra; ao norte ao redor do Báltico, as principais potências eram a Suécia, a Dinamarca, a Polônia e a Rússia; e os dois sistemas se entrecruzavam na Alemanha, onde a Áustria era predominante. Suas guerras eram separadas mas interligadas, assim como a guerra da Europa e do Pacífico, que juntas formaram a Segunda Guerra Mundial. A Suécia tornou-se a potência dominante da Europa do Norte quando Gustavo Adolfo lançou-a na Guerra dos Trinta Anos; e perdeu sua supremacia na Grande Guerra do Norte de 1700 a 1721, quando Carlos XII lutou contra uma coalização liderada pela Rússia e que incluiu, em momentos distintos, a Polônia, a Saxônia, a Dinamarca, e a Prússia.

Enquanto a Suécia era a potência dominante no Báltico, a preponderância na Europa Ocidental estava sendo transferida da Espanha para a França, e a supremacia francesa, por sua vez, causou duas guerras totais. A primeira foi a guerra de 1688-1713, na qual Luís XIV foi derrotado por uma coalizão da Holanda, Inglaterra e Áustria. A segunda foi a guerra de 1792-1815, quando a Europa do Norte e a Ocidental já haviam se fundido em um único sistema, e a França revolucionária e napoleônica lutou contra a Grã-Bretanha, Rússia, Áustria e Prússia. A preponderância continental passou à Alemanha em virtude de sua vitória sobre a França em 1870-1871 e, no século XX, a Alemanha, por sua

vez, empreendeu duas guerras totais contra coalizões das outras potências. A preponderância continental passou à Rússia, como resultado da segunda dessas guerras.

Essa seqüência fornece o esqueleto político das relações internacionais. De maneira a completar esse quadro, devemos observar que houve, nos oceanos, uma sucessão de potências dominantes diferente daquela observada no continente. A Espanha, por si só, deteve o domínio tanto da terra quanto do mar, e a enorme responsabilidade a destruiu. A França herdou a preponderância continental, mas coube à Holanda a supremacia marítima.

> *Trade, which like Blood should circularly flow*
> *Stopp'd in their Channels, found its Freedom Lest;*
> *Thither the Wealth of all the World did go,*
> *And seemed but Shipwreck'd on so base a Coast.*[2]

Por essa razão a Inglaterra lutou suas três Guerras Holandesas, e Luís XIV lançou seu ataque destrutivo sobre os holandeses em 1672, uma guerra que reduziu em caráter permanente o poder relativo das Províncias Unidas. A Holanda foi suplantada em predomínio marítimo pela Inglaterra. A aliança anglo-holandesa (que, sob Guilherme III, era virtualmente uma união pessoal das duas potências) é o exemplo mais claro do que ocorreu regularmente em tais sucessões: o predecessor tornava-se um satélite do sucessor. A Grã-Bretanha manteve-se regularmente em guerra com a França desde a época de Luís XIV até Napoleão em virtude de seus objetivos tanto de resguardar sua supremacia marítima, quanto de impedir a dominação francesa do continente europeu. "Os malefícios que resultavam do poder vaidoso que a Espanha havia detido em dias longínquos pareciam estar esquecidos", escreveu o historiador americano Mahan; "esquecida também parecia estar a lição mais recente das guerras sangrentas e caras provocadas pela ambição e

[2] John Dryden, "*Annus Mirabilis: The Year of Wonders 1666*", *in* E.N. Hookier e H. T. Swedenberg (eds)., *The Works of John Dryden*, Vol. I. University of California Press, 1956, pp. 59-60.

pelo poder exagerado de Luís XIV. Sob os olhos dos estadistas da Europa, havia uma terceira e devastadora potência sendo construída segura e visivelmente, destinada a ser usada com tanto egoísmo e agressividade, ainda que não tão cruelmente, e com muito mais sucesso do que qualquer um de seus antecessores."[3]

A história da predominância da Grã-Bretanha, assim como aquela da maioria das outras potências dominantes, atravessou dois ciclos. O primeiro estendeu-se da derrota de Luís XIV à Revolução Americana. Conheceu seu ponto máximo durante a Guerra dos Sete Anos (1756-1763), quando a Índia e o Canadá foram conquistados, e a Grã-Bretanha atingiu maior grau de poder relativo do que em qualquer época posterior. Sua supremacia naval e comercial, contudo, despertou tanto inimizades estrangeiras quanto rebeliões coloniais, e, na Guerra de Independência Americana, ela teve de lutar contra uma coalizão composta pelos Estados Unidos, França, Espanha e Holanda, com a Rússia, a Suécia, a Dinamarca, a Prússia e a Áustria numa neutralidade armada hostil para defenderem os direitos das potências neutras. A Grã-Bretanha estava isolada e derrotada, e o seu primeiro Império em frangalhos. Ela recuperou seu predomínio oceânico nas guerras revolucionárias e napoleônica. Para os ingleses, tratava-se de um luta generosa para libertar a Europa da tirania de Napoleão. Do ponto de vista descompromissado do Presidente americano, isto parecia diferente. "Duas nações de poder excessivamente grande", escreveu Jefferson em 1807,"estão se esforçando para estabelecer, uma, um domínio universal por mar, a outra, por terra";[4] e foi contra a primeira, e não a última, que os Estados Unidos eventualmente entraram em guerra. O século XIX foi a idade de ouro da supremacia naval e econômica britânica. Seu capital e seus produtos manufaturados, bem como o exemplo de suas instituições se espalharam por todo o mundo, e a marinha britânica mantinha uma ordem mundial rudimentar em praticamente qualquer ponto fora do

[3] A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*, Sampson Low, Londres 1890, p. 63.

[4] Carta a Jones Maury, 21 de novembro, 1807, em A.E. Bergh (ed.), *The Writings of Thomas Jefferson*, Vol. XI, Washington D.C. 1907, p. 397

continente europeu. A segunda fase de predominância terminou, contudo, assim como a primeira, no isolamento diplomático. A conquista britânica das repúblicas Boer na Guerra da África do Sul (1899-1902) provocou hostilidade geral na Europa, e a França, a Alemanha e a Rússia estudavam o projeto de uma liga continental para impor limites ao Império Britânico.

Faltava-lhes, todavia, tanto a força naval para desafiar a Grã-Bretanha quanto um poderoso interesse comum contra ela. A *Pax Britannica* havia atravessado a transição entre a hegemonia francesa e alemã no continente europeu, e iria desmoronar, não numa segunda guerra total contra a predominância britânica, mas em duas grandes guerras contra a predominância alemã. Já a potência terrestre dominante em 1898, a Alemanha, começou a construir uma grande marinha, de maneira que desafiasse a Grã-Bretanha também no mar. Esta última derrotou a Alemanha na Primeira Guerra Mundial, ao preço de perder sua própria predominância naval. O diplomata norte-americano Colonel House, enviado pessoal do Presidente Wilson, utilizou, em 1918, linguagem semelhante à de Jefferson, em 1807, ao escrever: "Acredito que os Estados Unidos e outros países não se submeteriam condescendentemente à total dominação britânica dos mares assim como não se submeteriam à dominação terrestre alemã, e o quanto antes os ingleses reconhecerem este fato, melhor será para eles".[5] Na Conferência de Washington em 1922, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Japão puseram-se de acordo quanto a uma força naval à razão de 5:5:3, a Grã-Bretanha aceitando a paridade com os Estados Unidos. O Tratado de Washington expirou em 1936 em conseqüência dos pedidos de paridade advindos do próprio Japão, e, nos anos subseqüentes, os amplos recursos permitiram aos Estados Unidos atingir uma superioridade naval somente ameaçada temporariamente pelo ataque a *Pearl Harbor* em 1941. A Segunda Guerra Mundial confirmou os Estados Unidos como potência marítima dominante, e fez da Rússia a potência terrestre dominante.

[5] C. Seymour, *The Intimate Papers of Colonel House*, Vol. IV, Ernest Benn, Londres 1928, p. 165. Mas House, ao contrário de Jefferson, era capaz de dizê-lo friamente dos britânicos.

Se lembrarmo-nos de que uma definição política descreve um modelo, do qual todo exemplo histórico somente se aproxima, poderíamos definir potência dominante como uma potência capaz de medir forças contra todos os rivais juntos. Péricles dizia que o poderio da Atenas imperial, no início da Guerra do Peloponeso, estava no fato de que ela possuía forças navais mais numerosas e eficientes do que aquelas de todo o resto da Hélade.[6] Dessa forma, Luís XIV tomou de Filipe II o orgulhoso lema, *Nec Pluribus Impar*: um desafio para muitos.[7] No final do século XVII, logo antes do início da Guerra de Sucessão Espanhola, "a França tinha estado constantemente em pé de guerra, e suas armas haviam sido vitoriosas. Ela havia mantido uma guerra, sem quaisquer aliados, contra as principais potências da Europa aliadas contra ela e havia terminado a guerra com vantagens por todos os lados...".[8] No momento em que a Holanda se encontrava no auge do seu poderio naquele mesmo século, "estimava-se que eles possuíam mais marinha mercante do que todo o resto da Europa".[9] Talvez o exemplo mais perfeito de potência dominante seja a Grã-Bretanha da metade do século XVIII, que obteve seus triunfos navais por si só contra as marinhas da França e da Espanha juntas, e a França revolucionária e napoleônica, que, sem possuir aliados importantes, derrotou três coalizões militares em quinze anos, antes que a quarta finalmente a derrotasse. Ainda assim, "mesmo que a França seja muito poderosa", disse Pitt em 1802, "nós temos uma renda igual à de toda a Europa..., uma marinha superior à de toda a Europa, e um comércio tão formidável quanto o de toda a Europa" – e acrescentou, com ironia, "que isso nos cria, senhores, uma *dívida* tão grande quanto a de toda a Europa."[10]

É um fato extraordinário que Abraham Lincoln, em seu primeiro discurso importante, muito antes de ele próprio ou de qualquer outra

[6] B. Jowett (trads.), *Thucydides*, Livro I, 143, i, Claredon Press, Oxford, 1900, p. 99. Cf. a admissão dos corintos, em Livro 1, 122, ii, p. 81.

[7] Voltaire, *The Age of Louis XIV*, J.M. Dent & Sons, Londres 1935, p. 269.

[8] Bolingbroke, *Letters on the Study and Use of History*, Vol. II, Millar, Londres, 1752, p. 55.

[9] *Sir* William Temple, "Observation upon the United Provinces of the Netherlands"; *in The Works of Sir William Temple*, Vol. I, Round, Londres, 1740, p. 60.

[10] *Diaries and Correspondence of the Earl of Malmesbury*, Vol. IV, Richard Bentley, Londres, 1844, p. 147.

pessoa poder prever que ele seria presidente durante a guerra que faria dos Estados Unidos, momentaneamente, a maior potência militar na Terra, tenha descrito a França de maneira semelhante:

"Em que momento devemos esperar a aproximação do perigo? De que maneira devemos nos fortificar contra ele? Devemos esperar que um gigante militar transatlântico cruze o oceano e nos esmague de um só golpe? Nunca! Todos os exércitos da Europa, Ásia e África juntos, com todo o tesouro do mundo (menos o nosso) em seus baús militares, com Bonaparte como comandante, não poderiam pela força tomar um gole d'água do Ohio ou fazer uma trilha na *Blue Ridge* em mil anos de tentativas." [11]

Na segunda metade do século XIX, quando as rápidas mudanças na construção naval estavam tornando os tradicionais cascos de madeira ingleses obsoletos, a Grã-Bretanha adotou formalmente um padrão em relação a duas potências, almejando uma frota de poderio igual ao da união das duas outras maiores marinhas. A Alemanha, por sua vez, cedeu a esse tipo de comparação. O embaixador alemão observou ao Ministro das Relações Exteriores inglês em 1906 que "a Alemanha se sentia uma nação suficientemente forte para não ser intimidada pela combinação de até duas outras grandes potências."[12] A base dos triunfos de Hitler era o fato de que, numa Europa organizada segundo os princípios da nacionalidade, os alemães eram duas vezes mais numerosos do que os habitantes da nação a seguir mais poderosa, excetuando-se a União Soviética. Durante o momento transitório entre a derrota do Japão em 1945 e a primeira explosão atômica russa em 1949, a posição dos Estados Unidos poderia ser descrita em termos similares de superioridade quantitativa. Os russos, disse um membro do Parlamento britânico em 1947, sabem que não existem duas grandes potências no mundo, mas somente uma. A maior força aérea do mundo, a maior marinha, £ 9.000.000.000,00 em ouro, a bomba atômica, e a maior capacidade

[11] Discurso no Young Men's Lyceum of Springfield, 27 de janeiro de 1838, em P. van Doren Stern (ed.), *The Life and Writings of Abraham Lincoln*, Random House, Nova York, 1940, p. 232. Essa passagem é um exemplo do que foi imortalizado por Dickens no "Program Defiance" (ver Martin Chuzzlewit, cap. 34), mas o resto do discurso é muito diferente.

[12] Grey of Fallodon, *Twenty-Five Years*, Vol. I, Hodder & Stoughton, Londres, 1925, p. 83.

produtiva do mundo se concentram nos Estados Unidos, que possuem o maior poderio financeiro, militar e econômico que já existiu em um só país." [13]

Uma potência dominante, contudo, tem de ser definida em termos de propósitos, assim como em termos de poder. Cada potência dominante está engajada num processo direto de engrandecimento, mas em geral também apela para alguma forma de unidade ou solidariedade internacional. Henrique V sonhava, como muitos outros conquistadores medievais subseqüentes, em liderar uma cristandade reunificada numa última cruzada contra os turcos. A Casa Habsburgo era, ela própria, uma espécie de organização internacional, uma confederação dinástica de muitos estados (Áustria, Holanda, Espanha, Nápoles, Milão, Boêmia, Hungria, Portugal), que defendiam os princípios do catolicismo internacional. Gustavo Adolfo tentou fazer de si próprio o protetor de todos os estados protestantes. Napoleão levou os benefícios da Revolução Francesa para toda a Europa, e deu nova imagem ao antiquado título de Imperador. A *Pax Britannica* foi tão eficaz durante o século XIX que era fácil não perceber sua natureza frágil e temporária, e até compará-la ao Império Romano, como se desfrutasse o monopólio do poder. De todas as potências dominantes, Luís XIV e Hitler foram os que menos tiveram a oferecer à humanidade. Ainda assim, Luís XIV era o modelo do monarquismo católico e Hitler (ao lado de quem a arrogância de Luís XIV brilha como um sentido soberano do dever) convenceu muita gente, mesmo fora da Alemanha, de que seus projetos levariam não só a uma nova ordem na Europa, mas também a uma reconstrução do mundo com base em princípios biológicos. Toda potência dominante aspira, ao pretender dar a unificação política à totalidade da sociedade internacional, a se tornar um império universal.

Mesmo assim, as coalizões que destroem as potências dominantes descrevem suas lutas em termos de liberdade e independência. Sua política é o equilíbrio do poder; seus atrativos clássicos são "as liberdades da Europa" e "a liberdade dos mares". Elas em geral procuram restabe-

[13] S.N. Evans, 19 de junho de 1947, na Câmara dos Comuns, *Parliamentary Debates*, 5.ªp. Séries, Vol. 438, Col. 2266.

lecer essas liberdades, ao final de uma guerra total, mediante o patrocínio de um congresso internacional e o estabelecimento de um tratado geral de paz, que permanece a base legal da política internacional até a próxima guerra generalizada. Congressos dessa ordem têm origem nos conselhos ecumênicos da Igreja. O Conselho de Constança (1414-1418) mostra o moderno sistema de estados sob forma embrionária no ventre da cristandade medieval. Reunido com o objetivo de acabar com o Grande Cisma, esse Conselho preocupou-se tanto com assuntos políticos quanto religiosos; "a última ocasião na qual a totalidade da cristandade latina se reuniu para deliberar e agir como uma única comunidade"[14] foi também a primeira ocasião na qual a cristandade organizou-se processualmente sob a forma de nações. O Conselho de Constança foi a última ocasião em que um Imperador presidiu um encontro internacional; a última vez que o Papa havia presidido tal evento foi no Congresso de Mântua (1459-60), que tristemente falhou em seu objetivo de organizar uma cruzada para libertar Constantinopla dos turcos. O Congresso que criou os Tratados de Westfália entre 1644 e 1648 no final da Guerra dos Trinta Anos foi posteriormente considerado o primeiro dos grandes acordos diplomáticos de paz. Ele concluiu o que ainda é o mais longo período de guerra contínua que o sistema de estados já conheceu. Ao pôr fim à predominância dos Habsburgos, ele deu a independência aos estados da Alemanha, e ao pôr fim às guerras religiosas e retirar o Papa e o Imperador da política internacional, ele parecia dar a esta última uma base racional. Mesmo assim, ele tinha um precedente no Tratado de Cateau-Cambrésis (1559), que encerrou as guerras contra a hegemonia de Carlos V, e até na pacificação geral de 1516-1518, que pôs fim ao primeiro surto das guerras italianas. Foi seguido pelo Congresso e Tratado de Utrecht (1713) após a derrota de Luís XIV, pelo Congresso de Viena e o Tratado de Paris (1814-1815) após a queda de Napoleão, e pela Conferência de Paris e o Tratado de Versalhes (1919) no final da primeira tentativa de predominância alemã. Não houve acordo geral de paz após a Segunda Guerra Mundial pela mesma razão que não houve

[14] J. Bryce, *The Holy Roman Empire*, National Book Company, Nova York, 1886, pp. 250-51.

tal acordo após a derrota de Filipe II; em cada um desses casos o final da guerra foi um simples incidente político em meio a um profundo conflito doutrinário, que dividiu o sistema de estados, tornou impossível um acordo geral sobre sua reorganização, e só permitiu a realização de pequenos ajustes.

A mudança da predominância entre as potências foi em geral registrada em assuntos de etiqueta e prática diplomáticas: em precedência e reconhecimento, nos títulos dos governadores, nos locais escolhidos para as conferências e na linguagem diplomática oficial. Alguns dos temas perenes da política internacional já eram visíveis no Conselho de Constança. Os bispos italianos constituíam de longe o maior bloco de votação. De forma a contrabalançar sua superioridade numérica, a delegação inglesa propôs o voto por nação. Quatro nações foram então constituídas: os italianos, os alemães (incluindo os outros povos da Europa Central e do Norte), os ingleses (incluindo os outros povos das ilhas britânicas) e os franceses. Quando chegou uma delegação proveniente de Aragão, os espanhóis constituíram uma quinta nação. Os franceses, que estavam sofrendo sob a agressão de Henrique V, propuseram então que como quatro era o número "natural" de nações, e como os ingleses eram claramente inferiores a todos os outros – eles próprios nações multinacionais – os ingleses deveriam portanto ser incorporados aos alemães, ou o voto por nações deveria ser abandonado. O argumento foi apresentado por razões de propaganda, e não obteve êxito.

Já na época de Luís XIV, o objetivo da diplomacia francesa era de obter a precedência sobre a Espanha: em 1661 houve uma batalha nas ruas de Londres entre os seguidores rivais do embaixador francês e do embaixador espanhol; os franceses foram derrotados; Luís XIV enviou um *ultimatum* à corte espanhola, e obteve uma declaração solene de primazia francesa, mas a disputa continuou durante todo seu reinado. Em 1721 Pedro, o Grande, comemorou o triunfo final da Rússia sobre a Suécia assumindo o título de Imperador, até então reservado exclusivamente ao Sagrado Imperador Romano; mas a França não reconhecia a igualdade diplomática da Rússia até o Tratado de Tilsit em 1807, quando ela própria ostentava o título imperial, e essas eram as duas únicas potências que restavam no continente europeu.

Nos primeiros dias do sistema de estados, as conferências geralmente tinham lugar em alguma cidade neutra na fronteira dos estados em guerra: Noyon, Cambrai, Cateau-Cambrésis, Verrins, a ilha dos Faisões no rio Bidassoa, que foi o local do Tratado dos Pirineus, Oliva, Carlowitz, Passarowitz. Isto ocorria principalmente em virtude da conveniência de comunicações e em parte devido ao prestígio. Os suecos propuseram, na década de 1640, que a conferência de paz para acabar com a Guerra dos Trinta Anos se reunisse em Münster e Osnabrück, ao passo que o Imperador teria preferido as cidades da Renânia de Speier e Worms.[15] Tal prática tornou a ocorrer em tempos mais recentes: a Guerra Russo-Japonesa terminou em virtude de um tratado negociado em Portsmouth, New Hampshire; e as conversações de paz entre os Estados Unidos e o Vietnã do Norte nos anos 60 e 70 foram realizadas em Paris, como local neutro. A diplomacia de Luís XIV, arrogante em outros assuntos, não insistia em não negociar em solo inimigo. Todas as guerras de Luís XIV terminaram com uma conferência em solo inimigo: Aix-la-Chapelle, Nijmwegen, Rijswijck, Utrecht; assim como as de Napoleão: Campoformio, Amiens. Somente no século XIX a realização de conferências de paz na cidade capital de uma das potências vitoriosas, tornou-se uma prática regular.

No século XIX, Napoleão III buscou seguidamente o prestígio de uma conferência internacional em Paris. Após 1871, contudo, quando a Alemanha sucedeu a França como potência dominante, Berlim tornou-se pela primeira vez a sede de encontros internacionais sediando o Congresso de 1878 sobre a Questão do Oriente e a Conferência de 1884-5 sobre a partilha da África. Washington tornou-se sede de uma grande conferência pela primeira vez em 1922 por ocasião do encontro que marcou o final formal da supremacia naval britânica. Stalin se recusava a viajar ao estrangeiro, e insistia que outros chefes de governo viessem encontrá-lo em solo russo (como em Moscou e Yalta) ou numa cidade sob ocupação soviética.

[15] A. de Wicquefort, *L'Ambassadeur et ses Fonctions*, J. e D. Steucker, The Hague, 1680, Livro II, pp. 266-7.

A língua oficial da diplomacia também acompanhou o movimento do poder. O latim era a língua comum das relações internacionais até a metade do século XVII. O francês o substituiu e reinou sem concorrentes durante duzentos e cinqüenta anos: embaixadores prussianos escreviam relatórios ao seu próprio rei em francês até que Bismarck o proibisse após 1862. Em 1919, a predominância dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha na Conferência de Paris fez do inglês, pela primeira vez, uma língua oficial em pé de igualdade com o francês. (A Itália, a outra das Quatro Grandes Potências, foi derrotada numa reivindicação similar em favor do italiano.) A competição entre as línguas é hoje mais baseada em sua ampla utilização do que na tradição, e as línguas mais usadas têm estados poderosos e populosos para sustentar suas reivindicações. Se considerarmos a ampla utilização de uma língua em termos do número de estados que a falam, o espanhol (a principal língua panamericana) e o inglês estariam em primeiro lugar; se, por outro lado, considerarmos o número de indivíduos que a utilizam como língua materna, a ordem provavelmente será chinês, inglês e russo. O *reductto ad absurdum* da competição entre as línguas diplomáticas foi atingido na Conferência de São Francisco em 1945. No início, pretendia-se que as línguas oficiais da conferência fossem inglês, espanhol e russo. Naquele contexto, as reivindicações tradicionais em favor do francês não podiam ser desprezadas, pois esta língua provavelmente ainda é, assim como o inglês, uma das mais conhecidas em em países não-francófonos; e as reivindicações dos chineses tinham de ser acatadas. Dessa forma, foram conferidos direitos iguais às línguas das cinco grandes potências nominais. A desvantagem de um maior número de línguas oficiais está no maior trabalho que requer traduzir resoluções oficiais e no perigo de surgirem versões e interpretações conflitantes. As Nações Unidas tiveram de cortejar seus membros mais poderosos, e por isso reconheceram estas cinco línguas oficiais, mas, na prática, têm utilizado o inglês e o francês como línguas "de trabalho." [16]

[16] Este capítulo foi escrito provavelmente no início da década de 70.

Capítulo III

# GRANDES POTÊNCIAS

"Potência dominante" não é um termo diplomático aceitável. Os demais estados do sistema de estados reconhecem uma potência dominante de fato, seja por colaborarem com ela, seja por se unirem para resistir a ela. A hegemonia, contudo, nunca foi aceita em teoria, exceto dentro do campo limitado de influência da potência dominante, assim como os estados-satélites de Filipe II, Luís XIV, Napoleão e Hitler concederam-lhes a primazia quando estes últimos atingiram o ponto máximo de seu sucesso, ou ainda como o "papel de liderança" da União Soviética tem sido reconhecido entre os países comunistas desde 1945. A única distinção palpável, nas inter-relações diplomáticas normais, é aquela entre grandes potências e outras potências. O que é uma grande potência?

Esta é uma das questões centrais da política internacional. É mais fácil respondê-la do ponto de vista histórico, enumerando as grande potências em uma época qualquer, do que fornecer uma definição, pois sempre há ampla concordância de opinião em relação às grandes potências existentes. Desde a Segunda Guerra Mundial, elas têm sido os Estados Unidos, a Rússia, a Grã-Bretanha, a França e a China. Em 1939, eram os Estados Unidos, a Grã- Bretanha, a França, a Alemanha, a Itália, a Rússia e o Japão. Em 1914 eram a Grã-Bretanha, a França, a Alemanha, a Áustria-Hungria, a Rússia, a Itália, os Estados Unidos e o Japão. Em 1815, eram a Grã-Bretanha, a Rússia, a Áustria, a Prússia e a França.

O termo "grande potência" pode ser encontrado em escritos políticos desde o início do sistema internacional, e cinco grandes potências eram reconhecidas na Itália do século XV: Veneza, Milão, Florença, o Estado Papal e Nápoles. Mesmo assim, o *status* de grande potência só se tornou regularmente estabelecido na política internacional por ocasião do Congresso de Viena, que marcou também o início de duas novas

formas de procedimento. Ele abandonou a velha ordem de precedência entre os soberanos, baseada na antigüidade de seus títulos, que havia se tornado obsoleta pelas revoluções americana e francesa e pela abolição do Sacro Império Romano por Napoleão.

Daquele momento em diante, impérios, reinos e repúblicas passaram a ser todos iguais na classificação diplomática, e uma doutrina a respeito da igualdade entre os estados foi amplamente aceita pelos juristas internacionais. Essa doutrina vinha acompanhada de um corolário que mais tarde ficou conhecido como o voto de unanimidade, ou seja, o fato de que um estado não pode estar legalmente atado a decisões às quais ele não consentiu. Mas em termos de política, em oposição à teoria diplomática e ao direito internacional, o Congresso de Viena substituiu o antigo sistema baseado no poder. Castlereagh acreditava que o controle do Congresso deveria estar nas mãos das "seis potências mais importantes em população e peso", ou seja, Grã-Bretanha, Rússia, Áustria, Prússia, Espanha e a França derrotada, mas a Espanha saiu da corrida. Na prática, os quatro aliados administraram o congresso, e as pequenas potências, após registrarem protestos, concordaram com as decisões tomadas pelas primeiras. Durante os cem anos seguintes, "as potências" passou a significar as grandes potências, e o concerto das potências governou o mundo de maneira titubeante.

Esse é o exemplo mais famoso na história internacional da tendência por parte das grandes potências de se juntarem numa espécie de diretório para impor sua vontade ao sistema de estados. Elas geralmente justificam suas ações alegando a manutenção da paz e da segurança. Estas são, contudo, duas palavras de significado ambíguo na política do poder: temos de nos perguntar a quem pertence a segurança em questão, e à custa de quem ela é obtida. A partilha da Polônia pela Prússia, Rússia e Áustria (1772-95) teve como desculpa o fato de que preservaria a paz entre as potências que executaram tal divisão. A partilha da Tchecoslováquia com o consentimento francês e britânico, em Munique, em 1938, foi descrita por Chamberlain como "a paz com honra". Quando a Alemanha e a Rússia fizeram a quarta partilha da Polônia em 1939, assinaram um tratado de amizade declarando que haviam criado

"uma base segura para uma paz duradoura na Europa Oriental". Quando a Grã-Bretanha e a França atacaram o Egito em 1956, justificaram-se de várias maneiras, alegando que estariam separando as forças egípcias e israelenses, protegendo o Canal de Suez, e impedindo que a guerra entre Egito e Israel se alastrasse. A história pouco oferece para sustentar a asserção, defendida pelas grandes potências, de que elas são mais controladas e responsáveis do que as potências menores. Ao invés disso, a história sugere que as grandes potências desejam monopolizar o direito de criar conflitos internacionais. O concerto das potências é freqüentemente apontado como o responsável por não ter havido guerra total na Europa de 1815 a 1914 e, de fato, seria insensato censurar os padrões de moderação diplomática e de boa-fé que o concerto ajudou a desenvolver. A pacificação da Europa, contudo, deve-se menos à atuação do concerto do que à existência, naquela época, de oportunidades aparentemente ilimitadas de expansão independente fora da Europa para a Grã-Bretanha, a Rússia e a França, enquanto a Prússia mantinha-se ocupada na conquista da Alemanha. Quando a expansão externa começou a chegar ao fim, as grandes potências lançaram-se umas sobre as outras na Europa, e o concerto desmoronou nas crises que levaram à Primeira Guerra Mundial.

A Conferência de Paris de 1919 repetiu a experiência do Congresso de Viena. As principais potências aliadas e associadas (como intitulavam-se os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França, a Itália e o Japão) tomaram as decisões principais antes de submetê-las aos demais participantes da conferência, pois se trinta potências, ao invés de cinco, tivessem a oportunidade de discutir, não se teria chegado a decisão alguma. Na primeira sessão plenária, as pequenas potências protestaram, e *Sir* Robert Borden, o Primeiro-ministro canadense, indagou em nome delas: "quem chegou a essas decisões, e sob que autoridade?". Clemenceau, presidente da conferência, respondeu com desprezo às reclamações das pequenas potências. Em primeiro lugar, ele lembrou a elas que a decisão tanto de patrocinar uma conferência de paz quanto de convidar as nações interessadas havia sido tomada pelas grandes potências, e, em segundo lugar, que estas últimas possuíam doze mi-

lhões de homens em armas ao final da guerra: "isto lhes dá o direito de serem respeitadas".[1] De forma que se justificasse esse procedimento, foi efetuada uma distinção entre potências com "interesses gerais", ou seja, as grandes potências, e potências com "interesses limitados", ou seja, o resto. O *status* de grande potência obtinha primeiro o reconhecimento legal, o que conferia, ao mesmo tempo, o direito de possuir um assento permanente no Conselho da Liga das Nações. Como as grandes potências têm interesses mais amplos e maiores recursos do que as pequenas, o dever de resolver assuntos internacionais deve também ser delas; e esperava-se que de grandes potências passariam a ser, como já foi dito, grandes responsáveis. Dessa forma, a Liga das Nações possuía dois órgãos: a Assembléia, onde todos os estados-membros estavam representados, e o Conselho, destinado primeiramente a ser um comitê executivo das grandes potências; mas além dos assentos permanentes das grandes potências, havia quatro assentos não-permanentes destinados às pequenas potências eleitas pela Assembléia. Esses assentos provisórios foram objeto de muitos ciúmes diplomáticos pois, após o Acordo de Paz de 1919, existiam várias potências semigrandes, cada qual querendo ser reconhecida como grande potência. A Polônia, com uma população superior a trinta milhões, se considerava mais próxima da Grã-Bretanha, da França e da Itália, cada qual com aproximadamente 40 milhões de habitantes, do que da Lituânia com seus dois milhões. O Brasil, com uma população de tamanho semelhante à da Polônia, era a mais importante potência americana em Genebra, uma vez que os Estados Unidos haviam decidido não fazer parte da Liga. A Espanha era uma ex-grande potência e, de certa forma, o líder dos estados hispano-americanos. Quando a entrada da Alemanha na Liga foi negociada em Locarno em 1925, com a promessa de um assento permanente no Conselho, o que seria próprio para uma grande potência patente, a Polônia, a Espanha e o Brasil declararam que se oporiam à admissão do ex-inimigo, a não ser que lhes fossem também conferidos assentos permanentes no

[1] *Lord* Hankey, *The Supreme Command,* Allen & Unwin, Londres, 1963, p. 46; H.W.V. Temperley (ed.), *A History of the Peace Conference of Paris,* Vol. I, O.U.P, Oxford, 1920, p.249; veja também H.J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality,* Holt, Nova York, 1950, Apêndice, pp. 207-8.

Conselho. A China, por sua vez, já pensando no futuro, levantou o argumento que "ao considerar uma nação uma grande potência, devemos levar em conta exclusivamente suas potencialidades econômicas e posição geográfica". Essa querela indigna terminou com a renúncia do Brasil à Liga, com o afastamento da Espanha dos trabalhos da Liga, e com a pacificação da Polônia pela criação de assentos quase-permanentes no Conselho, dos quais ela ocupou o primeiro. Mesmo assim, dentro de poucos anos a Alemanha transferiu os argumentos para obter *status* de grande potência da sala de conferências para o campo de batalha, e reivindicações enfadonhas acabaram sumindo rapidamente – no final, até mesmo as suas próprias.

A Segunda Guerra Mundial acentuou a preeminência diplomática e legal das grandes potências. Durante a guerra, os Estados Unidos, a Rússia e a Grã-Bretanha concordaram em criar uma nova organização internacional, que entraria em funcionamento quando a guerra acabasse. Eles convidaram a China para a Conferência de Dumbarton Oaks em 1944, onde foi elaborada a Carta das Nações Unidas, e convidaram tanto a China quanto a França para juntarem-se a elas como potências *patrocinadoras* da Conferência de São Francisco de 1945, onde a Carta foi assinada. A título de prestígio, a França recusou-se a ser uma potência *patrocinadora,* mas, assim como as outras quatro potências, aceitou um assento permanente no Conselho de Segurança, A Organização das Nações Unidas confere às grandes potências uma posição mais forte do que gozavam na Liga, e também elimina a regra de *unanimidade,* que havia sido mantida na Liga das Nações de forma a conciliar a opinião americana. A Carta das Nações Unidas estabelece o voto de maioria tanto no Conselho de Segurança quanto na Assembléia Geral e, ao conferir às grandes potências o poder de veto no Conselho de Segurança, restringe exclusivamente a elas a proteção da regra de unanimidade.[2] As doutrinas da igualdade e da unanimidade haviam sempre sido fictícias,

[2] A Convenção modificou ligeiramente a regra da unanimidade ao impedir que um partido disputasse voto em determinadas circunstâncias: ver artigos 15 e 16 da Convenção, e compare com os Artigos, 3, 4 e 11. Nas Nações Unidas, o Conselho de Segurança decide por uma maioria de sete de um total de onze membros, com o voto harmonioso dos membros permanentes; a Assembléia Geral decide por maioria de dois terços. Ver Artigos 18 (2) e 27 (3) da Carta.

mas eram moralmente superiores a qualquer outra doutrina que colocasse as grandes potências acima da lei que deveriam impor às demais.

Mesmo assim, é igualmente fictício falar-se hoje das grandes potências em termos dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Em primeira instância, é óbvio que as grandes potências não são grandes potências pelo simples fato de possuírem o direito de veto no Conselho de Segurança, mas o são justamente porque foram capazes de dar a si próprias o direito do veto. Em segundo lugar, é também óbvio que todas elas não possuem forças comparáveis. O homem comum é da opinião prática de que só existem duas grandes potências no mundo – os Estados Unidos e a União Soviética – e evita a denominação formal ao inventar novos termos – tais como "superpotência" – para descrever aquelas potências que a ele parecem indubitavelmente ser as maiores. Dizer que uma grande potência é aquela que é reconhecida como tal por seus contemporâneos só revela parte da verdade. Esse reconhecimento poderá conter um elemento de desejo ou convencional, da mesma forma que as Três Grandes cooptaram a China e a França no final da Segunda Guerra Mundial. A verdade que faltava foi exprimida pelo jovem Napoleão, quando afirmou que a República Francesa revolucionária no auge de suas vitórias precisava "tanto ser reconhecida quanto o Sol o precisa",[3] e ainda pelo estadista russo do século XIX que afirmou que "uma grande potência não espera pelo reconhecimento, ao invés disso, revela-se".[4] Assim sendo, Kruschev comentou, após uma visita a Pequim em 1958, que a política de ignorar a China não fazia sentido: "Esta grande potência existe, se fortalece, e está se desenvolvendo alheia ao fato de ser ou não reconhecida por certos governos".[5] A existência daquilo que é reconhecido determina o ato de reconhecimento, e não vice-versa. Dessa forma, a classe das grandes potências pode ser vista por dois enfoques diferentes, dependendo de como as consideramos: formal ou substantivamente. Em decorrência disso, é

[3] Hegel, *Philosophy of Right*, Additions, T.M.Knox (trad.), Clarendon Press, Oxford, 1942, parágrafo 331, p. 297.
[4] Gortchakov, "une grande puissance ne se reconnaît pas, elle se révèle", em O. von Bismarck, *Reflections and Reminiscences*, Vol. I, A.J. Bufler (trad), Smith Elder, 1898, p. 302.
[5] *The Guardian*, 6 de agosto de 1958, p. 1.

provável que em qualquer momento existam potências em ascensão ou em declínio e, numa época de mudanças revolucionárias, que o reconhecimento formal siga atrás do aumento ou do declínio do poder.

A auto-revelação de uma grande potência é completada pela guerra. Se nos perguntarmos quando as grandes potências mais antigas – tais como a França, a Espanha e a Áustria – obtiveram suas posições, encontraremos a resposta mais satisfatória no lento processo de amalgamação territorial decorrente das heranças dinásticas. Apesar disso, pelo menos desde a época da Paz de Westfália, tem sido verdade que, assim como os caçadores de cabeças de Bornéu tornam-se adultos após caçar sua primeira cabeça, uma potência atinge o nível de grande potência por intermédio de uma guerra bem-sucedida contra outra grande potência. A Inglaterra desempenhou o papel de uma grande potência sob Elisabeth I e sob Cromwell, mas caiu na dependência da França sob os Stuarts restaurados, até que, em 1688, Guilherme III os depôs e colocou a Inglaterra à frente da coalizão contra Luís XIV. A Revolução Gloriosa não só estabeleceu as liberdades inglesas mas também iniciou a guerra que fez da Grã-Bretanha uma grande potência. A Rússia tornou-se uma grande potência por intermédio do ataque de Frederico, o Grande, à Áustria em 1740 e da bem-sucedida defesa de seus ganhos na Guerra dos Sete Anos (1756-63). A Itália tornou-se uma grande potência por cortesia após sua unificação e contraiu um complexo de inferioridade nacional por nunca ter conquistado tal lugar por intermédio de uma guerra (Bismarck comentou que a Itália "tem dentes tão ruins e um apetite tão grande"). A conquista da Abissínia em 1935-1936 foi um ato desesperado de auto-afirmação, e a ênfase de Mussolini no "estado de sítio pelos cinqüenta estados sancionadores" consistiu em uma tentativa de colocar o *status* italiano de grande potência acima de qualquer questionamento posterior por intermédio do prestígio conseguido ao haver desafiado uma coalizão mundial. A coalizão e o prestígio mostraram-se, todavia, igualmente espúrios. O Japão tornou-se uma grande potência após sua vitória sobre a Rússia na Guerra Russo-japonesa (1904-1905). A China passou a ser grande potência em virtude de sua indomável resistência ao Japão durante a longa luta de 1931 até 1945, e

confirmou sua posição pelas derrotas que impôs aos Estados Unidos na Guerra da Coréia (1950-53).

Tanto em relação a isso quanto em outros respeitos, os Estados Unidos são excepcionais. Sua conquista do *status* de grande potência é às vezes tida como decorrente da Guerra Hispano-Americana de 1898, com o estabelecimento de um protetorado sobre Cuba e a anexação de Porto Rico e das Filipinas. O decadente Império espanhol não constituía, contudo, vítima adequada, e um julgamento mais realista considera o início dessa conquista a partir do gigantesco conflito interno da Guerra Civil (1861-5) uma geração antes da Guerra Hispano-Americana. Alguns anos mais tarde, o maior dos historiadores americanos – que durante a Guerra Civil tinha sido secretário particular na legação americana em Londres – relembrou com emoção romântica o momento decisivo da guerra em Gettysbury e Vicksburg em julho de 1863:

> "Pouco a pouco, no princípio somente aparecendo como um esboço daquilo que poderia ser se as coisas fossem feitas corretamente, começávamos a sentir que, em algum lugar por trás do caos em Washington, o poder começava a tomar forma; que era massificado e guiado como não havia sido anteriormente ... Quando os primeiros grandes golpes começavam a ser dados, contorcíamo-nos na cama no silêncio da noite, para ouvir, cheios de esperança, incrédulos. Quando as enormes massas golpearam, uma após as outras, as massas oponentes, o mundo todo tremeu. Tal desdobramento de poder ainda era desconhecido. A resistência magnífica e os golpes devolvidos aumentaram a ansiedade. Durante os dias de julho os londrinos estavam bobos de incredulidade. Os ianques estavam ensinando-os a lutar."[6]

A Guerra Civil deixou os Estados Unidos momentaneamente a potência militar do mundo e antes que esse poderio fosse dispersado, já havia obrigado Napoleão III a abandonar sua tentativa de construir um

---

[6] *The Education of Henry Adams,* Constable, Londres, 1919, p. 169. Veja também L. Oppenheim, *International Law,* Longmans, 1912. Vol. I, pp. 48 e 70, e edições subseqüentes.

império católico no México. O *status* de grande potência pode ser perdido, assim como pode ser ganho, por intermédio da violência. Uma grande potência não morre em seu próprio leito. Ela pode às vezes perder sua posição numa guerra que, mesmo fazendo-a vitoriosa, deixá-la-á sobrepujada por um aliado mais poderoso. Este foi o caso da Holanda após a guerra contra Luís XIV, quando aquela nação caiu na dependência da Grã-Bretanha, da mesma forma como própria Grã-Bretanha caiu na dependência dos Estados Unidos após a guerra contra Hitler. Mesmo assim, na maioria das vezes, uma grande potência sucumbe após sofrer uma derrota. A Suécia deixou de ser uma potência após sua derrota para a Rússia na Grande Guerra do Norte; assim como a Turquia, após sua derrota também para a Rússia na guerra de 1767-1774. A Espanha nunca voltou a ser uma grande potência após ter sido subjugada por Napoleão em 1808, e a história provavelmente dará o mesmo veredicto à França após sua sujeição a Hitler em 1940. A Itália abandonou qualquer pretensão de ser uma grande potência após a Segunda Guerra Mundial.

Mesmo assim, é possível deixar temporariamente de ser uma grande potência. A Prússia perdeu sua posição na catástrofe de Iena em 1806, mas recuperou-a na Guerra de Liberação em 1813-14. A França perdeu a sua posição em 1815, mas também recuperou-a quando foi admitida no concerto das potências no Congresso de Aix-la-Chapelle em 1818. A Rússia foi posta fora de ação por sua derrota em 1917, e a Alemanha em 1918; mas a Alemanha recuperou sua posição na Conferência de Locarno em 1925, e a Rússia quando entrou para a Liga em 1934. O Japão pôs em jogo seu *status* de grande potência, e a Alemanha o seu, pela segunda vez, em virtude de suas derrotas desastrosas na Segunda Guerra Mundial. Acredita-se às vezes que sejam capazes de recuperar suas posições, mas parece claro que o Japão nunca mais representará um desafio para a China, e nem a Alemanha para a Rússia. Não existem exemplos de uma segunda ressurreição após uma derrota total.

A definição de uma grande potência que mais se aproxime da realidade tem de ser uma definição histórica, estabelecendo o fato de que "grande potência" é a potência que fez tais e tais coisas. Uma

definição científica, que estabeleça os atributos que uma grande potência deve possuir, será, por sua vez, uma abstração até certo ponto fora de nossa complicada e pouca manejável experiência política. Talvez seja considerado óbvio o fato de que uma grande potência é mais forte do que o estado-padrão em relação a pelo menos alguns dos componentes do poder: em população, extensão do território, recursos industriais, organização social, tradição histórica e aspiração à grandeza. Mas isto em relação a alguns desses componentes, à maioria, ou a todos? E mais forte até que ponto? E qual é o estado-padrão? Os critérios militares de uma grande potência têm mudado constantemente. Na Conferência de Yalta, em 1945, Churchill apoiou a objeção de Stalin em admitir a França nas discussões dos Três Grandes, alegando que estes últimos constituíam "um clube muito exclusivo, cuja taxa de admissão era de pelo menos 5.000.000 de soldados ou o equivalente".[7] A própria Grã-Bretanha mal possuía tal taxa de admissão, mesmo naquela época, e desde então essa taxa tem sido aumentada com uma rapidez desconcertante. As potências ocidentais propuseram, nas negociações de desarmamento de 1955, que os Estados Unidos, a Rússia e a China deveriam cada qual possuir 1.500.000 homens em suas forças armadas durante períodos de paz, e que a França e a Grã-Bretanha ficariam bem atrás, não ultrapassando 750.000 homens. Além disso, o Sr. Calvocoressi sugeria que as três potências "milionárias", como ele as chamava, seriam agora as grandes potências.[8] Harold Macmillan dizia que a Grã-Bretanha tinha de confirmar sua posição de grande potência mediante a fabricação da bomba-H.[9] Outros afirmaram que o maior teste para uma grande potência seria sua capacidade de lançar um veículo ao espaço.

Tais declarações nos informam sobre a força militar e os equipamentos mecânicos que uma grande potência deve possuir hoje em dia, mas não nos dizem qual é a característica permanente de uma

[7] J. F. Byrnes, *Speaking Frankly*, Heinemann, Londres, 1947, p. 25.
[8] P. Calvocoressi, *The Listener*, 28 de julho de 1955, p. 132.
[9] Discurso na Câmara dos Comuns, 23 de fevereiro de 1958, em *Parliamentary Debates*, 5, Séries, Vol. 582, col. 2305.

grande potência, ou seja, porque a Alemanha foi uma grande potência em 1914, ou a França no século XVIII, ou ainda Veneza, quando, em 1508, enfrentou as forças conjuntas do papado, da França, da Espanha e do Império. Além disso, é apenas parcialmente satisfatório dizer que a China tornou-se uma grande potência em virtude do fato de que a Revolução Comunista forneceu-lhe, pela primeira vez em cem anos, uma administração centralizada e capaz de organizar todos os seus recursos; pois o mesmo poderia ser dito da Iugoslávia de Tito, ou da Argentina de Perón, e essas nações não são consideradas grandes potências.

Parece-nos então que, se buscamos uma definição científica de grande potência, precisamos apresentar dois pré-requisitos. Temos de encontrar a avaliação exata de potência, ao invés de apresentar somente seu reconhecimento convencional. Além disso, temos de encontrar tal apreciação em termos da relação com o sistema de estados como um todo, e não em termos da quantidade ou dos ingredientes do poder.

Em razão disso, talvez a definição mais satisfatória seja aquela que engloba a distinção feita por ocasião da Conferência de Paris de 1919, entre potências com interesses gerais e potências com interesses limitados. As grandes potências são potências com interesses gerais, ou seja, cujos interesses são tão amplos quanto o próprio sistema de estados, o que significa que hoje em dia abrangem o mundo todo. O Professor Toynbee reformulou essa definição alguns anos mais tarde, de forma que evitasse a ambigüidade na palavra "interesses": "uma grande potência pode ser definida como uma força política que exerce um efeito que se estende sobre o maior campo de ação da sociedade na qual opera".[10] *Sir* Alfred Zimmern expôs a mesma idéia de maneira diferente: "... todo Ministro das Relações Exteriores de uma grande potência preocupa-se com o mundo todo durante todo o tempo".[11] Tal definição está de acordo com muitas das observações que podem ser feitas sobre o compor-

[10] A. J. Toynbee, *The World after the Peace Conference*, O.U.P., Oxford, 1926, p.4.
[11] *Spiritual Values and World Affairs*, Clarendon Press, Oxford, 1939, p. 32.

tamento daqueles que possuem o *status* de grande potência. As dúvidas a respeito da posição da França desde 1945 (tanto para os franceses quanto para as demais pessoas) têm sido causadas principalmente pela incapacidade da França em manter seus interesses, que anteriormente eram mundiais. Sua antiga ligação com o Oriente terminou contra sua vontade quando a Síria e o Líbano finalmente tornaram-se independentes em 1946; ela foi forçada a sair do Extremo Oriente quando deixou a Indochina em 1946; a independência do Marrocos, da Tunísia e da Argélia encerrou seu poder, ainda que não sua influência, na África do Norte. A ascensão da China ao *status* de grande potência tem sido, por sua vez, rapidamente manifestada pela afirmação de um universo de interesses. Enquanto a China era representada por Chang Kai-Chek , os Estados Unidos e a Grã-Bretanha procuravam introduzi-la em discussões gerais a respeito da situação internacional, pois isto lhes daria um apoio, ao passo que a Rússia evidentemente se opunha a tais atitudes. Os papéis se inverteram desde a Revolução Comunista na China. A primeira reunião do Conselho de Ministro das Relações Exteriores, em setembro de 1945 em Londres, chegou a um impasse na questão sobre se a China deveria ou não participar nas discussões dos tratados de paz para a Europa Oriental. Mesmo assim, foi ironicamente a fraqueza momentânea da Rússia por ocasião da Revolta Húngara de 1956 que permitiu à China exercer uma influência nos assuntos europeus como árbitro das disputas ideológicas internas do campo comunista, e que levou Chu En-Lai a visitar Varsóvia e Budapeste em janeiro de 1957. E a crise de Suez, ocorrida naquele mesmo momento, deu à China a oportunidade de, pela primeira vez, lançar-se no Oriente Médio com ameaças (ainda que vazias – mas na política do poder a própria ameaça é um ato) de intervenção militar. Apelou-se para esse critério de *status* de grande potência muito antes de sua formulação, em 1919. Foi nesses termos que Napoleão III justificou, no pequeno mundo de 1859, uma preocupação francesa com relação à Romênia. "Se me indagassem que interesse possuímos naqueles países distantes banhados pelo Danúbio, eu responderia que o interesse da França está em qualquer lugar onde haja uma

causa justa e civilizadora a ser promovida"[12] E é curioso lembrar que a Grã-Bretanha usou o mesmo argumento para tentar persuadir a Rússia a vir ajudá-la contra a França e a Espanha na Guerra Revolucionária Americana. Após ter sido mantido à distância por seis meses, foi finalmente permitido ao ministro britânico em São Petersburgo participar de uma discussão com Catarina, a Grande, sobre política, e pediu-lhe que interviesse. "Levando em consideração o que o Sr. diz", replicou ela, "que direito tenho eu, afinal, de interferir num conflito que não me diz respeito sobre um assunto que eu não deveria compreender, e com cortes tão distantes de mim?" Eu respondi a Sua Majestade Imperial dizendo que, se no século passado algum soberano russo me houvesse feito tal indagação, eu não teria conseguido responder; mas, como a Rússia estava se tornando uma grande potência na Europa, a resposta era óbvia, pois ela era poderosa demais para ver qualquer assunto com indiferença, e os assuntos da Europa eram agora os assuntos da Rússia".[13]

A Imperatriz, que nunca havia se afastado desses argumentos, subseqüentemente interveio na guerra, mas contra a Grã-Bretanha. Mesmo assim, não é simplesmente o fato de possuir interesses amplos que caracteriza uma grande potência. A Holanda, antes de 1947, com seu império nas Índias Orientais e na Guiana Holandesa e Curaçau na América; ou Portugal com suas vastas colônias na África, Goa na Índia, metade da ilha de Timor nas Índias Orientais e Macau no mar da China, constituíam exemplos de potências menores com interesses quase mundiais. Devemos acrescentar ainda uma capacidade de proteger ou levar adiante esses interesses pela força. Isto significa estar pronto para ir à guerra.

"As grandes potências", disse A.J.P. Taylor, referindo-se à Europa do século XIX, "eram, como está implícito em seu nome, organizações dirigidas para o poder, ou seja, em último caso dirigidas para a guerra. Elas poderiam ter outros objetivos – o bem-estar de

[12] Discurso ao órgão Legislativo Francês, 7 de fevereiro de 1859, em R.W. Seton-Watson, *History of the Roumanians*, C.U.P., Cambridge, 1934, p. 267.
[13] *Diaries and Correspondence of the Earl of Malmesbury*, Vol. 1, p. 253.

seus habitantes ou a grandeza de seus governantes – mas o teste básico para elas era sua capacidade de fazer a guerra".[14]

Outra definição que preenche nossos dois pré-requisitos foi elaborada pelo historiador prussiano Treitschke: "Um estado pode ser considerado grande potência se uma coalizão de outros estados for necessária para levar a cabo sua total destruição".[15] Será percebido que essa definição se parece com a que fornecemos no capítulo anterior para uma potência dominante, e é possível que Treitschke, quando escreveu isso, tenha generalizado a partir da hegemonia européia da Alemanha, para a qual ele próprio contribuiu ao pregar o nacionalismo alemão. Além disso, a definição não é verdadeira em termos de fatos históricos caso uma "total destruição" signifique o tipo de derrota imposta à Prússia por Napoleão em 1806, ou à França por Hitler em 1940, pois estas foram façanhas individuais.[16] Talvez uma definição ideal seja que, assim como uma potência dominante é aquela que pode confiantemente contemplar a guerra contra qualquer combinação possível de outras potências, uma grande potência é aquela que pode confiantemente contemplar a guerra contra qualquer outra potência individual. A história, contudo, não se conforma a definições ideais, e existem muitos exemplos de grandes potências em declínio (tais como a Holanda após 1676, a Áustria-Hungria após 1866, a França após 1871 e a Grã-Bretanha após 1945) cujo *status* contínuo de potência depende de uma aliança, às vezes com um parceiro mais poderoso. Ainda assim, a definição de Treitschke é útil, pois ilustra a dificuldade de distinguir exatamente entre potências dominantes e grandes potências. A maioria das grandes potências tem sido potências dominantes em declínio. E podemos dizer que toda grande potência aspira a ser uma potência dominante assim como toda potência dominante aspira a ser um império universal.[17]

[14] A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe,* Clarendon Press, Oxford, 1954, p. XXIV.
[15] H. von Treitschke, *Politics,* Vol. II, B. Dugdale e T. de Bille (trad), Constable, Londres, 1916, p. 607.
[16] O exemplo mais notável de uma "destruição total" na história do Ocidente foi a exterminação de Cartago por Roma em 146 depois de Cristo. Nesse caso, não houve coalizão, pois Roma só contou com a ajuda dúbia dos numídios. Mas Cartago havia perdido seu *status* de grande potência na Segunda Guerra Púnica de 218 a 201 a.C., o que a tornou tributável e deu a Roma o controle de sua política externa.
[17] Este capítulo aparentemente foi escrito no final da década de 50.

Capítulo IV

# POTÊNCIAS MUNDIAIS

A discussão no capítulo anterior trouxe-nos a um ponto em que temos de levar em consideração uma característica marcante das grandes potências. Elas têm mostrado uma tendência a decrescer em número e aumentar em tamanho. O processo ocorreu pela primeira vez no pequeno palco da Europa. Em 1500, existiam várias grandes potências, algumas como Portugal, que posteriormente deixou de ser grande potência e, outras como Veneza, que posteriormente deixou simplesmente de ser uma potência – mas ao longo dos séculos seu número foi reduzido às Cinco Grandes do Congresso de Viena. Desde 1815, este processo tem se repetido no palco mundial. Em 1914, existiam oito grandes potências. Em 1939 havia sete. Após o final da Segunda Guerra Mundial havia nominalmente cinco, mas substantivamente duas. Além disso, as potências da Conferência de Potsdam em 1945 eram de muito maior calibre do que as potências do Congresso de Viena, da mesma forma como essas últimas eram maiores do que Veneza e Portugal.

Tal decréscimo em número e aumento no tamanho é o resultado da expansão do sistema europeu de estados por todo o mundo, que acompanhou o desenvolvimento da política internacional em todos os seus estágios, desde a desintegração da cristandade medieval. As potências localizadas nos limites da Europa lançaram-se sobre o mundo. Desde a época em que os navios de Portugal pela primeira vez dobraram o Cabo da Boa Esperança (1487-8) e cruzaram o Oceano Índico, e desde a descoberta da América (1492) e a primeira travessia do Pacífico para circunavegar o mundo (1519-22) pela Espanha, toda guerra total na Europa teve repercussões por todo mundo. Até mesmo a Guerra dos Trinta Anos – que começou com a disputa pela sucessão do trono da Boêmia, e que foi a guerra mais exclusivamente européia no que diz respeito às operações militares – teve como pano de fundo a transferên-

cia do poder colonial da Espanha e de Portugal para a Holanda. Macaulay possui uma famosa descrição das repercussões de um conflito entre o Rei da Prússia e a Rainha da Hungria a respeito de uma província da Europa Central, em 1740: "O mundo inteiro correu às armas... os males produzidos por suas intenções nocivas foram sentidos em terras onde a palavra Prússia não era conhecida (. . .), homens negros lutaram na costa de Cormandel, e peles-vermelhas se escalpelaram na região dos Grandes Lagos, na América do Norte."[1] Para que Hitler pudesse destruir um vizinho com o qual havia assinado um pacto de não-agressão, tropas sudanesas lutaram contra italianos na Somália e australianos caçaram japoneses nas selvas da Nova Guiné.

Ao se expandirem, as potências européias conquistaram e exploraram as outras civilizações humanas no México, Peru, Índia, Islão e China e despertaram um dragão adormecido quando tocaram no reino eremita do Japão. Elas utilizaram recursos vastos e distantes para resolver suas próprias disputas no campo de batalha da Europa, e, inversamente, lutaram na Europa para assegurar o domínio desses recursos longínquos. Assim, os ingleses e os holandeses no século XVI atacaram o Império Espanhol da América, pois esperavam "cortar as vias de suprimento por intermédio das quais o rei da Espanha sustentava suas guerras na Europa."[2] Quando Pitt, durante a Guerra dos Sete Anos, garantiu a posse dos territórios norte-americanos entre o Mississippi e os Alleghanys para o mundo anglófono pela contenção do poderio militar francês no continente europeu, declarou numa frase famosa, que "a América foi conquistada na Alemanha."[3] Dessa forma, Napoleão procurou em vão reconquistar com seus exércitos na Europa o Cabo da Boa-Esperança e as Índias Orientais, que os ingleses haviam tomado aos holandeses; e Canning, quando os franceses invadiram a Espanha em 1823, reconheceu a independência das colônias espanholas na América e colocou-as sob a proteção da marinha britânica, afirmando poste-

[1] *Frederic the Great,* Clarendon Press, Oxford, 1918, p. 22.
[2] Citado em G. Edmundson, "*Frederick Henry, Prince of Orange*", *Cambridge Modern History,* Vol. IV, C.U.P., Cambridge 1906, p. 703.
[3] B. Williams, *The Life of William Pitt,* Vol. II, Longmans, Londres, 1913, p. 131 (discurso na Câmara dos Comuns, 13 de novembro de 1761).

riormente: "... resolvi que se a França já possuía a Espanha, não deveria possuí-la *com as Índias*. Eu criei o Novo Mundo para reequilibrar o Velho."[4] A história possui exemplos de erros grotescos de cálculo a respeito do valor relativo de possessões européias e ultramarinas. Quando a Espanha em 1800 cedeu à França o vasto território da Louisiana, que Jefferson comprou três anos mais tarde, obteve em retorno um principado da Itália central para o genro da Rainha da Espanha. Dessa mesma maneira, Napoleão III não compreendeu o significado da unificação da Alemanha do Norte pela Prússia, em 1866, em parte porque ele havia sido distraído pelo sonho de um império católico no México.

O termo potência mundial é freqüentemente usado para designar uma potência com interesses em todo o mundo. Com maior precisão, podemos definir uma potência mundial como sendo uma grande potência que possui a capacidade de exercer eficazmente *dentro* da Europa uma força derivada de recursos que se encontram *fora* da Europa. Uma das mais importantes razões pela qual a Espanha foi a primeira potência a se sobrepor à Europa é justamente o fato de que ela foi efetivamente a primeira potência mundial. No começo do século XIX, quando o Império Espanhol estava se desintegrando e a França havia sido definitivamente derrotada na América e na Índia, a Grã-Bretanha era a única potência mundial que restava na Europa Ocidental. Outra potência mundial, contudo, surgia nos limites orientais da Europa. A Rússia havia chegado até o Pacífico pela expansão da colonização por terra, e durante todo o século XIX o debate mundial era travado entre a Rússia e a Grã-Bretanha, assim como no século XVIII havia sido travado entre a Grã-Bretanha e a França. Além disso, a Revolução Industrial criou um mercado mundial, e a expansão européia acelerou-se no final do século XIX em razão da descoberta de muitas matérias-primas para a indústria moderna (e também para a guerra moderna), tais como petróleo e borracha, mas que se encontravam, em grande parte, fora da Europa. Esta foi uma das razões primordiais para a partilha da África e do Oriente Próximo, e para a semipartilha do Extremo Oriente. O fato de o siste-

[4] R. Therry, *The Speeches of George* Canning, Vol. VI, James Ridgeway, Londres, 1828, p. 111 (discurso na Câmara dos Comuns, 12 de dezembro de 1826).

ma de estados ter se tornado mundial foi uma conseqüência política não-intencional. A Segunda Conferência de Haia em 1907 foi o primeiro encontro internacional no qual os estados europeus eram menos numerosos do que os não-europeus.

Era cada vez mais aceita, contudo, a idéia de que uma grande potência tinha de realizar suas pretensões de se tornar potência mundial pela aquisição de possessões coloniais. Lênin, em sua teoria do imperialismo, usou os dois termos – "grande potência" e "potência mundial" – para designar a mesma coisa. A França entrou num segundo período de maior sucesso como potência mundial após 1871, de forma a compensar sua perda de predominância na Europa, por intermédio da aquisição da Indochina e do maior de todos os impérios coloniais na África. A Itália perdeu um curioso protetorado sobre a Abissínia após o desastre de Adowa (1896), e se reabilitou ao tomar Trípoli da Turquia em 1911-1912. Em 1914, a Áustria-Hungria era a única grande potência desprovida de possessões coloniais ultramarinas. As reivindicações de *status* de potência mundial por parte das grandes potências podem ser simbolizadas pela atitude que tomaram ao esmagar a Revolta dos Boxers na China, em 1900. Um movimento popular não-oficial de patriotas chineses enfurecidos com as humilhações impostas pelos países ocidentais assassinou europeus e atacou as legações estrangeiras em Pequim. As grandes potências retrucaram com uma força internacional sob comando alemão. Em 28 de agosto de 1900 elas entraram na Cidade Proibida de Pequim, na seguinte ordem: 800 russos, 800 japoneses, 400 ingleses, 400 americanos, 400 franceses, 250 alemães, 60 austríacos e 60 italianos. Os austríacos e os italianos não possuíam interesses na China, mas como eram grandes potências reivindicavam interesses universais e tiveram de participar do desfile. Esse exemplo único de uma ação militar coletiva por parte de todas as grandes potências do mundo de antes de 1914, que marca a profunda humilhação da mais antiga civilização não-européia, pode ser considerado o começo dramático da fase contemporânea da história internacional, que continua a destronar tantas nações poderosas.

Os Estados Unidos e o Japão foram as primeiras grandes potências cujos recursos estavam situados inteiramente fora da Europa. O

Japão nunca se tornou uma potência mundial de acordo com nossa definição, ainda que a conquista da Europa fosse o objetivo final dos imperialistas japoneses entre as guerras mundiais. O Japão teve em quarenta anos menos influência na política européia do que a China, sua sucessora como grande potência da Ásia, conseguiu obter num período muito mais curto. A Grã-Bretanha e a França não aceitaram a oferta de tropas japonesas para a frente de batalha ocidental durante a Primeira Guerra Mundial, ainda que submarinos japoneses operassem no Mediterrâneo. O Japão foi signatário da Convenção de Montreux em 1936, que regulava os estreitos do Mar Negro, mas isso constituía uma afirmação de seu *status* de grande potência, assim como foi a marcha de tropas austríacas sobre a Cidade Proibida. Os Estados Unidos, contudo, foram histórica e estrategicamente dependentes da Europa, não obstante seu repúdio a todos os assuntos europeus. A Guerra Civil desenvolveu sua vasta força industrial:

*O grande monstro metálico*
*que se expande para Leste e Oeste.*

Desde aquele momento os Estados Unidos foram forçados, quase a contragosto – o único dragão relutante dentre as grandes potências – a assumir o controle das Américas e a tomar parte em assuntos externos a elas. Estabeleceram um quase-protetorado em Samoa em 1878, tomaram parte na Conferência de Berlim sobre a África em 1885-86, fundaram a Conferência Pan-Americana em 1889. Consideravelmente menos relutantes sob Theodore Roosevelt, os Estados Unidos conseguiram que Rússia e Japão terminassem sua guerra em 1905, por meio de um tratado assinado em solo americano. A crise marroquina de 1905-6 forneceu a ocasião para sua primeira intervenção diplomática no Concerto Europeu, quando ajudou a assegurar a realização da Conferência de Algeciras, salvando-a de um fracasso. Foram inexoravelmente levados a exercer seu poder dentro da Europa, em razão da ascensão de uma nova potência dominante na própria Europa. Cem anos antes haviam quase entrado em guerra contra uma França preponderante. Enquanto Napoleão planejava obter um império colonial na Louisiana,

Jefferson escrevia que no dia em que a França tomasse Nova Orleans "estaria selada a união entre duas nações que, em conjunto, podem manter o domínio exclusivo dos mares. A partir desse momento, temos de nos casar com a frota e com a nação britânica."[5] O perigo foi evitado, pois Napoleão resolveu vender a Louisiana aos Estados Unidos (1803). Quando a irrestrita campanha alemã de submarinos em 1917 ameaçou matar a Grã-Bretanha de fome e transferir o domínio do Atlântico para a própria Alemanha, a profecia de Jefferson tornou-se realidade.

A Alemanha foi a primeira potência dominante que não era uma potência mundial em virtude de sua posição central e não nos limites externos da Europa e de sua unificação nacional tardia. As duas guerras mundiais foram conseqüências de suas tentativas de se tornar uma potência mundial. Os sucessores de Bismarck buscavam "um lugar ao sol" e "um futuro sobre as águas" por intermédio da construção de uma grande marinha e, dessa forma, entraram em conflito com a Grã-Bretanha. Hitler, posteriormente, descreveu as duas questões da Primeira Guerra Mundial do ponto de vista alemão quando afirmou: "A Inglaterra não queria que a Alemanha se tornasse uma potência mundial, mas a França não queria que a Alemanha se tornasse simplesmente uma potência."[6] Ele próprio, quando se tornou o governante alemão, buscou um império colonial nas estepes da Eurásia. Seu objetivo era uma expansão transcontinental até os Urais e o Cáucaso, o que teria levado o Terceiro Reich a ser tão vasto e rico em recursos naturais quanto os Estados Unidos. "A Alemanha se tornará uma potência mundial ou simplesmente deixará de existir",[7] disse ele, e foi esse o tema da Segunda Guerra Mundial, que destruiu completamente a Alemanha como potência. Ela possibilitou tal destruição pela utilização na Europa de recursos situados fora dela – do poderio industrial russo nos Urais e do americano no vale do rio Ohio, nos Grandes Lagos e na costa do Pacífico. Além disso, a Segunda Guerra eliminou todas as grandes potências, cuja maior força encontrava-se na Europa, e deixou somente po-

[5] Carta a Robert R. Livingston, 18 de abril de 1802, em *The Writings of Thomas Jefferson,* Vol. IX, p. 313.
[6] A. Hitler, *Mein Kampf,* Zentralverlag der NSDAP, Frz. Eher Nachf., Munique, 1934, p. 699.
[7] *ibid.,* p. 742.

tências mundiais. No século XX, as potências mundiais são as únicas grandes potências que podem suportar o ritmo de mudanças.

Será possível que essa tendência para a combinação e para o monopólio do poder internacional seja levada à sua conclusão, e que todos os competidores pelo poder internacional sejam reduzidos a uma única potência mundial, a um novo Império Romano? Essa parece ter sido a maneira em que terminaram todos os demais períodos de política de poder que conhecemos na história. "Uma paz romana" dizia Walter Lippmann em 1943, "na qual um único estado absorve e governa todos os outros é tão completamente impossível em nossa época, que não precisamos nem nos preocupar se isso corresponderia à utopia ou ao inferno".[8] Se acontecimentos subseqüentes confirmarão ou não esse julgamento, e se ele será ou não verdadeiro após uma Terceira Guerra Mundial nuclear estão dentre as grandes questões sobre as quais o estudo da política do poder nos leva a especular. Podemos simplesmente afirmar aqui que, se os Estados Unidos ou a União Soviética não existissem, a outra potência não teria, com certeza, melhor perspectiva para a unificação do mundo inteiro do que teve Roma para unificar o mundo mediterrâneo, após a derrota de Aníbal.[9]

[8] W. Lippmann, U.S. *Foreign Policy*, Hamish Hamilton, Londres, 1943, p. 64.
[9] Este capítulo aparentemente foi escrito logo após o ano de 1959.

CAPÍTULO V

# POTÊNCIAS MENORES

As grandes potências sempre foram uma minoria na sociedade dos estados; elas atingiram maior proporção como membros do sistema de estados na década que teve início no ano de 1870. O princípio da nacionalidade havia então drasticamente reduzido o número de pequenos estados em virtude da unificação da Itália e da Alemanha, sem, contudo, haver ainda provocado o efeito contrário na Europa Oriental. Além disso, era duvidoso estabelecer se o sistema internacional compreendia quaisquer outros estados fora da Europa a não ser os estados americanos, ou mesmo se compreendia estes últimos. Naquela época, as grandes potências constituíam quase um quarto do total; se voltarmos a um período anterior àquele, encontraremos um número cada vez maior de principados (os resquícios do feudalismo) pouco a pouco reduzindo o número relativo das grandes potências. A partir daquela época, percebe-se que seu número relativo diminui também aos poucos, em virtude do número cada vez maior de pequenos estados, que representam as ruínas dos impérios coloniais. Em 1972, havia nominalmente cinco grandes potências, 125 outros membros das Nações Unidas, e talvez outros dez estados que faziam parte do sistema de estados, ainda que fora do âmbito das Nações Unidas.[1]

Assim sendo, a grande maioria dos estados não são grandes potências. Como já vimos, as grandes potências não apresentam poderio uniforme e a série de estados menores é muito mais ampla, estendendo-se desde aqueles que quase se equiparam aos grandes até outros tão pequenos e sem poderio militar – como Luxemburgo ou Costa Rica – que nem mesmo mereceriam o nome de potências. Mesmo assim, sempre temos de ter em mente que todos esses pequenos

[1] Em 1975, 142 estados faziam parte das Nações Unidas e, aproximadamente, 15 não eram membros.

membros da sociedade internacional não respondem *ipso facto* pela maioria da espécie humana, pois em geral possuem populações exíguas em relação às das grandes potências.

A pequenez a que estamos nos referindo quando falamos dos pequenos estados é a relativa à sociedade internacional à qual pertencem. Argumenta-se freqüentemente que as culturas mais elevadas e duradouras só foram produzidas por unidades políticas pequenas. "É um fato que os grandes legados da herança do Ocidente foram muitas vezes obra dos povos menores – de uma Atenas ou de uma Florença, da Inglaterra elizabetana, ou da Holanda Unida do século XVII."[2] Estes últimos constituem exemplos infelizes. Cada qual era um grande povo, em termos de poder, riqueza ou população, em relação ao sistema de estados do qual fazia parte. Atenas, durante seu apogeu cultural sob Péricles, era a potência dominante da Hélade, possuía território muito mais amplo do que qualquer outro estado à exceção de sua rival Esparta, e era muito superior a Esparta em população, energia social e poderio econômico. A Florença dos Médici era uma das cinco grandes potências da Itália do século XV, a mais adiantada do ponto de vista industrial e financeiramente a mais forte, ainda que militarmente a mais fraca. A Inglaterra estabeleceu-se como grande potência sob Elizabeth I, seé que já não o tivesse feito anteriormente. Ainda que menos populosa do que a França ou a Espanha, ela era a mais rica e a mais segura das potências protestantes, além de ser reconhecidamente a campeã da causa protestante no âmbito internacional. As Províncias Unidas no século XVII eram, como já vimos, a potência marítima dominante da Europa, e objeto de amargos ciúmes por parte da Inglaterra e da França:

Rebaixando-se em casa, e cruéis quando fora:

A escassez dando-nos os meios de reclamar nossos bens.

Dar valor intrínseco ao tamanho político constitui com certeza um erro de ordem política. É certo que os pequenos estados têm a capacidade de ser os membros mais felizes e civilizados da comunidade internacional. Alguns estados muito pequenos – Genebra no século XVI, Weimar no final do século XVIII, a Suíça nos séculos XIX e XX (o

[2] A. Cobban, *National Self Determination*, O.U.P., Londres, 1944, p. 139.

grande exemplo da democracia multinacional e da filantropia internacionalista) têm exercido influência benevolente ou culturalmente estimulante em todo o sistema de estados. Existe, contudo, um sentimentalismo não-histórico na asserção de que "todas as grandes coisas foram feitas pelas pequenas nações".[3] Qualquer generalização a respeito de valores culturais parecerá duvidosa se não levar em consideração o *Grand Siècle* da França, o barroco da Áustria sob Carlos VI e Maria Teresa, a ciência da Grã-Bretanha vitoriana, e a literatura da Rússia do século XIX, para não falar da Roma imperial de Cícero e Virgílio, Gaio e Ulpiano. Pode ser bem verdade que, em certos períodos, haja um tamanho político ideal para o florescimento cultural, mas os exemplos mencionados sugerem que esse tamanho ideal aumenta ao longo dos séculos. Parece, outrossim, que a alta cultura é fomentada por certas concentrações de poder político e, talvez mais claramente, de poder econômico, em relação à comunidade internacional onde o fenômeno ocorre.

Dois tipos de potência menor atingem uma eminência que as distinguem das demais: as grandes potências regionais e as potências médias. Pressões políticas não agem de maneira uniforme por todo o sistema de estados e, em algumas regiões culturalmente unidas mas politicamente divididas, uma sociedade internacional subordinada entra em cena, com um sistema de estados que reproduz em miniatura as caraterísticas gerais do sistema de estados. A Itália e a Alemanha antes de se unificarem constituem exemplos disso na Europa; o mundo árabe e a América do Sul são exemplos num mundo mais amplo. Haverá, em subsistemas como esses, alguns estados com interesses gerais em relação à região limitada e à capacidade de agirem por si sós, o que lhes confere a aparência de grandes potências locais. O Egito, o Iraque e talvez a Arábia Saudita têm sido grandes potências no mundo árabe; a Argentina e o Brasil têm desempenhado papel semelhante na América do Sul. Dessa mesma forma, a África do Sul pode ser considerada uma

[3] B. Disraeli, *Tancred*, Longmans, Londres, 1871, p. 229; esse é um relato espirituoso do assunto. Ver também R. Cobden, Discurso em Rochdale, 29 de outubro de 1862, em J. Bright e T. Rogers (eds.), *Speeches by Richard Cobden, MP*, Vol. II, Macmillan, Londres, 1870, pp. 305-37, para um tratamento menos brilhante.

grande potência em relação à África negra. Essas grandes potências regionais provavelmente serão candidatas a serem inseridas na categoria de potências médias no sistema de estados considerado como um todo.

A classificação das potências, como uma forma distinta das questões de precedência mais antigas, tornou-se pela primeira vez um assunto para discussões diplomáticas no acordo de paz de 1815.[4] Uma categoria de potências menores foi então pela primeira vez reconhecida, dentre os estados da Alemanha. A história da Alemanha forneceu, de várias maneiras, um microcosmo de todo o sistema de estados europeu e, no caso a seguir, a Alemanha estabeleceu um precedente que o sistema de estados até agora ainda não seguiu. Na assembléia ordinária da Dieta da Confederação Germânica, onze de seus trinta e nove membros possuíam delegados separados: os vinte e oito estados restantes eram agrupados em seis *curiae*, com um delegado para cada *curia*. Os onze estados eram: a Áustria e a Prússia, que eram grandes potências do sistema europeu, e só entraram para a Confederação Germânica após reconhecimento expresso de seus direitos superiores; Hanover, cujo soberano era o Rei da Grã-Bretanha; Holstein, cujo soberano era o Rei da Dinamarca; Luxemburgo, cujo soberano era o Rei da Holanda; e a Baviera, Saxônia, Württemberg, Baden, a Hesse eleitoral e a Hesse do Grão-ducado. O termo "estados médios" era geralmente utilizado para designar esse último grupo. Existiam, contudo, dentre eles, graduações de influência e diferenças de interesse. Os estados do Sul da Alemanha – a Baviera, o Württemberg e Baden – às vezes tentaram juntos levar adiante uma política independente da Áustria e da Prússia, e eram considerados os "estados médios" por excelência.

Durante a Conferência de São Francisco, em 1945, houve alguns pedidos para que potências de segunda categoria fossem reconhecidas nas Nações Unidas pela concessão a elas de prioridade nas eleições para as cadeiras não-permanentes do Conselho de Segurança. As nações consideradas potências médias eram o Canadá, a Austrália, o Brasil, o México, a Polônia, a Holanda, e a Bélgica. Uma lista semelhante a essa hoje

[4] Veja o Apêndice I para as tentativas anteriores de classificação das potências.

em dia provavelmente omitiria as duas últimas e, com certeza, incluiria várias potências que desde então melhoraram seu status, tais como a Índia, que em 1945 ainda não era independente (se de fato não lhe fosse concedida uma classificação honorária como grande potência), a Suécia (que em 1945 encontrava-se no crepúsculo da falta de prestígio que envolve todo país neutro ao final de uma grande guerra), a Iugoslávia e o Egito. De fato, é mais difícil distinguir potências médias do que grandes potências, e aquelas não encontraram lugar nos arranjos das Nações Unidas. O reconhecimento diplomático da existência de tal categoria geraria muitos ciúmes; assim como para a classe média da Inglaterra seria odioso mostrar que um indivíduo não faz parte dela. Poder-se-ia argumentar que uma potência média se revela, assim como uma grande potência, pela afirmação bem-sucedida de independência por um Tito ou por um Nasser, pela diplomacia de um Lester Pearson ou de um Krishna Menon, pelo papel benevolente de um Conde Bernadotte ou de um general Burns. Com mais precisão, pode ser argumentado que uma potência média é uma potência com poderio militar, recursos e posição estratégica de tal ordem que em tempos de paz as grandes potências desejam ter seu apoio. Em tempos de guerra, contudo, mesmo não tendo chance de sair vitoriosa, ela pode esperar infligir a uma grande potência danos bem maiores do que esta última pode esperar causar caso ataque a potência média. É um cálculo desse gênero que rege a política de defesa da Suécia, e que pode levá-la a produzir suas próprias armas atômicas.

As potências médias surgem quando estão sendo revistas as qualificações necessárias para que se atinja o *status* de grande potência. O número de potências médias varia inversamente em relação ao das grandes potências. No século XIX, quando as grandes potências representavam um grupo estável e relativamente numeroso, não havia nenhuma potência média reconhecida. (Mas, como já vimos, existiam na Confederação Germânica entre 1815 e 1866 duas grandes potências – a Áustria e a Prússia – nove nações reconhecidas como estados médios, e vinte e oito pequenos estados.) Reclamantes do *status* de potência média reapareceram em 1919, quando a aristocracia das grandes potências havia sido gra-

vemente abalada. As potências médias mais óbvias, hoje em dia, são aquelas que perderam o *status* de grandes potências em decorrência de duas guerras mundiais: a Grã-Bretanha a França, a Alemanha e o Japão.

Mesmo assim, existe geralmente um maior abismo entre as grandes potências e as potências menores (incluindo-se as potências médias) do entre potências médias e as demais pequenas potências. As potências menores (incluindo-se as potências médias) somente possuem os meios de defender interesses limitados e é bem verdade que a maioria delas, de fato, somente possuem interesses limitados. Elas têm disputas territoriais ou marítimas com seus vizinhos (como a Iugoslávia tem com a Bulgária e a Grécia a respeito da Macedônia), ou seu meio de sobrevivência depende da pesca ou ainda têm de vender suas matérias-primas (como a Islândia, no caso da pesca, e os estados árabes produtores de petróleo). Elas não podem, contudo, unificar continentes, ou dominar os mares, ou ainda controlar o mercado internacional. Mesmo assim, pode ser dito que algumas pequenas potências possuem uma política externa tão limitada que não chegam a ter interesses senão na preservação de sua independência.

Assim como o *status* de grande potência tem se tornado cada vez mais rígido e definido, o *status* de potência menor também o tem. O lado oposto do Concerto da Europa era que as potências menores não desempenhavam nenhum papel internacional. As Conferências de Haia de 1899 e de 1907 foram os primeiros encontros internacionais onde as potências menores estavam em geral representadas e constituíam outro aspecto da inclusão de estados não-europeus na comunidade internacional. As guerras dos Balcãs de 1912-1913, quando Montenegro, Bulgária, Sérvia e Grécia pela primeira vez desmembraram a Turquia européia e depois, junto com a Romênia, lutaram entre si pelos despojos, contra a vontade do Concerto, constitui também um raro exemplo de um grupo de pequenas potências desafiando com sucesso o conjunto das grandes. A Liga das Nações trouxe o que pode ser chamado de libertação das potências menores. Elas agora possuíam um meio regular de se fazerem ouvir na Assembléia, onde todas as nações eram igualmente representadas. E aqui, como por um paradoxo, foi demonstrado que as potências, que por definição não possuíam "interesses gerais",

eram mais capazes do que as grandes potências de seguirem consistentemente o que poderia ser considerado o interesse universal na manutenção da lei e da ordem. A Assembléia da Liga (diferentemente de sua sucessora nas Nações Unidas) detinha direitos iguais aos do Conselho para lidar com "qualquer assunto dentro da esfera de ação da Liga ou que afete a paz mundial" e, sob as primeiras lideranças por parte de homens como Hymans, da Bélgica, Branting, da Suécia, Nansen, da Noruega, Benes, da Tchecoslováquia, Politis, da Grécia, Motta, da Suíça, e *Lord* Robert Cecil, da África do Sul, assemelhava-se, na década de 20, a um parlamento internacional embrionário. Quando sanções foram impostas à Itália em 1935-6 para restringir sua agressão à Abissínia, as pequenas potências demonstraram resolução e prontidão para sacrifícios, atitude que muito fez para sustentar o argumento de que elas podem ser as paladinas dos ideais internacionais porque não têm a responsabilidade de impô-los. Foram as grandes potências que destruíram o sistema da Liga, por uma combinação de agressões e defecções.

A Assembléia Geral das Nações Unidas até agora teve uma história menos impressionante do que sua predecessora. Isto ocorre em parte porque ela é menos poderosa, e porque o caráter das pequenas potências mudou. Na Liga das Nações, as pequenas potências eram em geral conservadoras em sua visão internacional; nas Nações Unidas sua visão é predominantemente descontente e revolucionária. A Liga ainda era uma instituição basicamente européia, e as pequenas potências eram, em sua maioria, as pequenas potências satisfeitas e sedentárias da Europa Ocidental, em conjunção com as pequenas potências satisfeitas e vitoriosas da Europa Oriental, que tinham como objetivo a manutenção da difícil liberdade obtida com o acordo de Versalhes. Nas Nações Unidas, as pequenas potências são quase sempre as potências asiáticas, africanas e latino-americanas, que se vêem como os primeiros frutos de uma revolução contínua que tem de ser estendida a todos os povos sem autogoverno e levada adiante de forma a atingir uma redistribuição da riqueza mundial às custas das grandes potências ocidentais.[5]

[5] Este capítulo aparentemente foi concluído em 1972.

CAPÍTULO VI

# PODER MARÍTIMO E PODER TERRESTRE

É freqüentemente observado o fato de que o sistema de estados surgiu na segunda metade do século XV, aproximadamente na mesma época das Grandes Descobertas, o que demonstrava que o poderio marítimo europeu era capaz de envolver os continentes do mundo. A história da política internacional até 1945 tem sido a história da predominância do poderio marítimo. Um historiador indiano chamou-a de "a era de Vasco da Gama",[1] e quis dizer que, em decorrência do desmantelamento dos impérios ultramarinos europeus após 1945, a era da supremacia européia estava encerrada. Teria a era da predominância do poder marítimo também chegado ao fim?

O sistema de estados também surgiu aproximadamente na mesma época em que se começou a fazer uso regular da artilharia na guerra. (Os efeitos dessa dupla coincidência têm se refletido desde então na política). O poder marítimo das Grandes Descobertas já era uma questão de canhões. O mar tornou a artilharia móvel. Numa época em que os canhões em terra tinham de ser penosamente arrastados, navios carregavam os seus pelo mundo afora. Quando Vasco da Gama bombardeou Calicute, na costa Malabar, em 1502, em sua segunda viagem, de forma a punir o soberano hindu pela morte de comerciantes portugueses, dava ele início ao longo desenvolvimento do poderio marítimo, que conheceu seu ápice em 6 de agosto de 1945, dia em que o avião *Enola Gay* decolou da ilha de Tinian, nas Marianas, para o vôo de 1400 milhas até Hiroshima. Isto também constituía um exercício de poder marítimo. Se os americanos não tivessem conquistado o Pacífico, não teriam sido capazes de bombardear o Japão; além disso, eles estavam punindo uma

[1] K. M. Panikkar, *Asia and Western Dominance*, Allen & Unwin, Londres, 1959, página de rosto.

potência asiática por ter violado os padrões ocidentais de conduta internacional.

Foram os portugueses que inventaram o uso de navios para o transporte de artilharia, ao invés de usá-los como transportes militares para abordar outros navios. Inventaram, ainda, o uso de canhões para afundar outros navios, ao invés de usá-los para ajudar na abordagem. Os ingleses seguiram o mesmo caminho, e talvez tenham inventado o encouraçado, além de desenvolverem verem os usos políticos do poder marítimo.[2] Os canhões da frota de Winter puderam desempenhar papel decisivo na expulsão dos franceses de Edimburgo, em 1560, e no encerramento definitivo da Aliança de Auld; os canhões de Drake eram capazes de ameaçar toda a costa do Pacífico do Império Espanhol e desafiar o Rei da Espanha em seus próprios portos; Blake pôde subjugar as baterias de terra do *Bey* de Túnis, em 1655, por meio de tiros de canhões disparados do mar, e, assim, assegurar a libertação de prisioneiros. A superfície do globo é constituída de 71 % de água, e somente 29% de terra, de maneira que uma potência com acesso ao mar é capaz de manter-se em contato com a maior parte do globo, ao passo que uma potência terrestre, com uma costa pequena ou não aproveitável, depende da travessia de territórios controlados por outras potências. "Dizer que um país com uma frota como a da Inglaterra está 'distante' de uma pequena nação marítima como Portugal é um absurdo. A Inglaterra está presente – e naqueles dias o estava ainda mais – em todo e qualquer local até onde sua frota possa chegar".[3] Ademais, o domínio dos mares – a capacidade de levar seu comércio e suas tropas sobre as águas e de evitar que seus inimigos assim o façam – permitia a uma potência exercer pressão sobre qualquer país que possuísse costa, tanto em tempos de paz quanto de guerra. "Uma frota de navios de guerra britânicos",

[2] É provável que os primeiros disparos dos canhões que equipavam esses navios ingleses – uma ocasião tão revolucionária quanto o lançamento bem-sucedido do primeiro míssil teleguiado – tenham sido feitos contra a frota francesa ao largo do Shoreham em 15 de agosto de 1545; e depois desse evento, os navios equipados com canhões nos bordos mantiveram-se como o instrumento principal do poder marítimo até períodos mais recentes." S.W. Roskill, *The Strategy of Sea Power*, Collins, Londres, 1962, pp. 24-5.

[3] A. T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History*, p. 320.

disse Nelson, "são os melhores negociadores da Europa." As sexta e sétima frotas norte-americanas demonstraram possuir essa mesma característica nas águas do mediterrâneo e no Leste asiático após 1945.

"Aquele que domina os mares", escreveu Bacon, refletindo sobre a guerra elizabetana contra a Espanha, "possui grande liberdade, e pode tomar parte na guerra em grande ou pequena escala, como melhor lhe convier, ao passo que aqueles mais fortes em terra encontram-se muitas vezes em grandes dificuldades.[4] O domínio dos mares permite a uma potência desembarcar e manter forças militares onde melhor lhe convier em território inimigo, assim como a Grã-Bretanha manteve o exército de Wellington na Península Ibérica durante mais de quatro anos, numa campanha que derrotou Napoleão, e como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, em conjunto, foram capazes de desembarcar seus exércitos na África do Norte em 1942 e na Normandia em 1944. Esse mesmo domínio permite a uma potência retirar, se necessário, suas tropas para lutarem novamente em outro lugar, assim como os ingleses retiraram o exército de Sir John Moore de La Coruña, em 1809, e, de maneira mais dramática, as tropas anglo-francesas de Dunquerque, em 1940. O domínio dos mares parece ter sido o fator militar decisivo para derrotas sucessivas de potências dominantes continentais por sucessivas alianças de grande importância lideradas pelas potências marítimas. "Aqueles navios distantes e castigados pela tempestade, para os quais o Grande Exército nunca olhou, encontravam-se entre ele e o domínio do mundo."[5] O poder marítimo permitiu àqueles que o possuíam não somente fazerem a guerra em locais escolhidos ao longo da periferia das potências terrestres inimigas, mas também bloquearem todo o comércio marítimo desses últimos. Os holandeses inventaram o bloqueio naval da costa inimiga durante sua guerra de independência contra a Espanha (1572-1609). Nesse caso, os canhões, em conjunção com melhorias navais que aumentaram a capacidade de permanência no mar dos navios,

[4] "*The Essays of the True Greatness of Kingdoms & Estates*", em Basil Montagu (ed.), *The Works of Francis Bacon*, Pickering, Londres, 1834, pp. 107-8.

[5] A. T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire*, Vol. II, Sampson Low, Londres (sem data), p. 118.

tornaram-se a arma da guerra econômica, que seria utilizada pelas potências marítimas contra Luís XIV, Napoleão, e talvez de maneira mais eficaz contra a Alemanha na Primeira Guerra Mundial.

De todos os instrumentos de matança em massa, escreveu um alemão depois da guerra, a frota marítima é o mais sofisticado. A força de ataque, a resolução e a capacidade de destruição de nações inteiras estão concentradas em alguns cascos gigantescos. Milhões de guerreiros podem aniquilar províncias, mas terão muito mais dificuldade em destruir uma nação inteira: doze couraçados cinzentos, sitiando um país e invisíveis à distância, podem espalhar a miséria e a fome por todo um continente."[6]

Após a entrada dos Estados Unidos na guerra, o controle aliado do comércio internacional tornou-se completo. Os países neutros tinham de requerer junto às potências aliadas e associadas os produtos que desejavam obter e, mesmo assim, estes últimos eram racionados. Suas frotas mercantes foram requisitadas e, ao final da guerra, quase todos os navios mercantes nos oceanos do mundo navegavam mediante permissão dos aliados. O sucesso do bloqueio, no que se refere ao estrangulamento das Potências Centrais, estava nas mentes dos estadistas que esboçaram a Convenção da Liga das Nações. Tal sucesso aumentou a convicção na eficácia das sanções econômicas, pois aqueles estadistas presumiam que as frotas americana e inglesa cooperariam no futuro para manter a paz.

Tanto os detentores quanto as vítimas do poder marítimo, contudo, tinham tendência em exagerar sua eficácia, dando-lhe crédito por resultados na realidade obtidos principalmente em decorrência de circunstâncias propícias. Potências já possuíram superioridade naval e foram decisivamente derrotadas em terra: a frota francesa tinha o poder de virtualmente bloquear a costa norte da Alemanha durante a Guerra Franco-Prussiana, mas não chegou a compensar a inferioridade militar francesa. Além disso, o exercício do poder marítimo sempre pressupôs a manutenção de bases seguras e produtivas. Parecia que, em última

[6] Wilhelm Dibelius, *England*, Cape, Londres, 1930, p. 103.

análise, o poder marítimo presumia a existência de algum poder terrestre, e que o inverso não era verdadeiro. Entre os séculos XVI e XIX, haviam estadistas europeus, educados com conhecimento de história clássica, que recordavam não ter sido Atenas – uma potência naval – e sim Esparta – uma potência continental – a vencedora da Guerra do Peloponeso; recordavam também que Alexandre destruiu Tiro, a base principal da frota persa, antes de conquistar as regiões centrais da Pérsia e que Cartago acabou por ser destruída por Roma. No século XVII os próprios ingleses, enquanto contemplavam os detestados holandeses, donos dos mares, da mesma forma que os revolucionários franceses e o *Kaiser* alemão, viriam mais tarde a contemplar os detestados ingleses, adotaram para seu próprio encorajamento o antigo provérbio romano *Carthago delenda est.* Um publicista inglês escreveu, em 1701, a respeito dos antigos atenienses, que "sua frota era de fato a causa de sua grandeza, mas qualquer nação que tenha o domínio principal da terra conseguirá eventualmente obter o domínio dos mares".[7] Para os estadistas do continente europeu, parecia haver algo de parasita e artificial a respeito do poder marítimo. Napoleão acreditava, assim como Hitler depois dele, que se conseguisse avançar significativamente com seus exércitos, ocupar grande extensão de costa marítima, e conquistar suficientes recursos econômicos, seria então capaz de quebrar o estrangulamento do polvo marítimo. A lógica do poder terrestre era a de crescer até que as costas marítimas do Velho Mundo estivessem nas mãos de uma única potência continental.

Ocorre freqüentemente que acontecimentos históricos florescem e formulam seus ideais no mesmo momento em que observadores perspicazes podem perceber que estão se degenerando. Dessa forma, a descrição clássica de poder marítimo pode ser encontrada no final do século XIX nos escritos do oficial naval norte-americano Mahan, mas somente nas duas últimas décadas da vida de Mahan começou a se tornar claro o fato de que o crescimento industrial de certas potências, excluindo-se a Grã-Bretanha, e a revolução do transporte terrestre me-

[7] C. Daveriant, "*Universal Monarchy*", em *Essays*, James Knapton, Londres, 1701, p. 287.

cânico poderiam minar a superioridade do poder marítimo sobre o terrestre. Um dos primeiros a expor esse ponto de vista foi o geógrafo britânico Mackinder, e a Primeira Guerra Mundial confirmou seu pensamento.

Talvez seja proveitoso expor e ilustrar o pensamento de Mackinder. Foi apresentado pela primeira vez em 1904, e desenvolvido em 1919, quando seu criador acreditava que a Primeira Guerra Mundial o havia confirmado.[8] O dito argumento pode ser reduzido aos seguintes pontos:

1 – A mobilidade e a penetração do poderio marítimo têm encoberto sua incapacidade de existir sem raízes territoriais. A questão fundamental refere-se à existência de bases seguras e produtivas, e, acima de tudo, de uma base nacional fértil. "A base produtiva é necessária para que se obtenha o apoio de homens não só para tripularem os navios, mas também para exercerem todo os serviços terrestres ligados à navegação..."[9] O poder humano no mar precisa ser sustentado pela fertilidade terrestre em algum lugar, e, se os demais fatores permanecerem inalterados – tais como a segurança da base e a energia do povo – aquela potência que estiver apoiada em maiores recursos, controlará os mares.

2 – O poderio marítimo, através da história, sempre sucumbiu quando suas bases foram conquistadas pelo poder terrestre. Foi por essa razão que, na Antigüidade Clássica, Alexandre dominou Tiro, principal base da frota persa, num de seus maiores feitos militares, antes de avançar sobre as regiões centrais da Pérsia. Além disso, era central à doutrina de Mackinder a idéia de que é mais fácil ao poder terrestre lançar-se ao mar do que o poder marítimo lançar-se à terra. Assim, na Antigüidade Clássica, ao final da Guerra do Peloponeso, Esparta, potência continental, havia construído uma frota e derrotado Atenas, o império marítimo. Dessa mesma forma, logo na Primeira Guerra Púnica, Roma, uma nação de agricultores, construiu uma frota, aprendeu a usá-la, e derrotou Cartago no mar.[10]

---

[8] H. J. Mackinder, "The Geographical Pivot of History", *The Geographical Journal,* Vol. XXI 11, 1904, pp. 421-44; e *Democratic Ideals and Reality.*

[9] *Democratic Ideals and Reality*, p. 139.

[10] *ibid.,* p.34.

3 – A expansão externa da Europa – "a era colombiana" –, para a qual o poderio marítimo tinha sido o grande instrumento, já havia terminado. Na meia geração seguinte ao esgotamento da fronteira norte-americana (oficialmente ocorrido em 1890), a fronteira móvel do mundo também se havia esgotado. A África havia sido partilhada; a Rússia não tinha obtido sucesso em conquistar a China entre 1895 e 1905 e sua derrota para o Japão a tinha lançado de volta sobre a Europa; o Pólo Norte havia sido atingido em 1909 e o Pólo Sul em 1911. "Do presente momento em diante, na era pós-colombiana, teremos mais uma vez de lidar com um sistema político fechado, e mesmo assim ele terá alcance mundial. Cada nova explosão de forças sociais, ao invés de ser dissipada num circuito adjacente de espaços desconhecidos e de caos bárbaro, ecoará agudamente pelos confins do globo e, conseqüentemente, os elementos fracos do organismo político e econômico do mundo serão destroçados."[11]

4 – O fechamento das fronteiras do mundo trouxe uma nova perspectiva geográfica. O Velho Mundo, o continente conjunto da Europa, África e Ásia, já podia ser visto como uma unidade estratégica, uma ilha mundial, com promontórios protegidos pela Cidade do Cabo e por Cingapura. "Existe um oceano que cobre nove doze avos do globo; existe um continente – a ilha mundial – que cobre dois doze avos do globo; e existem muitas ilhas menores, dentre as quais a América do Norte e a América do Sul constituem efetivamente duas, que juntas cobrem o um doze avos restante."[12]

5 – Dois acontecimentos haviam tornado a ilha mundial – o "Velho Mundo" – uma unidade estratégica pela primeira vez e de maneira muito mais eficiente desde os impérios nômades dos hunos e dos mongóis. O primeiro foi a revolução nos meios de comunicação terrestres. "O fato de a Grã-Bretanha manter, fazendo uso do oceano, duzentos e cinqüenta mil homens a seis mil milhas de distância para sua guerra contra os bôeres era um evento sem precedentes; mas, para a Rússia, era um feito tão notável quanto esse colocar um exército de duzentos e

[11] *"The Geographical Pivot of History"*, p. 422.
[12] *Democratic Ideals and Reality*, p.65.

cinqüenta mil homens na Manchúria, em 1904, para lutar contra os japoneses, a uma distância de quatro mil milhas por estrada de ferro."[13] Os efeitos da estrada de ferro haviam sido confirmados pelo transporte rodoviário mecanizado e pelo avião. O segundo acontecimento foi o crescimento da população, principalmente do campesinato russo. "Com relação ao poder terrestre, vimos que os nômades e os cavaleiros da história passada não conseguiram manter impérios duradouros, devido à falta de poder humano adequado, e que a Rússia era a primeira ocupante de terras a ser detentora de um poderio humano realmente ameaçador."[14]

6 – O coração da ilha mundial é a vasta planície drenada por grandes rios que correm tanto para a costa ártica ao norte quanto para os mares internos e salgados ao sul. Essa era a região – cobrindo metade da Ásia e um quarto da Europa – que Mackinder chamava de "a área pivotal" do mundo, ou a *heartland*. Ela é inacessível à navegação marítima. "Para fins de raciocínio estratégico, a *heartland* inclui o mar Báltico, o Baixo e o Médio Danúbio navegáveis, o Mar Negro, a Ásia Menor, a Armênia, a Pérsia, o Tibete, e a Mongólia. Dentro desse limite encontravam-se, portanto, a PrússiaBrandemburgo e a Áustria-Hungria, bem como a Rússia – uma vasta base tríplice de poderio humano, o que faltava aos cavaleiros da história. A *heartland* é a área à qual, sob condições modernas, o poderio marítimo pode ser impedido de obter acesso."[15]

7 – O triunfo do poder marítimo na Primeira Guerra Mundial foi acidental e de certa forma ilusório, pois a estratégia política da guerra havia sido única na história européia. Foi a primeira guerra total na qual a potência dominante não acabou sendo derrotada pela pressão conjunta do poder marítimo no flanco atlântico e do poder de uma potência rival no Continente, impondo uma guerra em duas frentes. Dessa forma, Filipe II havia sido vencido pela combinação do poder marítimo anglo-holandês com o poder militar franco-holandês; Luís XIV pela

[13] *ibid.*, p. 115.
[14] *ibid.*, pp. 139-40.
[15] *ibid.*, p. 110.

combinação da Grã-Bretanha com a Áustria, ou seja, pela associação de Marlborough com Eugène. Napoleão, por sua vez, foi vencido pela combinação da Grã-Bretanha com a Rússia. Na Primeira Guerra Mundial, contudo, a Rússia havia sofrido um colapso, e a Alemanha foi capaz de ditar seus próprios termos de paz na frente oriental; o papel de potência continental rival havia sido desempenhado pelas tropas americanas, o que fora duramente sentido pela Alemanha durante a crise decisiva de 1918 na cabeça-de-ponte atlântica mantida pelo poderio naval; e isto parecia conferir-lhe papel predominante. A Segunda Guerra Mundial representaria um retorno ao padrão dominante, e traria igualmente de volta a bem-sucedida combinação do poderio marítimo e terrestre que derrubara Napoleão.

8 – A verdadeira lição da Primeira Guerra Mundial foi na verdade o inverso disso, pois foi um aviso a respeito "do aumento constante das oportunidades estratégicas do poderio terrestre em relação ao poderio marítimo".[16] Durante o período entre o colapso da Rússia em 1917 e a derrota alemã na frente ocidental, a Alemanha chegou a vislumbrar o controle do continente eurasiano. "Se a Prússia tivesse ganho esta guerra, sua intenção era de que a Europa continental, desde o cabo de São Vicente até o Kazan, bem como a região central asiática, se tornassem a base naval a partir da qual ela enfrentaria os Estados Unidos e a Grã-Bretanha na próxima guerra".[17] "O que ocorreria se o Grande Continente, se toda ou uma parte da ilha mundial se tornasse em algum período futuro uma base unida e única para o poderio marítimo? Não seriam as outras bases insulares ultrapassadas tanto na construção de navios quanto no recrutamento de marinheiros? Suas frotas lutariam sem dúvida com todo o heroísmo motivado por seu passado histórico, mas o desfecho estaria predestinado. Mesmo na presente guerra, a América insular precisou acudir a Grã-Bretanha insular, não porque a frota britânica não teria, naquele momento, sido capaz de controlar os mares, mas sim para não assegurar à Alemanha tal base de construção e de recrutamento na assinatura da paz, ou melhor, da trégua, caso contrário

[16] *ibid.*, p. 111.
[17] *ibid.*, p. 120.

a Grã-Bretanha seria com certeza superada em armas e contingente alguns anos mais tarde."[18]

9 – Um último ponto geográfico a respeito da *heartland* precisa ser esclarecido. A *heartland* possui pouca região fronteiriça natural com a Europa a oeste. Os mares Báltico e Negro, assim como o vale do Danúbio lhe pertencem. Dessa forma, o controle da Europa Oriental leva ao controle da própria *heartland,* e em 1919 era essencial estabelecer uma faixa intermediária estável de estados independentes entre a Alemanha derrotada e a Rússia.[19] Mas, em grande contraste à passagem aberta entre a *heartland* e a Europa, existe o sistema de imponentes barreiras montanhosas, que separa a região central, pelo sul e pelo leste, da Índia, do sudeste asiático, da Indonésia e da China.[20] E, nessas regiões costeiras e de extremidades territoriais vive mais da metade da população do globo.[21] "Qual o papel que poderá ser finalmente desempenhado por aquela metade da raça humana que vive 'nas Índias' ninguém ainda pode prever, mas é tarefa clara dos povos insulares protegerem os indianos e os chineses da conquista por parte da *heartland.*"[22]

As idéias de Mackinder (assim como as de Mahan) tiveram grande influência nos pensadores alemães que inventaram a pseudociência da geopolítica. A geopolítica era a geografia política do mundo estudada como um instrumento da expansão militarista. Às vezes sua meta era de redividir o mundo em grandes agregações continentais de poder, cada qual buscando auto-suficiência; e às vezes era de dar vida política à *heartland* de Mackinder por intermédio de uma dominação alemã da Rússia, por aliança ou subjugação. As conquistas de Hitler pareciam confirmar o aviso de Mackinder, e as de Stalin ainda mais. Nos primeiros anos da Guerra Fria, as potências européias estavam confrontadas por uma potência dominante em potencial que já tinha a metade da Europa sob seu controle, e que se estendia além da Europa até os limites da Ásia. Agora, pela primeira vez, a Grã-Bretanha não tinha como

[18] *ibid,* p. 70.
[19] *ibid.,* pp. 158-66.
[20] *ibid.,* p. 106.
[21] *ibid.,* p. 83.
[22] *ibid.,* p. 175.

aliar-se com uma potência que estivesse localizada na retaguarda da potência dominante. Agora, não havia retaguarda. A situação vigente, por ocasião da paz de Brest-Litovsk em março de 1918, havia reaparecido de forma mais permanente e ameaçadora. A União Soviética estava contida nos mesmos limites do que os da *heartland* do mundo-ilha. E a conquista comunista da China acrescentou a maior e mais disciplinada população do mundo ao bloco central continental e monolítico. Quando Kruschev declarou, no início de 1958, que as potências capitalistas não mais rodeavam o mundo socialista, mas os socialistas eram os que rodeavam os capitalistas; quando ele disse a Nasser que a sexta frota norte-americana no Mediterrâneo não passava de caixões de aço para seus tripulantes, e disse a Eisenhower que frotas de superfície haviam perdido sua função, exceto para fazerem visitas de cortesia e servirem de alvo para foguetes,[23] ele estava demonstrando a autoconfiança estratégica da primeira grande potência da história a ocupar a posição que Mackinder temia.

Mas a teoria do poder terrestre de Mackinder, apesar de aparentemente fornecer uma explicação geográfica para a história universal, baseava-se em evidências históricas mais seletivas do que as teorias correspondentes sobre poderio marítimo. Ao argumentar que o poder terrestre em geral detém uma vantagem estratégica a longo prazo sobre o poderio marítimo, a teoria de Mackinder dava a impressão de que as potências marítimas em geral sempre foram conquistadas pelas potências terrestres. Ignorava, portanto, os exemplos fornecidos por uma potência naval que sucumba a assaltos por parte de outra potência naval superior, assim como Bizâncio sucumbiu à agressão por parte de Veneza em 1204 (e assim como o Japão também haveria de sucumbir ao assalto americano na Segunda Guerra Mundial); ignorava também o exemplo de uma potência dominante em terra e mar que perca sua posição marítima pela decadência interna e pela derrota por potências marítimas mais fortes, assim como a Espanha foi derrotada no mar pelos ingleses e holandeses; ignorava, ainda, o exemplo de uma grande potência maríti-

[23] *The Guardian*, 26 de julho de 1958, p. 5; A.E. Sokol, *Sea Power in the Nuclear Age*, Public Affairs Press, Washington D.C., 1961, p. 234.

ma que seja reduzida à condição de satélite de um aliado marítimo ainda mais poderoso, tal como a República Holandesa tornou-se dependente da Grã-Bretanha (e tal como a Grã-Bretanha mais tarde se tornou dependente dos Estados Unidos). Ignorava o estranho caso de Veneza, potência marítima dominante da cristandade durante a Idade Média; é bem verdade que, no final, sucumbiu ao poder terrestre de Bonaparte (1797), mas havia cem anos que tinha deixado de ser uma potência naval e mesmo assim havia mantido seu território continental no norte da Itália intacto durante quase trezentos anos. Os exemplos mais convincentes de Mackinder a respeito da superioridade final do poderio terrestre foram extraídos da história clássica. Talvez ele não tenha dado a importância necessária ao fato de que o sistema de estados da Antigüidade clássica se desenvolveu em torno de um mar envolto por terra, ao passo que o sistema de estados moderno se desenvolveu num continente rodeado pelo oceano.

A Primeira Guerra Mundial não só confirmou (ou produziu) as teoria geopolíticas do poder terrestre, mas viu também o nascimento do poder aéreo. Os partidários do poder aéreo tornaram-se a terceira parte do diálogo. Se o poder marítimo era mais penetrante do que o poder terrestre em razão da grande preponderância dos oceanos em relação aos continentes na superfície terrestre, então o poder aéreo teria de ser mais penetrante do que ambos, pois os aviões podiam, indiferentemente, sobrevoar terra ou mar, e atingir maiores velocidades do que navios e veículos terrestres.

Durante a Primeira Guerra Mundial, as forças aéreas eram predominantemente utilizadas em missões táticas de reconhecimento. Mas a Alemanha inaugurou seu uso para bombardeios estratégicos contra a "frente doméstica" com os ataques de zepelins e *Gothas* sobre Londres. Esses ataques demonstraram aos civis britânicos o fato de que eles não estavam mais imunes numa ilha invulnerável. A Grã-Bretanha criou a primeira força aérea independente em 1917 e executou uma ofensiva de bombardeio contra alvos militares na Renânia em 1918; e, se a guerra tivesse durado mais uma semana, a RAF tinha ordens de lançar bombas gigantes, pesando uma tonelada, sobre Berlim.

Entre as guerras mundiais, a Grã-Bretanha desenvolveu o uso do poderio aéreo no Oriente Médio e na fronteira noroeste da Índia, de forma a manter a ordem nos limites do Império. Era um exercício de força econômica e talvez humana, comparável ao uso de navios armados no século precedente. Mas o que se mostrava eficiente contra tribos curdas ou wazires poderia também ser eficiente, *mutatis mutandis,* contra grandes potências européias. Uma teoria a respeito do poder aéreo já estava sendo desenvolvida por Douhet na Itália, Trenchard na Grã-Bretanha, e Mitchell nos Estados Unidos, e dizia que esta nova arma seria decisiva em guerras futuras pois poderia golpear com efeito esmagador as cidades, a indústria, e a vida econômica de qualquer país.

Isto tornou-se a doutrina ortodoxa de todas as forças aéreas nacionais. Baldwin exprimiu sua idéia central de forma simples quando disse: "acho bom que o homem comum saiba que não há poder no mundo que possa protegê-lo dos bombardeios. Mesmo que lhe digam outras coisas, o bombardeiro sempre chegará até ele..."[24] E ele estava exprimindo os temores de um país que acreditava que sua tradicional imunidade às invasões havia se extinguido. Do ponto de vista estratégico, a capacidade da Grã-Bretanha de agir em consonância com outras potências ou de defender seu Império estava agora permeada de um sentimento de que o coração do Império havia se tornado seu órgão mais vulnerável; do ponto de vista político, sua influência encontrava-se em um nível mínimo quando ela não ousou correr riscos de falta de preparo contra a arma que todo civil mais temia. A ameaça de bombardeio aéreo estava latente na diplomacia de Hitler e permitiu-lhe intimidar a Europa. A destruição de Guernica por aviões alemães durante a Guerra Civil Espanhola (1937) foi uma demonstração para as nações que a observavam. Quando Chamberlain voltou a Londres após suas visitas à Alemanha em decorrência da crise tchecoslovaca de setembro de 1938, olhou para as frágeis ruas do *East End* e não pôde suportar a idéia de elas tornarem-se alvos para os bombardeios inimigos. Em março de 1939, Hitler obrigou o Presidente Hacha a abrir mão da independência

[24] Discurso na Câmara dos Comuns, 10 de novembro de 1932, *Parliamentary Debates,* 5, Séries, Vol. 270, col. 632.

da Tchecoslováquia mediante a ameaça da destruição imediata de Praga pelo ar.

A Segunda Guerra Mundial confirmou de maneira brilhante o uso tático do poder aéreo. Mas pôs em dúvida a teoria ortodoxa do poder aéreo estratégico, assim como o uso do poder aéreo independentemente das forças militares e navais, numa tentativa de destruir a indústria e os recursos dos quais dependia a vida econômica do inimigo. As potências ocidentais esforçaram-se mais por isso do que o Eixo, em parte porque entre Dunquerque e a invasão do Norte da África, a ofensiva aérea estratégica era a única capaz de levar adiante, e mais ainda em decorrência da esperança de que o bombardeio aéreo seria o caminho para se obter uma vitória militar sem as grandes baixas da Primeira Guerra Mundial. Se compararmos a contribuição dos bombardeios estratégicos para a derrota da Alemanha na Segunda Guerra Mundial com a parte desempenhada pelo bloqueio econômico na Primeira Guerra Mundial, podemos ver que os bombardeios aéreos foram menos decisivos. O "bloqueio da fome" minou a capacidade de resistência da Alemanha, e mais ainda a de outras potências centrais, de tal forma que os bombardeios aéreos não conseguiram repetir. O bloqueio levou a Alemanha ao ato fatal de declarar guerra irrestrita de submarinos e produziu uma desintegração do moral nas frentes domésticas sob forma de greves e descontentamento revolucionário que precederam a rendição militar. Nenhum desses fatos teve paralelo na Segunda Guerra Mundial; ainda que a razão para esta guerra possa ter sido o fato de que os governos – tanto democráticos quanto totalitários – haviam atingido, entrementes, um maior grau de controle e de administração sobre suas populações. Bombardeios estratégicos – como hoje bem o sabemos – não impediram um aumento na produção alemã de armamentos até os últimos doze meses da Segunda Guerra Mundial, e fortaleceu ao invés de minar o moral dos civis. Isto não significa que a concentração em objetivos melhores não teria sido capaz de torná-la mais eficaz. A ofensiva aérea estratégica contra o Japão foi muito mais decisiva, muito mais concentrada, tanto no que diz respeito ao tempo quanto aos alvos.

A crescente unificação do mundo por intermédio de comunicações mais rápidas tornou obsoleto a velha discussão entre os poderes

marítimo, aéreo e terrestre. As três armas têm se tornado cada vez mais interdependentes. Somente o orgulho de servir a determinada arma pode afirmar: "Foi nosso poderio marítimo que causou a queda de Napoleão; foi nosso poderio marítimo que precipitou a queda das potências do Eixo."[25] A administração interna dos estados hoje subordina as três armas a um único Ministério da Defesa; e a estratégia atual enfatiza a necessidade de versatilidade e flexibilidade das armas, para que a força possa ser usada de muitas maneiras diferentes. Mísseis em bases consolidadas e localizadas em pontos continentais remotos, que só podem ser destruídas por um golpe certeiro; e mísseis levados por submarinos nucleares, que são praticamente invulneráveis e que podem se deslocar submersos durante dois anos: isso ilustra o beco sem saída em que se encontram tanto o poderio terrestre quanto o marítimo. Eles possuem as funções da artilharia ampliadas ao grau máximo: não são concebidos como instrumentos para dominar uma determinada região, mas como portadores de uma força destrutiva.

Pode-se afirmar algo de negativo: a idéia de que o espaço aéreo poderia se tornar o teatro decisivo foi descartada. A vantagem do transporte aéreo sobre a terra ou mar, na paz ou na guerra, é sua velocidade, bem como seu raio de ação. Seus defeitos correspondentes são a capacidade limitada de transporte, pois cargas volumosas não podem ser transportadas por ar; e a necessidade freqüente de reabastecimento, proporcional à sua velocidade, superior à do poderio marítimo. Não seria surpreendente se o uso estratégico das aeronaves fosse desaparecendo aos poucos, se seu futuro fosse restrito a objetivos táticos numa guerra limitada, e se fosse, finalmente, substituído por mísseis numa guerra total.[26]

[25] Almirante Sir W. M. James, *The Influence of Sea Power on the History of the British People*, C.U.P., Cambridge, 1948, p. 61.

[26] Este capítulo aparentemente foi escrito durante a década de 60.

Capítulo VII

# REVOLUÇÕES INTERNACIONAIS

Não é possível compreender a política internacional simplesmente em termos de mecânica. As potências possuem diferenças qualitativas assim como quantitativas, e sua atração e sua influência não estão exatamente correlacionadas à massa e ao peso que as caracterizam, pois os homens possuem não só territórios, matérias-primas e armas, mas também opiniões e ideologias. É bem verdade que ideologias não prevalecem em relações internacionais, a não ser que estejam associadas ao poder (ainda que todas as ideologias – seja a cristandade, o comunismo ou o nacional-socialismo – tenham passado por um importante período de espera antes de capturarem o poder do estado). Mas é igualmente verdade que o poder varia muito em eficácia, dependendo da força das ideologias que inspiram seu exercício.

O que geralmente entendemos pela palavra "revolução" é uma mudança violenta de regime em um único estado, e a Revolução Francesa fornece o clássico exemplo europeu para tal situação. Temos, contudo, de ter em mente que revoluções como essas possuem seu aspecto internacional. A revolta da Holanda iniciou uma guerra total; a Revolução Francesa levou a mais uma; e a Revolução Russa foi o resultado de outra. A Revolução Inglesa (para dar um nome mais adequado à Guerra Civil de meados do século XVII) terminou com a intervenção de Cromwell na guerra franco-espanhola de 1635-1659; e a Revolução Gloriosa de 1688 foi o primeiro passo para comprometer a Inglaterra no sentido de fazê-la participar da guerra total contra Luís XIV. A Revolução Americana foi uma guerra de independência nacional, em outras palavras, um evento internacional, com repercussões diplomáticas em Paris, Madri e São Petersburgo, e militares em locais tão distantes quanto o Carnático.

As repercussões internacionais dessas revoluções nacionalistas não foram acidentais. Elas ilustram, em primeiro lugar, a existência de um grau de unidade na sociedade internacional que torna os eventos internos de uma potência uma questão de interesse para outras potências. Mas essas revoluções também estão ligadas a uma série de movimentos organizados para revolucionar não somente um único estado, mas a sociedade internacional como um todo. Se analisarmos a história internacional, não pela seqüência de potências dominantes e flutuações no equilíbrio de poder, mas pelas ideologias e fanatismos recorrentes, encontraremos três dessas conflagrações doutrinárias. A primeira teve início com a Reforma; a segunda com a Revolução Francesa; a terceira com a Revolução Russa.

As guerras da família Habsburgo entre os meados dos séculos XVI e XVII foram também as guerras de Religião. A Espanha e a Áustria eram os maiores expoentes do catolicismo da Contra-Reforma, ainda que se possa assinalar que as relações entre essas nações e o papado eram freqüentemente ruins, e os papas desejavam se afastar delas. A liderança política da causa da Reforma não coube a uma única potência; passou dos príncipes alemães para a cidade-estado de Genebra, sob Calvino, de lá para a Inglaterra elizabetana, dessa última para a Holanda de Maurício de Nassau, de lá para a Suécia de Gustavo Adolfo, e finalmente para a Inglaterra de Cromwell. Eram como uma matilha de cães de caça, que durante cem anos debilitaram as forças da Casa Habsburgo. O maior objetivo dos Habsburgos era de restaurar o Império Romano Cristão, que teria a tarefa de governar o mundo politicamente, assim como a Igreja o faria espiritualmente, e que quase tinha ressurgido sob o reinado de Carlos V. O objetivo das potências reformistas tinha de ser menos grandioso. Ele estava explícito na idéia de uma Liga Protestante, que deveria arrancar das potências conservadoras uma igualdade de direitos políticos e religiosos. Esse objetivo frutificou sob forma de um compromisso, expresso na famosa fórmula *Cuius regio eius religio,* em virtude da qual houve um acordo na paz de Augsburgo, em 1555, que conferia aos príncipes luteranos o mesmo direito dos católicos de determinarem a religião de seus súditos. Mas o compromisso ia de encontro

às mais profundas convicções tanto de católicos quanto de protestantes, especialmente às do calvinistas, que dele estavam excluídos. Os calvinistas pretendiam remodelar a sociedade internacional de acordo com seus próprios princípios, e se consideravam israelitas, ao passo que viam os papistas como inimigos a serem mortos pela espada do Senhor e de Gedeão. As paixões religiosas somente deixaram a política internacional após a Paz da Westfália, em 1648, ou, com mais precisão, após a morte de Cromwell, em 1658.

Os fundamentos da sociedade internacional não foram desafiados desde a época de Luís XIV até a Revolução Francesa. Essa foi a idade clássica da política do poder sem influências doutrinárias. A diplomacia não mais era escrava da religião, e as guerras eram restritas a seus objetivos. Isto se dava, em parte, em razão de a arte da fortificação ter naquele momento retirado os poderes da ofensiva, de forma que, nas palavras de Hamilton referindo-se à Europa no século XIX, "a história da guerra naquela região do globo não é mais uma história de nações subjugadas e de impérios destruídos, mas sim uma história de cidades tomadas e retomadas, de batalhas que nada decidem, de retiradas mais benéficas do que vitórias de muito esforço e pouca conquista."[1] Isto também se dava em parte porque havia um equilíbrio do poder temporário na Europa, e as tendências expansionistas estavam voltadas para o além-mar. Na Europa, cidades eram tomadas e retomadas, a Prússia e a Áustria se batiam pela Silésia e o maior sucesso das armas e da diplomacia francesas foi a aquisição da Lorena. Nos demais continentes, todavia, vastos territórios, como o Canadá e a Louisiana, trocaram de dono: o Império dos Moguls passou para o domínio britânico, grandes províncias do Império Otomano foram dadas pelo soberano turco à Áustria e à Rússia, e o poderio russo se expandiu pela Ásia até a costa pacífica da América do Norte.

Foi a Revolução Francesa que reintroduziu o fanatismo nas relações internacionais. Os revolucionários remodelaram o estado francês de acordo com ideais que não conheciam limites nacionais, e queriam

[1] *The Federalist*, Random House, Nova York, 1937, p. 42.

difundir esses ideais por toda a Europa. As potências que se opunham a eles repudiavam seus ideais, mas o faziam de forma negativa ao invés de proporem algum contra-ideal positivo e, dessa forma, o conflito tornou-se ideológico. (Foi nessa época que a palavra "ideologia" passou a ser usada para descrever os novos credos políticos que haviam substituído os antigos credos religiosos.) Somente após a derrota de Napoleão as potências antifrancesas conceberam um ideal revolucionário, na forma da Santa Aliança, que pregava o monarquismo cristão internacional e conservador. "A Santa Aliança era o *Cominform* dos reis".[2] O conflito entre os ideais revolucionários franceses com os da Santa Aliança continuaram até o seu desaparecimento por ocasião da Guerra da Criméia e o Acordo de Viena ser finalmente destruído pelo nacionalismo e pelas unificações da Itália e da Alemanha em 1870-71. Emergindo como potência dominante, a Alemanha foi a maior favorecida pela luta ideológica entre França e Rússia, assim como a França havia sido favorecida pela luta religiosa entre os Habsburgos e a Suécia.

Dessa forma, o século decorrido entre 1815 e 1914 não constitui tão claramente um período de estabilidade política como o foi o século XVIII. Os fundamentos da sociedade internacional estavam novamente sendo atacados. Maior número de membros da sociedade internacional desapareceu em razão de revoluções ou conquistas entre 1859 e 1871 do que durante todo o período de cento e cinqüenta anos que se estende de 1648 a 1795. Mazzini pregava que o Acordo de Viena, de 1815, não possuía validade moral, e que ele era necessário para reconstruir o mapa da Europa "de acordo com a missão especial atribuída a cada povo".[3]

"Os Tratados de Viena não foram para a Revolução o que a Paz de Westfália foi para a Reforma (escreveu Morley em 1867) ... A história da Europa desde os Tratados de Viena tem sido pouco mais do que a história de sua abrogação; em outras palavras, tem sido a história do renascimento e da difusão daquela Revolução que se acreditava ter sido finalmente vencida pelos tratados. Antigas dinastias, antigas divisões de

[2] A. J. P. Taylor, *Rumours of War*, Hamish Hamilton, Londres, 1952, p. 32.
[3] G. Mazzini, *Life and Writings*, Vol. 1, Smith Elder, Londres, 1890, p. 176.

classe, antigas formas de governo privilegiado sobrevivem, mas não se necessita de muita visão política para concluir que estão condenadas, e que são somente toleradas como pausas temporárias no caminho. A idéia de determinação e de equilíbrio parece ter desaparecido de todas as nações européias. Todo estadista reconhece com maior ou menor franqueza o caráter transitório do sistema que ele, naquele momento, administra e sustenta. Vemos por toda parte a obra e a trilha deixadas pela Revolução."[4]

Se o século XIX parece, em retrospecto, um período de estabilidade internacional, isto talvez se deva a duas razões. O tumulto revolucionário não causou guerra total, a despeito dos receios de seus contemporâneos, e foi seguido, entre 1871 e 1914, pelo maior período de paz conhecido pela Europa desde o Império Romano. O equilíbrio do poder, o Concerto da Europa, a Doutrina Monroe e a abertura do mundo pelo capitalismo ocidental pareciam formar conjuntamente um sistema de relações internacionais que combinava estabilidade com flexibilidade, segurança com progresso. Ademais, o objetivo do distúrbio revolucionário era de reconstituir a sociedade internacional de acordo com princípios que estavam sendo cada vez mais aceitos por toda parte. Uma nova doutrina da legitimidade internacional estava modificando os fundamentos da sociedade internacional, substituindo a tradição pelo consentimento e o preceito pela autodeterminação nacional. O ataque teórico aos fundamentos da sociedade internacional estava se tornando a nova ortodoxia. A doutrina de que não existem membros válidos da sociedade internacional a não ser aqueles advindos da autodeterminação nacional conheceu o triunfo quando, em razão do choque da Primeira Guerra Mundial, desmoronaram os impérios militares multinacionais da Europa Oriental: alemão, Habsburgo, russo, e otomano. O Tratado de Versalhes representou, na Europa, a vitória final da Revolução Francesa sobre a Santa Aliança.

Mas, como esta segunda revolução internacional havia sido contida e há muito era esperada, ela não foi tão destrutiva quanto a primeira.

[4] John Morley, *Edmund Burke*, Macmillan, Londres, 1867, pp. 227-8.

Ela também se sobrepôs a uma terceira revolução internacional. A Primeira Guerra Mundial foi o túmulo de uma e o berço de outra. Desde então, os princípios da democracia e da autodeterminação nacional pareciam andar para trás e produzir conseqüências contrárias ao que era desejado por seus defensores. A captura do estado russo falido por um bando de revolucionários convictos e comandados por um gênio dominante constituiu o exemplo mais marcante de como a força pessoal e o fanatismo doutrinário podem alterar a ordem política do poder desde que Calvino, a partir do pequeno estado de Genebra, perpetuamente ameaçado de ser conquistado pela Savóia, lançou uma onda de pregadores fanáticos, intolerantes e heróicos, para subverter os reinos da Europa de Edimburgo a Budapeste. Com a Revolução Russa, surgia mais uma vez um estado – podendo ainda vir a ser uma grande potência – que repudiava os fundamentos da sociedade internacional. "Pode-se sugerir", escreveu o professor H. A. Smith, "que o significado mais profundo da Revolução Bolchevique será no futuro encontrado não nas mudanças que introduziu na Rússia e em outros lugares, mas no seu bem-sucedido repúdio ao sistema das leis entre as nações."[5] Durante anos a União Soviética esteve fora da lei; não era reconhecida por outras potências pela razão válida de que estas não poderiam confiar na aceitação russa das regras da sociedade da qual faziam parte. A Rússia mantinha uma organização revolucionária internacional – a Terceira Internacional – com o fim de minar essas regras.

O comunismo, contudo, despertou o fascismo, de forma que, mais uma vez na sociedade internacional, houve revolução e contra-revolução, cada qual se fortalecendo com a hostilidade da outra parte. Esses outros revolucionários mais pareciam *gangsters* do que missionários. Um grupo, liderado por um jornalista bombástico dotado de capacidade política limitada, tomou o estado italiano em 1922. A Itália fascista tinha uma política de inquietação sem propósito, levada adiante pelo tráfico ilegal de armas de fogo, pelo apoio a terroristas de outros países, e pelo apoio discreto que era dado a assassinatos políticos. Foi a Itália

[5] H. A. Smith, "The Anarchy of Power", em *The Cambridge Journal*, Vol. I, N.º 4 , janeiro de 1948, p. 215.

fascista que abaixou o nível do trato internacional após 1919, assim como Napoleão III havia feito após 1815. Um grupo de *gangsters* ainda mais formidável apoderou-se do estado alemão, e fez uso mais vigoroso desses métodos subversivos, a serviço de uma crença na hierarquia racial. "Ao invés de uma classificação horizontal das raças européias, precisa haver uma classificação vertical. Isto significava que uma elite alemã estava destinada a ser a classe dominante da Europa, e, finalmente, do mundo."[6] O conflito ideológico que se seguiu tinha algumas semelhanças com as guerras de religião. Assim como católicos, luteranos e calvinistas haviam formado os três vértices da batalha que lutaram, as democracias, os fascistas e os comunistas também o fizeram, com uma das partes por vezes aproximando-se mais de um de seus rivais do que do outro. E, quando uma coalizão temporária entre as democracias e os comunistas eliminaram os fascistas pela guerra, o conflito simplificou-se e passou a ser um antagonismo direto entre as democracias e os comunistas, cada qual acreditando que seu inimigo estaria mais próximo dos fascistas derrotados do que de si próprio.

Essas repetidas ondas de revolução internacional, ou seja, de tentativas organizadas de transformar a sociedade internacional pela força – pela guerra, pela revolução ou por ambas –oferecem um quadro diferente da sociedade internacional do que aquele que até aqui analisamos. Ao invés de um vago grupo de estados soberanos, ela mais parece possuir uma unidade orgânica; os indivíduos sentem as lealdades internacionais, que sobrepujam a lealdade nacional. Mas essa unidade de caráter mais orgânico só se torna aparente, paradoxalmente, quando a unidade é agudamente rompida por uma fratura horizontal. A unidade da sociedade internacional torna-se inteiramente desarticulada quando rasgada por uma guerra civil internacional. Católicos odeiam protestantes, extremistas odeiam jacobinos, comunistas odeiam a burguesia de maneira mais intensa do que franceses odeiam alemães ou do que americanos odeiam japoneses. Em 1565, quando a França e a Espanha começavam a dirigir sua política exterior contra as forças da Reforma, um diplomata

[6] W. Darré (posteriormente Ministro da Alimentação e da Agricultura do *Reich*), citado em H. Rauschning, *Hitler Speaks*, Thornton Butterworth, Londres, 1939, pp. 43-4.

italiano escreveu: "Hoje, os soberanos católicos não devem seguir a mesma política de antes. No passado, amigos e inimigos faziam-se distinguir por fronteiras e estados, e eram chamados de italianos, alemães, franceses, espanhóis, ingleses, e assim por diante. Hoje, temos de nos referir aos católicos e aos hereges; e o príncipe católico tem de ter como seus aliados todos os católicos de todos os países, da mesma forma como os hereges têm como aliados todos os hereges tanto de seus próprios países quanto do estrangeiro."[7]

Burke ficou impressionado com a estratificação análoga das lealdades por toda a sociedade internacional produzida pela Revolução Francesa. Em 1832, o embaixador britânico em Viena escrevia: "o princípio do *mouvement* e o do repouso estão em guerra aberta ou clandestina por toda a Europa, e as pessoas são muito mais liberais ou antiliberais do que franceses ou alemães ou italianos."[8] A revolução nacional-socialista foi um caso marginal. Gerou uma força monstruosa porque trouxe intensidade revolucionária a um antigo sentimento nacional, o sentimento de superioridade dos alemães sobre outros povos europeus, e especialmente sobre os eslavos. Mas seu atrativo internacional estava conseqüentemente limitado às minorias alemãs no estrangeiro, aos grupos governantes da Europa Oriental a quem interessava perseguir judeus, e aos elementos amargurados das classes altas; a rede mundial de agitação revolucionária idealizada por Hitler demonstrou ser um fracasso. O comunismo tem constituído realmente um movimento internacional e, se por um lado, desde 1945 os liberais ocidentais têm sido seduzidos com menos facilidade do que anteriormente, por outro, em virtude do poderio soviético, o comunismo ganhou mais adeptos junto aos intelectuais da África e da Ásia do que perdeu no total.

Essas doutrinas revolucionárias internacionais transpõem a essência da política do poder para um novo plano. Elas introduzem a paixão e o fanatismo nos cálculos de utilidade política, e a doutrina algumas

[7] Erich Marcks: *Die Zusammenkunft von Bayonne;* Trübner, Strasbourg, 1889, p. 14n. Tradução do italiano feita pelo autor.

[8] C. K. Webster, *The Foreign Policy of Palmerston*, Vol. 1, G. Bell, Londres, 1951, p. 177. O embaixador era *Sir* Frederick Lamb.

vezes sobrepuja ou reinterpreta o interesse. Elas tornam difusa a distinção entre a política doméstica e a externa; transformam a diplomacia e transformam a guerra.

As relações internacionais são normalmente conduzidas entre governos – que têm o encargo de representar seus povos – por intermédio da diplomacia, que é a tentativa de conciliar interesses conflitantes pela negociação e pela concessão mútua. Mas a revolução internacional, ao criar uma estratificação por toda a sociedade internacional, cria também uma estratificação em potencial dentro de cada nação. Um poder revolucionário que queira alterar os fundamentos da sociedade internacional irá supor que outros governos não representam seus povos, e tentará manipular ou obter vantagens da estratificação em potencial das lealdades dentro de outros países.

"A Rússia encontra-se numa posição forte ... porque ela pode, na Ásia, apelar tanto para governos quanto para povos. Como grande potência, ela oferece aos governos (que podem temer seus súditos) certa persuasão para serem seus aliados; como o maior expoente do comunismo, ela oferece à massa do povo (que pode não gostar de seu governo) a transformação de seu modo de vida. A impunidade com a qual ela pode fazer esse jogo duplo é demonstrado pela propaganda atual dos Srs. Bugarin e Kruschev. Eles apresentam-se como veneradores de Gandhi, ao passo que em seu país as publicações soviéticas oficiais ainda pintam Gandhi como o grande trapaceiro que traiu seu povo em favor dos capitalistas."[9]

Se o poder revolucionário tem pouca chance de ganhar o governo, ele poderá tentar distanciá-lo de seu povo. Assim como o general Rabshakeh, quando amedrontou e subjugou Ezequiel da Judéia,[10] esse poder revolucionário apelará diretamente ao povo, ignorando os dirigentes governamentais. Houve exemplos dramáticos disso no final da Primeira Guerra Mundial, primeiro quando Trotsky fez da conferência de Brest-Litovsk entre a Rússia e as potências centrais uma plataforma para subverter o moral dos exércitos alemão e austro-húngaro; e depois quando Wilson, em dezembro de 1918 em Roma, irritou o governo

[9] *The Manchester Guardian*, 28 de novembro de 1955, p. 6.
[10] O Antigo Testamento, II Reis, Capítulo 18, versos 26-36.

italiano, que não havia conseguido contornar, ao falar diretamente para o povo italiano.

A política revolucionária tende a desfazer a importante distinção entre diplomacia e espionagem. A eficácia da representação diplomática usada dessa forma obviamente aumenta em razão da fraqueza do estado onde ela opera: grandes missões soviéticas têm mais chances de dar fruto em Jacarta ou Adis-Abeba do que em Berna ou Bruxelas. Além disso, como os homens têm a tendência de atribuir aos outros suas próprias práticas políticas, é provável que potências revolucionárias vejam as embaixadas de outras potências como ninhos de espiões, e que imponham restrições às liberdades diplomáticas. O diretório francês violou a prática internacional ao recusar enviados diplomáticos de potências estrangeiras sem oferecer razões válidas ou por aversão ideológica[11]; a Rússia impõe restrições que tornam o pessoal diplomático virtualmente prisioneiro.

Se a diplomacia estiver subordinada à intriga subversiva, ela também estará subordinada à propaganda. A diplomacia corresponde à tentativa de ajustar interesses conflitantes por meio da negociação e do compromisso; a propaganda é a tentativa de influenciar a opinião que sustenta e forma a base dos interesses. Dessa forma, a conversão de opiniões facilita a tarefa de se chegar a um compromisso. As conferências com potências revolucionárias não tendem a ser encontros onde estadistas conseguem obter vantagens, mas sim fóruns onde posições são delineadas, tanto simplesmente *for the record* quanto num apelo direto para a opinião pública. Cumpre ressaltar que a convicção de Wilson na "diplomacia aberta" era revolucionária, razão pela qual levantou suspeitas entre os diplomatas da velha escola européia. Se a diplomacia aberta significa que toda negociação tem de ser conduzida em público, então ela inevitavelmente tende a sair do campo da negociação para o campo da propaganda, como a história das Nações Unidas tem repetidamente demonstrado.

A revolução internacional também transforma o caráter da guerra. Ela torna difusa a distinção entre guerra e paz, entre guerra internacional e guerra civil, entre guerra e revolução.

---

[11] *Diaries and Correspondence of the Earl Of Malmesbury*, Vol. III, p. 347.

Uma potência revolucionária está moral e psicologicamente em pé de guerra com seus vizinhos durante todo o tempo, mesmo que, legalmente, a paz esteja em vigor, pois ela acredita possuir a missão de transformar a sociedade internacional por conversão ou por coerção, e não pode admitir que seus vizinhos possuam o mesmo direito à existência contínua que ela confere a si própria. Assim, em períodos revolucionários, encontramos longos espaços de tempo nos quais é difícil especificar se há guerra ou paz: existe um lusco-fusco diplomático de suspeitas e alarmes mútuos, de atos hostis que não chegam à guerra, e de guerra levada adiante sem que as formalidades cabíveis sejam observadas. Não existem choques frontais mas sim penetrações e enfraquecimentos; e a guerra oculta torna-se uma guerra em grande escala sem ter sido declarada. Para um escritor nascido no ano da invencível armada espanhola e que viveu na época da Guerra dos Trinta Anos e da Guerra Civil inglesa, parecia ser essa a natureza essencial da guerra: "... assim como a característica do mau tempo não está em uma ou duas pancadas de chuva, mas numa tendência de vários dias, a característica da guerra não consiste na luta propriamente dita, mas na conhecida disposição para fazê-la durante todo o tempo, enquanto não há garantia em favor do contrário".[12] Isto descreve o que, desde 1945, temos chamado de guerra fria. Mas existem muitos exemplos anteriores. A Europa encontrava-se num estado de guerra fria durante anos antes do advento da Segunda Guerra Mundial, pelo menos a partir do momento em que os nazistas conseguiram assassinar Dollfuss, chefe de governo de um estado vizinho amigo, em 1934. Em 1918, Trotsky tentou encerrar a primeira conferência internacional de que a Rússia soviética tomava parte por meio da famosa declaração: "Nem guerra! Nem paz!"[13] e mesmo tendo a Rússia sido obrigada a assinar um tratado de paz, esse slogan continuou a descrever o objetivo geral da diplomacia soviética. A Inglaterra de Elizabeth I também esteve em estado de guerra com a Espanha durante quase vinte anos até que Elizabeth expulsou o embaixador espanhol em 1584 e que Filipe decidiu enviar uma frota para invadir a Inglaterra.

[12] T. Hobbes, *Leviathan*, J. M. Dent, Londres, 1943, p. 64.

[13] "Estamos saindo da guerra, mas nos sentimos obrigados a nos recusar a assinar o Tratado de Paz", citado em J. W. Wheeler-Bennett, *Brest-Litovsk: The Forgotten Peace*, Macmillan, Londres, 1938, p. 227.

É provável que um aspecto da guerra fria seja a guerra civil. Muitos países se encontram horizontalmente permeados pela revolução internacional; é provável que essas rachaduras internas se transformem em guerra. Um estadista inglês, refletindo a respeito daquilo que chamamos de guerras de Religião, descreveu-as com naturalidade como "as longas guerras civis, primeiro da França, depois da Alemanha, e finalmente da Inglaterra".[14] As guerras revolucionárias francesas foram acompanhadas de lutas civis em todos os estados e cantões da Alemanha, da Suíça e da Itália, bem como por uma guerra civil na própria França: a guerra da Vendéia. A Segunda Guerra Mundial foi igualmente precedida, acompanhada e seguida por guerras civis entre fascistas e antifascistas (entre os quais os comunistas freqüentemente predominavam) na Espanha, Iugoslávia, Grécia e em outros lugares; além disso o movimento de resistência e de libertação na França possuía alguns traços característicos de uma guerra civil. E tais guerras civis serão fomentadas e encorajadas do estrangeiro (ou parecerão sê-lo, pois numa atmosfera de paixão doutrinária a distinção entre fato e suposição, entre fato e possibilidade é, na verdade, outra distinção que pode ser obliterada). Durante a Guerra Civil espanhola, um general nacionalista disse que as quatro colunas que avançavam sobre Madri republicana seriam ajudadas por uma "quinta coluna" que já se encontraria no interior da cidade,[15] e o termo é útil para descrever qualquer corpo de indivíduos que se encontra dentro das fronteiras de um país e cuja lealdade é para os inimigos daquele país. Usando outras palavras, Cromwell disse ao parlamento em 1656 que a Espanha "tem interesse em suas entranhas. Os papistas na Inglaterra – eles foram levados em consideração desde que nasci, espanholizados".[16] Uma tal esmagadora lealdade internacional, do ponto de vista nacional, nada mais é do que traição; e a traição e o medo da traição constituem grandes marcas de um período de revolução internacional.

[14] *Sir* William Temple, *Observations upon the United Provinces of the Netherlands*, primeira publicação de 1673, G.N. Clark (ed.), Cambridge, 1932, p. 132.
[15] *Survey of Internacional Affairs*, 1937, Vol. II, O.U.P., Londres, 1938, p. 59
[16] Discurso ao Parlamento, 17 de setembro de 1656, em W.C. Abbott (ed.), *The Writings and Speeches of Oliver Cromwell*, Vol. IV; Harvard University Press, Cambridge, 1947, p. 264..

Revoluções internacionais geram guerras revolucionárias, no sentido em que essas guerras são marcadas pela ferocidade doutrinária, e possuem objetivos ilimitados. Elas não tendem a ser guerras por objetivos definidos, mas sim cruzadas ou guerras pela eqüidade. Seu objetivo não consiste em obter um acordo negociado, mas sim uma "paz cartaginense" ou uma "rendição incondicional" – os tipos de paz que as potências européias têm imposto após as guerras totais do século XX – das quais por acaso saíram vitoriosas – e que, com todos os seus defeitos, foram consideravelmente menos ferozes do que os termos de paz que a Alemanha teria imposto caso tivesse ganho a guerra. Além disso, as guerras da revolução internacional geralmente levam à revolução doméstica, do lado do partido derrotado. Durante as guerras religiosas, quando a revolução significava uma mudança violenta de monarca e de credo, os soberanos derrotados podiam esperar perder seus tronos ou suas cabeças, como Maria, rainha dos escoceses, Frederico, o Eleitor Palatino, e Carlos I; os monarcas não derrotados viviam sob o espectro do assassinato, como Coligny, Guilherme, o Quieto, Henrique IV e Wallenstein. Desde a época de Bismarck, todas as guerras entre grandes potências terminavam com uma revolução interna à potência derrotada, que estourava tanto em razão de forças existentes no estado derrotado quanto em virtude de ter sido imposta pelos vencedores, e que variava em intensidade e violência, desde o estabelecimento da monarquia dupla na Áustria derrotada, após 1866, e a democratização do Japão, após 1945, até a Revolução Bolchevique na Rússia derrotada em 1917, e a aniquilação do regime nazista na Alemanha, em 1945. Não podemos, hoje, imaginar uma grande guerra que não tenha como objetivo a derrubada do regime do adversário.

Contrastamos a revolução internacional com relações internacionais normais: o sistema de estados anterior a 1789 parecia normal, em retrospecto, para Burke, e os anos entre 1870 e 1914 nos parecem normais, ou seja, eram períodos caracterizados por leis e costumes e de considerável uso da política do poder. Poderia ser indagado por que a política internacional não-revolucionária deve ser encarada como mais normal do que revolucionária, uma vez que a história da sociedade in-

ternacional tem estado bastante dividida entre essas duas.[17] Cumpre salientar que a revolução internacional nunca se manteve durante muito tempo contra o interesse nacional. Considerações doutrinárias sempre foram, no espaço de duas gerações, sobrepujadas pela *raison d'état.*

Nenhuma potência conseguiu, em nenhum momento, limitar suas alianças segundo o parâmetro das considerações doutrinárias. O Império Otomano infiel passou a representar um peso no equilíbrio do poder ocidental mesmo antes de capturar Constantinopla, e Francisco I da França e Elizabeth I da Inglaterra fizeram alianças notórias com a Turquia no decorrer de seus conflitos com a potência dos Habsburgos. A França católica consistentemente apoiou as potências protestantes na Alemanha contra o Imperador, e Richelieu encorajou e financiou a intervenção da Suécia na Guerra dos Trinta Anos. Napoleão, o filho da revolução, acabou por contrair matrimônio dinástico com a filha dos Habsburgos. A França republicana aliou-se à Rússia czarista em 1892; a França burguesa aliou-se à Rússia soviética em 1935. Um provérbio comum na França do século XVII dizia que, para defender seus interesses, era permissível fazer aliança não somente com hereges e turcos mas também com o próprio diabo; Hitler disse certa vez que aceitaria esse mesmo aliado contra a França; e Churchill disse: "Se Hitler invadisse o inferno, eu então faria ao menos uma referência favorável ao diabo na Câmara dos Comuns."[18] Nesses dois últimos casos ficou provado que o diabo era a Rússia soviética. O pacto nazi-soviético de 1939, que inaugurou a Segunda Guerra Mundial, talvez tenha sido o exemplo mais surpreendente na história internacional de desprezo por princípios ideológicos ostentados com orgulho, de maneira que o interesse nacional imediato pudesse ser atendido.

Um dos efeitos principais da revolução internacional tem sido o de dar novas forças ao imperialismo de uma grande potência. A

[17] Se, tendo em mente as datas convencionais, considerarmos 1492-1517, 1648-1792 e 1871-1914 períodos não-revolucionários, e 1517-1648, 1792-1871, e 1914-60 revolucionários, terão ocorrido então 256 anos de revolução internacional para 212 anos não-revolucionários. O balanço numérico é quase exatamente invertido se for argumentado que a religião somente se tornou a influência dominante na política internacional após 1559.

[18] W.S. Churchill, *The Second World War*, Vol. III, Cassell, Londres, 1950, p. 331.

Contra-Reforma confundiu-se com a política de engrandecimento dos Habsburgos. A causa da Reforma, após haver atendido aos apetites territoriais dos príncipes alemães e da Suécia, bem como aos interesses comerciais dos holandeses e dos ingleses, foi finalmente representada por Frederico, o Grande, o muito cínico "herói protestante". O idealismo cosmopolita da Revolução Francesa rapidamente se transformou no imperialismo napoleônico; o elemento revolucionário no movimento nazista era inseparável do imperialismo alemão. A Internacional Comunista nunca foi algo além de um acessório do serviço exterior soviético, e está claro que sob Stalin o comunismo soviético foi em grande parte transformado em imperialismo soviético, o que, na verdade, era o imperialismo czarista com grande respaldo escrito e com novo impulso.

Descrever tanto revoluções internacionais quanto a política do poder como sendo "normais" é o mesmo que fazer uma declaração de opinião a respeito de como deve funcionar a política internacional. A tendência para estabelecer a unidade doutrinária e política, ou a manutenção da liberdade nacional e de uma variedade equilibrada, são consideradas mais importantes e fundamentais. Mas poucos erros no estudo da política internacional são maiores do que supor que doutrinas revolucionárias foram descartadas ou são mantidas somente de maneira hipócrita por motivos de estado. Isto é mostrar ignorância a respeito das convicções e das motivações humanas.[19]

[19] Este capítulo aparentemente foi escrito no início da década de 60, antes da ruptura sino-soviética. O autor talvez tenha procurado lidar, neste capítulo, não somente com a paixão doutrinária causada pelo cisma interno, mas também com a paixão doutrinária causada por ameaças externas. Um fragmento a respeito deste último assunto está exposto no Apêndice II.

Capítulo VIII

# INTERESSES VITAIS E PRESTÍGIO

No sistema de política do poder, considera-se que o principal dever de cada governo seja o de preservar os interesses do povo que governa e representa face aos interesses rivais de outros povos. Existem certas coisas que uma potência julga serem essenciais para a manutenção de sua independência; esses são seus interesses vitais, em defesa dos quais ela estará disposta a ir à guerra. Quando as potências concordam em submeter suas disputas ao arbitramento (isto é, ao julgamento por um terceiro), ou à decisão judicial (isto é, ao julgamento pela Corte Permanente de Justiça Internacional criada em 1921), elas quase sempre excluem especificamente aquelas disputas que afetem seus interesses vitais. Toda potência está segura de que seus interesses são, de maneira geral, compatíveis com os interesses da comunidade de potências, mas seus próprios interesses são sua principal preocupação. Um Ministro do Exterior é escolhido e pago para que cuide dos interesses do seu país, e não para que seja um delegado da raça humana.

Além disso, os interesses vitais de um estado são aquilo que o estado em questão acredita que sejam e não o que outra potência diga que são. Não adianta uma potência satisfeita (digamos, a Espanha de Filipe II) afirmar a uma potência insatisfeita (digamos, a Inglaterra elizabetana) que seus interesses legítimos podem ser completamente assegurados dentro do sistema de poder existente, pois não haverá possibilidades de entendimento entre o que a Espanha chama de "legítimo" e o que a Inglaterra chama de "válido". Utilizando um exemplo diferente, a tentativa de Ribbentrop de lembrar à Inglaterra quais eram seus interesses vitais nos anos trinta pode ser contrastada, tanto no que se refere ao objetivo em vista quanto ao grau de sucesso obtido, com a recusa por

parte de Churchill de lembrar aos Estados Unidos quais eram seus interesses vitais nos dias de 1940-1941 anteriores a Pearl Harbor.

Em decorrência disso, os interesses vitais são às vezes incertos e podem sofrer mudanças. No século XIX, a não-dominação de Constantinopla pela Rússia constituía um interesse vital britânico; mas, em 1915, sob a pressão de uma guerra comum contra a Alemanha, a Grã-Bretanha deu seu consentimento ao domínio russo de Constantinopla, e somente a derrubada do regime czarista pela Revolução invalidou o acordo. A Alemanha imperial considerava a expansão marítima um interesse vital; a Alemanha nazista considerava isto uma ilusão e buscou a expansão na Europa Oriental em seu lugar. Em 1934, Mussolini julgava interesse vital italiano impedir a união da Áustria com a Alemanha, e enviou quatro divisões para o passo do Brenner quando Dolfuss foi assassinado; em 1938 ele consentiu a essa união, e recebeu em reconhecimento um telegrama do assassino de Dolfuss: "Mussolini, nunca esquecerei isto". Mas uma potência estabelecida e madura geralmente tem uma idéia coerente e definida a respeito de seus interesses vitais. Houve longo e substancial acordo entre todos os partidos da Grã-Bretanha sobre a necessidade de defender a Bélgica, Gibraltar, o canal de Suez, e Cingapura. Além disso, quaisquer que sejam seus caprichos pessoais, os homens de estado acabam sendo os agentes do interesse nacional. Gladstone foi amargamente criticado em sua época como tendo traído os interesses do Império, mas foi o seu governo que, em 1882, ocupou o Egito. Lloyd George foi considerado o ministro mais pacifista do governo Asquith, mas foi ele quem dobrou os partidários da paz do gabinete de 1914 ao admitir a necessidade de apoiar a França, e quem organizou a primeira vitória sobre a Alemanha. Os oponentes de Neville Chamberlain acreditavam que ele havia posto em perigo os interesses britânicos de maneira única na história, mas foi ele quem declarou guerra a Hitler. Assim como escreveu *Lord* Grey de Fallodon, nos grandes assuntos existe muito mais "nas mentes dos eventos (se é que tal expressão pode ser usada) do que nas mentes dos atores principais".

"Interesses vitais" é um termo que só se tornou usual na última parte do século XIX. A expressão antiga era "a dignidade, a honra, e os

interesses de tal e tal coroa". A idéia de um estado ou de uma potência possuir dignidade e honra pertencia à política da época dinástica, quando o estado era legalmente indistingüível do rei e as relações exteriores eram as relações pessoais do rei com seus pares. Em tais circunstâncias, fazia sentido dizer-se que se Luís XIV fizesse um tratado com James II, sua honra estaria comprometida em seu cumprimento. Mas honra é uma palavra ambígua. Ela pode significar lealdade a padrões aceitos de conduta (como o tem na tradição inglesa), ou pode querer dizer orgulho e consciência de *status* (como é seu significado na tradição alemã). A honra das potências nas relações internacionais tende a ser desse último gênero, e tem talvez adotado cada vez mais essa forma desde que o estado monárquico foi substituído pelo estado democrático ou de massa onde a obrigação da honra encontra-se difusa e perdida dentre um eleitorado anônimo. O termo "honra nacional" começa a adquirir um aspecto retórico de estilo antigo, e "interesse nacional" descreve com mais exatidão o que realmente constitui a motivação das potências.

Intimamente ligada à idéia de "honra" está a idéia de "prestígio". A honra gira em torno dos interesses; o prestígio gira em torno do poder.

"Seria difícil descrever com precisão o que é o prestígio. É possível que não seja nada de mais concreto do que um simples efeito produzido sobre a imaginação internacional – em outras palavras: uma ilusão. Ele é, contudo, muito diferente de uma simples vaidade, pois a nação que possui grande prestígio está, dessa forma, capacitada a atingir novos objetivos e conseguir o que nunca teria chance de obter por suas próprias forças. O prestígio traz consigo, misteriosamente, benefícios materiais. A sabedoria política nunca o desprezará. Em geral, ele é adquirido lentamente e perdido rapidamente. Ocorre aquilo que não era esperado. Alguma potência menor pretensiosa comete o pecado da imprudência sem ser logo em seguida esmagada pelos céus. Ou uma única batalha é perdida, como em Tours, ou Granson, ou ainda Valmy. A partir desse momento a nação que até então era predominante, repentinamente se dá conta de que seus conselhos, repreensões e ameaças não são mais atendidos, e que o respeito que até bem pouco

tempo todos tinham por ela está rapidamente sendo transferido para outra nação."[1]

O prestígio é um dos fatores imponderáveis da política internacional, mas está muito intimamente relacionado ao poder para que seja considerado como pertencente à ordem moral. É a influência derivada do poder. Além disso, a menos que o poder seja um poder *presente,* é provável que haja pouco prestígio. A deferência à importância histórica e a gratidão por realizações passadas são ainda menos aparentes na política internacional do que em outros tipos de política. Em 1953 *Monsieur* Mendès-France advertiu a Assembléia Nacional francesa de que nenhum país, por mais glorioso que fosse, poderia basear sua autoridade no respeito que seu passado pudesse inspirar. "Sacrifícios aceitos ou batalhas vencidas no passado podem servir de exemplo mas não podem constituir elementos de troca para nossa diplomacia".[2] E *Lord* Keynes fez a mesma advertência à Câmara dos Lordes ao descrever sua visita aos Estados Unidos para negociar o empréstimo americano em 1945:

"As simpatias e os impulsos menos calculados dos homens são extraídos de suas recordações de camaradagem, mas seus atos contemporâneos são, em geral, dirigidos para influenciar o futuro e não para pagar a pensão do passado ... Logo descobrimos, portanto, que tínhamos de demonstrar não nosso desempenho passado ou nossa fraqueza atual, mas sim nossas perspectivas futuras de recuperação e nossa intenção de encarar o mundo corajosamente. Nossos amigos americanos não estavam interessados em nossas feridas, ainda que tivessem sido obtidas pela causa comum, mas sim em nossa convalescença".[3]

"Prestígio", dizia E. H. Carr, "significa o reconhecimento da força de uma nação por parte de outros povos. O prestígio (alvo do escárnio de alguns) é enormemente importante, pois se a sua força for reconhecida, uma nação é em geral capaz de atingir seus objetivos sem ter de

[1] F.S. Oliver, *The Endless Adventure,* Vol. II, Macmillan, Londres, 1931, pp. 123-4.
[2] Discurso após ser designado Primeiro-ministro, à Assembléia Nacional, 3 de junho de *1953,* em *Le Monde,* 4 de junho de 1953, p. 3.
[3] Discurso na Câmara dos Lordes, 18 de dezembro de 1945, *Parliamentary Debates,* 5.ª Séries, Vol. 88, cols. 781-2.

usá-la."[4] O assunto não chega a terminar aqui, pois o prestígio não é somente algo que outras pessoas reconhecem, também é algo que se reafirma, e pode ser reafirmado sabiamente ou sem sabedoria, dependendo da existência ou não da necessidade de fazê-lo. O sábio gozo do prestígio pode ser demonstrado quando uma potência deixa de usar uma vitória militar para se engrandecer. Durante a Guerra Napoleônica a Grã-Bretanha capturou todas as colônias francesas; no Acordo de Viena devolveu-lhe a maior parte delas. "Tenho a certeza", disse Castlereagh, "de que nossa reputação no Continente europeu como um fator de força, poder e confiança tem mais importância para nós do que uma aquisição obtida dessa forma",[5] uma clássica declaração a respeito do valor do prestígio. Bismarck utilizou-se da mesma política ao se recusar anexar a Boêmia após a derrota da Áustria em 1866, com o resultado de que ele assim atou o Império Habsburgo à Alemanha até o fim daquele Império. Mas o prestígio é freqüentemente mais reafirmado onde menos é necessitado, por exemplo, quando o sucesso não afetou o julgamento a respeito de um país ou de seus governantes. A política assertiva e agressiva da Alemanha do *Kaiser* após a queda de Bismarck foi tecida em torno de questões de prestígio; a construção da marinha alemã foi, em grande parte, uma questão de prestígio; a predominância alemã era reconhecida por todos, mas a Alemanha não podia abster-se de explorá-la. Dessa mesma forma, depois que a vitória de Stalingrado em 1942 deu à Rússia a confiança de que no final esmagaria os alemães, a política soviética tem sido guiada em vários assuntos por considerações a respeito do prestígio externo – e talvez até mais do prestígio interno – do regime. E parecia que os chineses haviam recomeçado as pesadas lutas na Coréia, logo antes do armistício de 1953, por motivos de prestígio, ou seja, para que o armistício tivesse de ser assinado enquanto eles estivessem tomando a iniciativa militar, e que não transparecesse o ato de que ele lhes foi imposto.

Desse modo, o prestígio, assim como a honra, é um termo ambíguo. Pode, significar abster-se deliberadamente de explorar seu poder

[4] E.H. Carr, *Great Britain as a Mediterranean Power*, Cust Foundation Lecture, University College, Nottingham, 1937, p. 10.
[5] C.K. Webster, *The Foreign Policy of Castlereagh 1812-1815*, G. Bell, Londres, 1931, p. 273.

por preferir gozar das vantagens de não tê-lo feito; e esse sentido o traz muito perto da magnanimidade que, como disse Burke, não raramente é a sabedoria mais verdadeira da política. Ou também pode significar forçar outros a admitirem a existência do seu poder em toda ocasião e, nesse sentido, é simplesmente uma política extrema de reafirmação de sua "honra" e interesses. *Sir* Harold Nicolson resumiu os dois muito bem ao dizer que um é "o poder baseado na reputação", e o outro é "a reputação baseada no poder".[6]

[6] H. Nicolson, *The Meaning of Prestige*, C.U.P., Cambridge, 1937, p. 9. Este capítulo corresponde basicamente ao do *Power Politics* original, acrescentado de algumas novas citações e ilustrações.

Capítulo IX

# ANARQUIA INTERNACIONAL

Vimos como a história internacional é pontilhada de guerras. As grandes linhas de divisão são as guerras totais, que podem ser definidas como sendo aquelas que envolvem todas as grandes potências existentes. Toda guerra total começa como uma guerra local, e amplia seu alcance à medida que cada grande potência, por sua vez, descobre que seus interesses seriam postos em perigo se permanecesse de fora. Às vezes elas querem levar adiante interesses agressivos, como no caso da Itália em 1915 e do Japão em 1941; às vezes elas querem defender interesses já existentes, como no caso dos Estados Unidos em 1917 ou da Grã-Bretanha e da França em 1939. Mas, entre as guerras totais, existem muitas guerras menores que levam a mudanças na configuração do poder. A Guerra da Criméia (1854-1856) é o exemplo clássico de uma guerra envolvendo mais de duas grandes potências e que, mesmo assim, não chegou a se tornar uma guerra total. A Guerra Franco-Prussiana (1870-71) é o exemplo clássico de uma guerra entre duas grandes potências que alterou de forma decisiva o equilíbrio do poder sem que outras potências tivessem estado diretamente envolvidas. A Guerra Ítalo-Abissínia (1935-36) é o exemplo clássico de uma guerra entre uma grande potência e uma pequena potência que alterou de maneira decisiva as relações internacionais. As contendas entre pequenas potências raramente causam danos a alguém exceto a elas próprias, e nunca na história chegaram a ocasionar uma guerra total. São as grandes potências que causam sublevações internacionais. Em 1912-13 as potências balcânicas travaram duas amargas guerras entre si, enquanto as grandes potências mantiveram-se à distância. Foi quando a Áustria-Hungria entrou em luta contra a Sérvia e a Rússia veio à ajuda desta última, que teve início a Primeira Guerra Mundial.

Até a criação da Liga das Nações, o Direito Internacional não tinha alternativa senão aceitar a guerra como um relacionamento legítimo entre os estados, independentemente do fato de a causa ser ou não justa. A Liga restringiu rigidamente as condições sob as quais a guerra poderia ser considerada um recurso legal, mas não a declarou ilegal. O Pacto Briand-Kellog de 1928, em pleno período de entreguerras e segundo o qual renunciava-se à guerra como um instrumento de política nacional, talvez constitua o exemplo mais extraordinário da história do contraste entre a maneira porque as potências se exprimem sob a pressão da opinião pública esclarecida e a maneira porque agem sob a pressão de interesses nacionais conflitantes.

Dessa forma, o cenário internacional pode ser corretamente definido como uma anarquia – uma multiplicidade de potências sem governo. Nos anos seguintes à Primeira Guerra Mundial houve indagações ansiosas por parte de homens esclarecidos a respeito das causas da guerra, "como se a guerra" (observou sarcasticamente A. J. P. Taylor) "fosse uma das atividades humanas mais incomuns, ao invés de uma das mais regulares".[1] A causa fundamental da guerra não é a existência de rivalidades históricas, nem de acordos de paz injustos, nem de mágoas nacionalistas, nem da competição pelas armas, nem do imperialismo, nem da pobreza, nem da corrida econômica por mercados e matérias-primas, nem das contradições do capitalismo e nem da agressividade do fascismo ou do comunismo; ainda que alguns desses motivos possam ter ocasionado determinadas guerras. Sua causa fundamental é a ausência de um governo internacional; em outras palavras, é a anarquia dos estados soberanos. Esse foi o exemplo apresentado pelo filósofo do século XVII Thomas Hobbes para sustentar seu argumento de que a condição natural da espécie humana (ou seja, estava estabelecida sua condição diante da sociedade) era de "guerra de todo homem contra todo homem". Mesmo que não haja evidência histórica de que *indivíduos*, de uma maneira geral, estiveram em tal situação de guerra uns contra os outros, ele diz que: "Mesmo assim, em qualquer época, os reis e as pes-

[1] A. J. P. Taylor, *Rumours of War*, p. 256.

soas de autoridade soberana encontram-se num estado de ciúmes constante e assumem o estado e a postura de gladiadores, em virtude de sua independência. Eles apontam suas armas e fixam seus olhos uns nos outros; isto é, eles têm seus fortes, suas guarnições e seus canhões na fronteira de seus reinos, e têm sempre espiões vigiando seus inimigos; e isto constitui uma postura de guerra."[2] Diante de tal situação a desconfiança mútua é fundamental, e uma potência nunca pode ter a garantia de que uma outra potência não é malevolente. Em conseqüência disso, mesmo com a melhor boa vontade, nenhuma potência pode entregar a outra qualquer parte de sua segurança e de sua liberdade. Esta é a situação de "medo hobbesiano" que Herbert Butterfield chamou de "o predicamento absoluto e dilema irredutível" da política internacional.[3] Guerras são travadas por muitas causas diferentes; algumas decorrem de erros cometidos em virtude da existência de um labirinto de políticas confusas, como a maior parte dos historiadores em geral sempre viu a Guerra da Criméia; outras decorrem da vontade e do planejamento frios por parte de uma única potência, como Hitler sem dúvida alguma determinou a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Mas todas as causas particulares da guerra operam dentro do contexto da anarquia internacional e do medo hobbesiano. Quando Tucídides refletiu sobre as causas da Guerra do Peloponeso, ele disse que iria descrever a disputa que levou à eclosão das hostilidades, mas acrescentou: "acredito que a causa real, ainda que não admitida, tenha sido o crescimento do poder ateniense, que apavorou os lacedemônios e os forçou a entrar em guerra..."[4]

A anarquia é a característica que distingue a política internacional da política ordinária. O estudo da política internacional pressupõe a ausência de um sistema de governo, assim como o estudo da política doméstica pressupõe a existência de tal sistema. Fazem-se necessárias qualificações: há um sistema de direito internacional e existem instituições internacionais para modificar ou complicar o funcionamento da

[2] T. Hobbes, *Leviathan*, p. 65.
[3] H. Butterfield, *History and Human Relations*, Collins, Londres, 1951, p. 19; e também *Christianity and History*, G. Bell, Londres, 1949, pp. 89-90.
[4] *The Peloponnesian War*, Livro 1, 23, p. 16.

política do poder. Mas em linhas gerais ocorre que, enquanto na política doméstica a luta pelo poder é governada e circunscrita pelo molde das leis e das instituições, na política internacional a lei e as instituições são governadas e circunscritas pela luta pelo poder. De fato, esta é a justificativa para chamar a política internacional de "política do poder" por excelência.

Nas últimas duas ou três gerações deu-se muita ênfase ao fator econômico na história e na política. Isto deu uma nova dimensão à interpretação histórica, mas talvez tenha levado à negligência do fator da política do poder, ou seja, da influência exercida pela própria existência da anarquia internacional. Não temos de nos subscrever às loucuras do militarismo, reafirmando a virtude ou beleza da guerra ou insistindo que "a luta pela existência" é o mecanismo para o progresso, se reconhecermos o fato de que a guerra não tem sido mais importante para a causalidade histórica do que as necessidades econômicas. O conflito tem sido fator essencial para o desenvolvimento da consciência nacional e da condição de estado: precisamos somente lembrarmo-nos de como a Escócia foi forçada a se tornar uma nação pela agressão inglesa, de como a Alemanha foi igualmente forçada a se tornar um estado nacional pela agressão francesa, de como a nação norte-americana obteve sua liberdade por uma grande guerra e viu o renascimento dessa liberdade em virtude de outra guerra. Além disso, as pressões internacionais que não chegam à guerra (a ameaça de guerra ou os efeitos indiretos das guerras de outros povos) têm constituído uma condição normal para o crescimento político. A conquista britânica do Canadá em 1761 removeu a única ameaça militar às colônias norte-americanas e assim tornou sua independência uma possibilidade prática; e, de modo inverso, cem anos mais tarde, a Guerra Civil americana provocou uma tal concentração de forças militares nos Estados Unidos que alarmou as províncias canadenses a ponto de se juntarem numa federação. As constituições federais suíças de 1848 e 1874 eram em grande parte uma reação contra a iniciativa alemã para a unificação desde a revolução de 1848 até as guerras de 1866 e 1870. A federação das colônias australianas em 1900 foi em grande parte uma resposta à cobiça territorial alemã no Pacífico Ocidental. E o estabelecimento da Organização do Tratado do Atlânti-

co Norte em 1949 foi inteiramente devido à pressão externa por parte da Rússia soviética.

Não são só governos que se encontram em um estado de inimizade em potencial. O patriotismo de pessoas comuns pode ter seu lado vil, se a ele forem acrescentadas a suspeita e a ignorância a respeito de outros países. O crescimento da democracia e do socialismo provavelmente trouxe consigo uma tendência para que isto fosse acentuado, ao disseminar entre as classes médias e as massas o sentimento de orgulho nacional que anteriormente eram confinado a reis e cortes; e, na maior parte dos países, existe uma facção poderosa do jornalismo que prospera promovendo a desconfiança em relação aos estrangeiros e a ilusão da auto-suficiência. Mas é importante ter consciência de que o problema da boa vontade internacional é mais profundo do que o simples afastamento da ignorância, mesmo que isto seja de importância vital. O conhecimento por si só não produz a benevolência. Durante o período de entreguerras, grandes esperanças basearam-se em viagens ao exterior e nas inter-relações internacionais entre pessoas comuns como uma maneira de se promover a boa vontade internacional; mas não foi demonstrado por que isto não levaria da mesma forma à desafeição internacional, e os turistas alemães dos anos trinta eram de fato principalmente espiões e integrantes da "quinta coluna".

Em um mundo constituído por potências soberanas e independentes, a guerra é o único meio pelo qual cada uma delas pode, em última instância, defender seus interesses vitais. Isto é igualmente verdadeiro caso uma potência considere que seus interesses requerem pacificação ou agressão; de fato, a distinção é geralmente uma questão de séculos e não de moral, pois a potência insatisfeita muitas vezes procura retomar o que a potência satisfeita previamente tomou pela força; e a defesa, assim como o ataque, também constitui uma forma de guerra. Por essa razão, existe alguma verdade na famosa máxima do escritor militar prussiano Clausewitz, "a guerra é a continuação da política por outros meios",[5] e no dito complementar de um escritor inglês moder-

[5] J. J. Graham (trad.), *On War*, Vol. I, Routledge, Londres, 1949, Livro I, 24, p. 23.

no: "a diplomacia é a guerra em potencial".[6] Conseqüentemente, parece que enquanto as guerras são ocasionadas por determinadas circunstâncias, é impossível afirmar que na ausência dessas determinadas circunstâncias as guerras não teriam ocorrido. As causas da guerra são inerentes à política do poder. Alexander Hamilton afirmou isto muito claramente quando insistia que os treze Estados Unidos originais somente impediriam guerras entre si se concordassem em fazer parte de uma federação: "presumir uma necessidade de motivos para tais disputas como um argumento contra sua existência seria esquecer-se de que os homens são ambiciosos, vingativos e vorazes. Buscar uma continuação da harmonia entre várias soberanias independentes e sem ligação na mesma vizinhança seria não levar em consideração o curso uniforme dos eventos humanos, e desafiar a experiência acumulada de muitas épocas".[7]

[6] R. G. Hawtrey, *Economic Aspects of Sovereignty*, Longmans, Londres, 1952, p. 72.
[7] *The Federalist*, N° 6, p. 27. Este capítulo é uma pequena ampliação do capítulo correspondente do *Power Politics* original.

Capítulo X

# A SOCIEDADE INTERNACIONAL

Até aqui nós discutimos os vários tipos e categorias de poder. Temos agora de considerar a sociedade que eles compõem. Isto tem sido chamado de família das nações, sistema de estados, sociedade de estados, e comunidade internacional.

Existem aqueles que afirmam faltar à sociedade internacional tantos requisitos daquilo que normalmente chamamos de sociedade, que ela não chega a constituir uma. Eles declaram que a condição para a existência de relações internacionais é melhor descrita por "anarquia internacional", em virtude da predominância da guerra e dos conflitos. Se anarquia significa a ausência de um governo comum, então esta é precisamente a característica na qual a política internacional difere da política doméstica. Mas se anarquia significa a desordem completa, então esta não é uma descrição verdadeira das relações internacionais. Nos assuntos internacionais há tanto cooperação quanto conflito; existe um sistema diplomático e o direito internacional e instituições internacionais que complicam ou modificam o andamento da política do poder; e existem até regras para limitar as guerras, que não deixam de ter influência. Dificilmente pode ser negada a existência de um sistema de estados, e admitir que tal sistema existe acarreta admitir em parte a existência de uma sociedade, pois uma sociedade corresponde a um certo número de indivíduos ligados por um sistema de relacionamentos com certos objetivos comuns. É interessante notar a avidez com a qual estados recentemente independentes buscam ser admitidos para o sistema internacional, acreditando tratar-se de uma sociedade, ao efetuarem a troca de representantes diplomáticos e ao serem admitidos para as Nações Unidas. É também interessante notar, contrariamente ao que dis-

cutimos acima, como os *afrikaners* da África do Sul, que ao longo de toda sua história buscaram isolamento e liberdade do jugo das obrigações internacionais, não conseguiram ser admitidos nesse sistema internacional.

Existem outros que não só aceitam a existência de uma sociedade internacional como também acreditam que ela estaria constantemente evoluindo para o gênero mais familiar de sociedade que encontramos na nação-estado. A primeira dessas duas posições, a negação da sociedade internacional, leva a uma discussão a respeito de palavras. A segunda leva a uma discussão a respeito de fatos, e conseqüentemente é mais perigosa.

A sociedade internacional é uma sociedade diferente de qualquer outra, pois é a forma de sociedade mais inclusiva na face da Terra. Ela possui quatro peculiaridades:

1 – É uma sociedade única, composta das outras sociedades mais organizadas que chamamos de estados. Os estados são seus membros principais e imediatos, mesmo que possa haver um sentido no qual seus membros fundamentais são homens.

2 – O número de seus membros é conseqüentemente sempre pequeno. Quase todas as sociedades nacionais contam seus membros em milhões; a sociedade internacional não comporta mais de duzentos. Após a Paz de Westfália, em 1648, talvez a sociedade internacional tenha atingido seu maior número de membros, com quase duzentos. No século XIX, esse número caiu rapidamente. A reorganização da Europa segundo princípios nacionalistas reduziu a Alemanha e a Itália a estados unitários, antes de produzir o efeito oposto no Império Otomano, na Áustria-Hungria, na Rússia e no Reino Unido, e antes que houvesse realmente começado a admissão de estados não-europeus. Entre o estabelecimento do Império alemão em 1871 e a primeira Conferência de Haia em 1899, a sociedade internacional tinha menos de cinqüenta membros: um núcleo europeu de vinte, outros vinte no sistema separado americano, e uma margem duvidosa de dois ou três estados asiáticos, com os quais algumas potência haviam trocado legações, mas que ainda não eram considerados parte da fa-

mília das nações. Desde a Conferência de Haia o número de estados voltou a crescer.[1]

3 – Os membros da sociedade internacional são mais heterogêneos do que indivíduos, e essa heterogeneidade é acentuada pelo seu pequeno número. Existe uma grande disparidade entre eles em tamanho territorial, posição e recursos geográficos, população, ideais culturais e organização social. "Como já foi dito que todo estado possui um território, e que todos eles pretendem exercer a soberania sobre sociedades de indivíduos ligadas a eles por intermédio de vínculo legal da nacionalidade, não é difícil pensar em outras características comuns a eles todos".[2] Não há um estado padrão.

4 – Os membros da sociedade internacional são, em conjunto, imortais. Os estados de fato, vez por outra, morrem ou desaparecem, mas na maior parte dos casos eles ultrapassam de muito a duração da vida humana. São parcerias dos vivos com os mortos e com a posteridade. Suas políticas são baseadas na expectativa de sobrevivência, e eles consideram seu dever protegerem seus interesses vitais. Nossa mortalidade comum nos torna mais interdependentes do que o seríamos caso isto fosse diferente. Como demonstra a descrição do Olimpo por Homero, uma sociedade de imortais será mais frouxa do que uma de mortais. Tal sociedade não pode facilmente coagir um membro recalcitrante se o consenso deixa de existir, e não pode pedir a seus membros o sacrifício individual que os estados em determinadas circunstâncias pedem a seus cidadãos. Também não lhe é possível atribuir responsabilidade moral a seus membros da mesma maneira que ela é capaz de fazer aos indivíduos. Existem dificuldades morais para se acusar toda uma nação, pois isto faz a maioria passiva sofrer pelos atos da minoria criminosa, e as gerações futuras pelos pecados de seus antepassados.

A comprovação mais essencial da existência de uma sociedade internacional é a existência do direito internacional. Toda sociedade possui o direito, que é o sistema de regras que estabelece os direitos e os deveres de seus membros. Em conseqüência disso, aqueles que negam a

[1] Números dessa evolução podem ser vistos, no Capítulo 5, p. 61.
[2] J. L. Brierly, *The Outlook for International Law*; Clarendon Press, Oxford, 1944, p. 41.

existência da sociedade internacional começam por negar a realidade do direito internacional. Eles dizem que o direito internacional não é o "verdadeiro" direito (pois eles definem "direito" de maneira a excluir o direito internacional), ou ainda argumentam que o direito internacional é algo de abstrato, constantemente ignorado na prática pelos estados. E, por outro lado, aqueles que crêem que a sociedade internacional está rapidamente se transformando em algo parecido com a sociedade doméstica consideram o direito internacional um tipo de direito "primitivo", rapidamente se tornando mais parecido com o direito interno dos estados.[3] E aqui, mais uma vez, os primeiros ignoram os indícios, e os segundos exageram de forma a que se moldem a suas idéias. O direito internacional é um tipo peculiar de direito; o direito de uma sociedade politicamente dividida em um grande número de estados soberanos. É possível que a lógica histórica do direito internacional seja a de ser ele eventualmente sustentado por um governo internacional, assim como o direito municipal. Mas muitos autores que tendem para esta conclusão apressam-se a acrescentar que um governo internacional está fora de questão e que o direito internacional sempre deve ser o direito entre estados soberanos.

1 – Os objetos do direito internacional são estados, e não indivíduos. Somente os estados constituem "pessoas internacionais". A sociedade internacional é o total do somatório de todos aqueles que possuem personalidade internacional.

2 – O objetivo do direito internacional é definir os direitos e deveres de um estado que age em nome de seus cidadãos em relação a outros estados. Em outras palavras, esse objetivo não é o de regulamentar todo intercurso internacional entre indivíduos, mas sim o de delimitar as respectivas esferas dentro das quais cada estado está habilitado para exercer sua própria. Isto significa dizer que ele nunca pode cobrir os assuntos mais importantes relacionados à manutenção do poder político. Estes estão reservados à jurisdição doméstica dos estados.[4]

[3] Os advogados chamam a isso de lei "municipal" para distingui-la da lei internacional
[4] Convenção da Liga das Nações, Artigo 15; Carta das Nações Unidas, Artigo 2.

3 – O direito internacional é um sistema de direito costumeiro. É a somatória dos direitos e das obrigações estabelecidas entre os estados por tratados, convenção tácita e costume; e até um tratado, em última instância, depende da regra costumeira para estabelecer que as duas partes comprometem-se a obedecer os seus termos.

4 – A maior parte do direito internacional é constituída por tratados. Estes últimos, contudo, são contratos entre aqueles que os assinaram. Se a legislação for definida como a criação de leis por uma pessoa ou por uma assembléia detentora do poder de fazer leis válidas para toda a comunidade, então não existe algo chamado legislação internacional, pois os tratados somente são obrigatórios para aqueles que os assinaram. A sociedade desenvolveu algo comparável à legislação sob forma de tratados multilaterais, que podem tanto se referir a assuntos de interesse geral quanto criar órgãos internacionais. Assim são as convenções de Haia e Genebra a respeito da lei da guerra; mas esses compromissos são somente obrigatórios para aqueles que os aceitaram, e de fato muitas vezes não são ratificados por estados cujos representantes já os haviam assinado.

5 – O direito internacional não possui agentes para o seu cumprimento, excetuando-se os próprios estados. Ele carece de um executivo, o que significa dizer que a ajuda mútua cooperativa é o máximo de que disporá, para se tornar eficaz. Os membros da sociedade internacional nunca atingem o ponto onde, assim como os bons homens das comunidades de fronteira do faroeste esperando a volta do xerife, precisam "fazer justiça com as próprias mãos", pois não há xerife e a justiça não se encontra em nenhuma outra mão a não ser as suas. Este é o assunto da famosa piada publicada na revista *Punch* durante a crise de 1914, quando disseram à velhinha que a guerra parecia iminente e ela retrucou: "Ah não, as potências vão intervir".

6 – O direito internacional não possui judiciário com jurisdição compulsória. A Conferência de Haia de 1907 criou a Corte Permanente de Arbitragem, que passou a ser a Corte Permanente de Justiça Internacional sob a Liga e (por uma mudança de nome cansativa e desnecessária) a Corte Internacional de Justiça sob a ONU. Mas sua jurisdição, somente abrange os casos cujas partes concordaram em se referirem a

ela. É verdade que está previsto que os estados reconheçam sua jurisdição como *ipso facto* obrigatório em certos tipos de disputa legal, mas essas disputas têm importância reduzida, e a maior parte dos estados que fizeram tal reconhecimento também tolheram-no com reservas de forma a enfraquecê-lo. De fato, o número de casos apresentados à Corte Internacional tem diminuído de maneira constante.

O aspecto moral e ambicioso do direito internacional transparece melhor no direito da guerra. Em alguns casos ele estabeleceu um padrão ao qual deve se conformar a anarquia internacional, em outros ele foi condescendentemente dobrado por ela. Até a metade do século XVII a política internacional era perseguida pela tradicional distinção cristã entre guerra justa e injusta. É uma distinção muito difícil de ser aplicada na prática, pois em quase todas as guerras cada combatente está convencido da justiça de sua própria causa, e em poucas guerras o observador neutro é capaz de ver toda a justiça concentrada em um único lado combatente. No século XVIII, portanto, passou a ser aceita a idéia de que cada guerra tinha de ser tratada como se fosse justa para ambos os lados; e o direito internacional passou a aceitar a guerra como um relacionamento legítimo entre estados, independentemente da justiça de sua origem.

Com a Convenção da Liga das Nações, o pêndulo voltou a oscilar. O direito da guerra foi modificado de duas maneiras:

1) A Convenção declarava que "qualquer guerra ou ameaça de guerra, afetando ou não diretamente qualquer um dos membros da Liga, está, por meio desta Convenção, declarado assunto de interesse para toda a Liga" (artigo 11). Isto significava que todos os estados estavam em perigo após qualquer perturbação da paz do mundo, e que tanto a Liga coletivamente quanto qualquer potência individualmente poderia intervir para impedir tal perturbação. O princípio foi popularizado pelo famoso dito de Litvinov: "a paz é indivisível". Se isto significava que dali em diante não poderiam mais haver guerras locais, porque qualquer guerra local imediatamente se transformaria numa guerra total, então está claro que não é verdadeiro: somente a Guerra Sino-japonesa e a Guerra Alemã-Polonesa, até então, se tornaram guerras totais, e pelo menos o dobro desse número foi de guer-

ras localizadas, incluindo uma – a Guerra do Chaco entre o Paraguai e a Bolívia (1933-35) – que nunca chegou a colocar outras potências em perigo. Se isto significava que qualquer guerra local tinha grandes chances de iniciar uma reação em cadeia que poderia culminar em uma guerra total, então estava simplesmente repetindo aquilo que havia ocorrido nos séculos anteriores.

2) A Convenção estabelecia que os membros da Liga tinham de resolver disputas por meio de certos procedimentos pacíficos, e que se um membro da Liga fosse à guerra em desrespeito a esses procedimentos "ele então será considerado *ipso facto* como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros membros da Liga" (artigo 16). Isto retomava a antiga distinção entre guerras justas e injustas ao fazer de um simples teste processual a base para uma distinção entre guerras legítimas e ilegítimas. Mas a distinção não tinha efeito a não ser que os demais membros da Liga tratassem, na prática, um estado que tivesse recorrido à guerra em desrespeito à Convenção como se tivesse realmente entrado em guerra contra todos eles; e lhes faltava a solidariedade moral para agirem dessa forma.

O Pacto Briand-Kellog de 1928 (cujo nome correto era Tratado Geral de Renúncia à Guerra) levava o direito da guerra a um plano ainda mais elevado. Foi assinado pela maioria das potências do mundo e por todas as grandes potências, e elas renunciaram à guerra como um instrumento de política nacional. Mesmo assim, isso não "proscrevia" a guerra por tornar toda guerra ilegal. A guerra continuava a ser legítima entre os signatários do Pacto de Paris e os não-signatários, como no caso do Paraguai, que em 1933 declarou guerra à Bolívia, e que não havia assinado o pacto; ou entre signatários e qualquer outro signatário que tivesse violado o pacto, como no caso da Grã-Bretanha e da França quando declararam guerra à Alemanha em 1939. A guerra continuava a ser legítima como um ato de política *internacional,* como, por exemplo, numa ação coletiva sob a Convenção ou a Carta das Nações Unidas. Acima de tudo, a guerra permanecia legítima como um ato de autodefesa. Este era um grande meio de se legitimar a guerra. "Toda nação por si

só possui competência para decidir se as circunstâncias requerem o recurso à guerra em autodefesa", declarou o secretário de estado norte-americano da época.[5] Os Estados Unidos declararam que a autodefesa englobava a Doutrina Monroe, e a Grã-Bretanha que englobava a defesa do Canal de Suez. Mais tarde, o Japão declarou que havia efetuado a invasão da Manchúria em autodefesa; e os alemães que foram processados pela violação do Pacto Briand-Kellog pelo Tribunal dos Crimes de Guerra em Nuremberg fizeram essa mesma alegação. A alegação foi rejeitada, pois ficou decidido que eles eram culpados de promover uma guerra agressiva.

Esse foi o primeiro exemplo na história da sociedade internacional de líderes de uma potência soberana serem julgados por planejar e promover guerra agressiva definida como crime. Não foi o caso de condená-los de acordo com leis feitas após os eventos, mas sim de acordo com a lei estabelecida pelo Pacto Briand-Kellog. O significado moral dos veredictos de Nuremberg também não foi invalidado por terem sido impostos pelos vencedores sobre os vencidos por partes interessadas. Tal ponto de vista ignora o papel desempenhado por uma potência política no desenvolvimento da lei e da liberdade: a Magna Carta foi imposta por um baronato rebelde de maneira a codificar seus próprios interesses, e a emancipação dos escravos nos Estados Unidos foi imposta aos estados escravocratas como um ato de guerra por parte dos estados abolicionistas. O paradoxo do Pacto Briand-Kellog é mais simples e mais óbvio. Foi necessário lutar e vencer a maior guerra da história para decidir com autoridade que o Tratado Geral para a Renúncia à Guerra havia sido violado. Não poderia haver evidência mais marcante do lugar ocupado pela guerra como uma instituição da sociedade internacional.

As instituições da sociedade internacional variam de acordo com sua natureza. Podemos enumerá-las como sendo a diplomacia, as alianças, as garantias, a guerra e a neutralidade.

---

[5] Nota de 23 de junho de 1928, citada em F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, Vol. I, O.U.P., Londres, 1952, p. 385.

A diplomacia é a instituição para negociar. As alianças são instituições para efetivar um interesse comum. O arbitramento é uma instituição para a resolução de pequenas divergências entre os estados. A guerra é a instituição para a decisão final a respeito das divergências.[6]

[6] Este capítulo foi elaborado a partir de um esboço inacabado intitulado "*A sociedade internacional*" e de um fragmento de um capítulo incompleto intitulado "*Guerra e neutralidade*". O primeiro contém uma parte referente à sociedade internacional, que parece ter sido escrita em 1967, e outra sobre o direito internacional, que parece ser mais antiga. Algumas anotações manuscritas indicam que o autor pretendia desenvolver a parte sobre o direito internacional. O fragmento somente lida com o direito da guerra.

Capítulo XI

# A DIPLOMACIA

A diplomacia é o sistema e a arte da comunicação entre os estados. O sistema diplomático é a instituição mestra das relações internacionais. Ele pode ser convenientemente dividido em duas categorias: as embaixadas residentes e as conferências.

Todas as civilizações provavelmente conheceram o uso de embaixadores entre potências independentes. Mas a prática de se estabelecer embaixadas permanentes, isto é, residentes, em suas respectivas capitais é uma invenção da Europa Ocidental. Essa prática floresceu na Itália no século XV, onde rapidamente provou ser um método incomparável de comunicação em um intrincado mundo político de alianças instáveis. Em contraste com o antigo método de mandar um enviado especial para cuidar de determinada crise, a rede de agentes residentes tinha a vantagem de possuir aquilo que hoje é chamado de "linha direta" entre as capitais de cada potência. A utilidade e eficiência do sistema fez com que ele se alastrasse durante o século XVI até as potências situadas além dos Alpes. Essa é uma das maneiras de caracterizar o desenvolvimento do sistema moderno de estados a partir da cristandade medieval. Dessa forma, foi estabelecido o direito de legação, que é o princípio segundo o qual todo estado está habilitado a enviar agentes diplomáticos para representarem seus interesses em outros estados, e reciprocamente habilitado a *receber* tais agentes. Nunca houve no direito internacional algum acordo que afirmasse existir um dever correspondente dos estados independentes de receberem embaixadas de outras potências, mas durante o século XIX as grandes potências impuseram o sistema à força aos estados relutantes da Ásia, e dessa forma estenderam o sistema de estados da Europa para o resto do mundo.

Um ministro diplomático possui, no país para onde é enviado, privilégios que asseguram sua dignidade e conforto e que tornam possível

o livre exercício de suas funções. Ele é amplamente imune à jurisdição local. Sua pessoa e inviolável enquanto sua conduta for correta: ele não pode ser preso ou obrigado a comparecer em juízo sem o seu consentimento. Ele está isento de impostos. Seus arquivos e correspondência oficial são invioláveis quando levados por seus próprios mensageiros (é a "mala diplomática"). Essas imunidades são estendidas, por cortesia senão por direito, à sua família e, de maneira decrescente, a seu corpo de assistentes. Além disso, sua residência oficial também é inviolável. Não é correto dizer que uma embaixada possui extraterritorialidade no sentido de constituir um enclave em território estrangeiro, pois parece haver um acordo segundo o qual autoridades do estado onde está situada a embaixada podem, em circunstâncias excepcionais, forçar entrada. Tornou-se doutrina estabelecida na Europa que as embaixadas não possuem o direito de conceder asilo a refugiados políticos; mas a prática contrária continuou a ser exercida em partes menos desenvolvidas do mundo, especialmente na América Latina, onde é grande o número de refugiados políticos.

Foram necessários séculos para que essas e outras regras semelhantes fossem estabelecidas, e a história da diplomacia registra muitos casos interessantes de agentes diplomáticos tentando esconder comportamentos escandalosos sob o manto da imunidade. O acordo diplomático mais recente a respeito dessas regras é a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961, negociada por aproximadamente oitenta governos. Haverá incerteza e interpretações conflitantes enquanto existirem potências independentes. Essas imunidades surgiram porque são mutuamente úteis, e sua reciprocidade gera a garantia de que serão respeitadas. Uma potência que viola os privilégios de diplomatas estrangeiros provoca represálias contra seus próprios diplomatas que se encontrarem no exterior. Por outro lado, a capacidade de se exigir reciprocidade varia segundo as circunstâncias e especialmente segundo a força relativa das potências em questão. Quando tropas chinesas e os rebeldes *boxers* atacaram as embaixadas estrangeiras em Pequim em 1900, a China recebeu uma retribuição violenta por parte das grandes potências. Quando os Guardas Vermelhos chineses atacaram a embaixada soviética em Pequim em 1967, a reação da União Soviética limitou-se a protes-

tos verbais. Durante a repressão soviética à revolução húngara de 1956, Imre Nagy obteve asilo na embaixada iugoslava e saiu de lá mediante um salvo-conduto garantido pelo governo húngaro ao governo iugoslavo e, mesmo assim, foi preso pelo Comando Militar Soviético e condenado à morte. Nessa mesma época o cardeal Mindszenty obteve asilo na legação dos Estados Unidos, onde permaneceu até setembro de 1971.

O Congresso de Viena chegou ao acordo a respeito de quatro categorias de agente diplomático: embaixadores, enviados extraordinários e ministros plenipotenciários, ministros residentes, e *chargés d'affaires.* A palavra legação tornou-se subseqüentemente específica para denotar a missão oficial e a residência de um agente diplomático inferior ao grau de embaixador. O *status* do agente diplomático originalmente correspondia mais ou menos às categorias das potências, de maneira que as grandes potências trocavam embaixadores, ao passo que as pequenas se contentavam com ministros. Os Estados Unidos, por sua vez, desaprovando inteiramente as relações exteriores até 1893, seguiu sua própria regra de não enviar agentes mais graduados do que ministro. Mas no século XX houve uma elevação universal, seguindo os interesses da auto-estima nacional em toda parte. Hoje a maioria das potências, incluindo os Estados Unidos, trocam embaixadores, ainda que a República Popular da China mantenha suas missões diplomáticas no Ocidente em nível inferior como um sinal de desaprovação doutrinária. Assim, os impulsos do igualitarismo internacional erodiram um dos marcos externos do *status* de grande potência numa época em que a preponderância real das grandes potências tem aumentado.

Houve uma inflação paralela no tamanho das missões diplomáticas, em virtude do crescente número de esferas de ação nas quais é conduzido o intercurso internacional. A embaixada de uma grande potência na capital de outra grande potência possui hoje um quadro de muitas centenas de pessoas, uma organização que reflete a máquina governamental de seu país, bem como também adidos militares, navais, aeronáuticos, comerciais, financeiros, culturais, de imprensa e outros.

O agente diplomático possui três funções: de comunicação, de informação e de negociação. Ele é o representante do seu próprio governo, que transmite e explica suas mensagens ao governo junto ao qual ele

se encontra acreditado, e que transmite as mensagens do governo estrangeiro de volta para seu próprio governo com seus comentários. De acordo com instruções recebidas, ele negocia com o governo estrangeiro. Além disso, ele envia a seu governo toda informação que possa obter a respeito do país onde está servindo e que julgue ser relevante para a elaboração da política.

O envio de informações é a única das três funções que não requer um relacionamento com o governo estrangeiro. É uma função que o embaixador divide com o espião – que é um agente clandestino a procura de informações secretas, autorizado por seu governo mas desmentido caso seja capturado. Um diplomata holandês do século XVII descreveu essa sobreposição com uma frase famosa: "por um lado, o embaixador é um *mensageiro da paz;* por outro, *ele é um espião honrado.*" [1]

Servir como um espião honrado, segundo ele, significava não somente descobrir segredos, mas também ser capaz de influenciar a situação, de maneira a servir aos interesses do seu próprio governo por intermédio do suborno e da corrupção dos ministros do governo do estado onde estivesse acreditado; ainda que ele condenasse o estímulo à traição ou ao assassinato, bem como o fomento a rebeliões ou a hostilidades não-declaradas.[2] Mas é difícil estabelecer limites, e a intriga subversiva é o fruto da espionagem, assim como a negociação é o fruto da diplomacia. A diplomacia e a espionagem, em princípio sempre foram distintas, mas possuem suficientes características em comum para que durante muito tempo fossem confundidas uma com a outra, e a instituição do enviado residente teve de se estabelecer contra os temores daqueles que, com boa razão, esperavam que ele se tornasse um centro de intrigas hostis dentro da própria capital. A diplomacia secreta do século XVIII prolongou esta ligação com a espionagem, o suborno e a subversão. As duas profissões somente foram completamente desemaranhadas no século XIX, e mesmo assim isto foi devido em parte ao aumento do pessoal diplomático, o que possibilitou uma discreta divisão de fun-

[1] A. de Wicquefort, *L'Ambassadeur et ses fonctions,* Vol. II, p- 10.
[2] *ibid.*, pp. 200-201.

ções. O embaixador já não necessita tomar parte em atividades de espionagem. Um adido militar possui deveres diferentes, contatos diferentes e possibilidades diferentes das do chefe de sua missão.

Ao mesmo tempo, os serviços secretos cresceram pelas mesmas razões que os serviços diplomáticos: a expansão do sistema de estados e o crescimento do intercâmbio internacional. Provavelmente nunca será possível escrever a história da espionagem como uma instituição internacional, pois a maior parte das informações a respeito não existirá. Não há meios de saber, com certeza, com que freqüência os dados obtidos por intermédio de fontes secretas de informação são valiosos, e muito menos de saber se, caso forem valiosas, decisões foram tomadas com base nelas. Mas o agente secreto, desmentido e mal-afamado, permaneceu como a sombra do diplomata ilustre e honrado. O Congresso de Viena foi acompanhado de intensa atividade por parte da polícia secreta austríaca, abrindo a correspondência e revistando as latas de lixo das missões diplomáticas. Churchill, como Ministro do Interior e posteriormente como Primeiro Lorde do Almirantado antes de 1914, preocupava-se em manter sob vigilância a rede de agentes pagos pela Alemanha nos portos britânicos, por intermédio da qual o adido naval alemão mantinha-se muito bem informado a respeito das disposições britânicas. A visita de Bugarin e Kruschev à Inglaterra em abril de 1956 ficou marcada pela misteriosa morte do Comandante Crabb, homem-rã da Marinha, que desapareceu enquanto nadava próximo aos navios de guerra dos visitantes soviéticos na baía de Portsmouth. O mundo das relações internacionais contém Alec Leamas, bem como M. de Norpois.

A diferença entre a diplomacia e a espionagem é a diferença entre a arte da paz e arte da guerra; é também em parte a diferença entre a arte do governo constitucional e a arte do despotismo. Quando a paz se aproxima da guerra, a diplomacia e a espionagem tendem mais uma vez a se confundirem. Ou talvez devamos dizer que a diplomacia normal é substituída pela diplomacia revolucionária. A diplomacia revolucionária possui suas perversões em relação às três funções da diplomacia: espionagem ao invés de informação, subversão ao invés de negociação, pro-

paganda ao invés de comunicação. Uma evolução na ênfase dada da primeira à terceira pode ser observada na história da diplomacia soviética.

O primeiro impulso de uma potência revolucionária é o de abolir completamente a diplomacia, abolir até a política externa. Dumouriez, que era Ministro das Relações Exteriores da França quando eclodiram as guerras revolucionárias de 1792, declarou que "o Ministério das Relações Exteriores é menos complicado do que qualquer outro departamento, e necessita de menos mistério. Um grande povo, um povo livre e justo, é o aliado natural de todos os povos, e não precisa ter alianças especiais para atá-lo ao destino, interesses e paixões desta ou daquela nação."[3] Foi com esse mesmo espírito que Mazzini, o propagandista e conspirador do *Risorgimento* italiano, argumentou contra o político Cavour que uma fé honesta em ideais e em princípios era mais valiosa do que os cálculos, indecisões e desonestidades da diplomacia. Dessa forma, Cobden, o maior dos idealistas internacionais ingleses, disse à Câmara dos Comuns que sentia "o mais supremo desprezo pela diplomacia";[4] e seu colega John Bright declarou que "a política externa deste país durante os últimos 170 anos tem sido um gigantesco sistema de alívio para a aristocracia inglesa..."[5] Quando Trotsky se tornou o primeiro Comissário do Povo da República Soviética, ele anunciou que a Revolução não precisava da diplomacia: "Publicarei algumas proclamações revolucionárias e depois encerrarei o expediente."[6] O presidente Eisenhower exprimiu o mesmo pensamento na tradição americana: "o povo quer tanto a paz", disse ele inadvertidamente em 1959, "que ... o governo deveria desobstruir o caminho e deixá-lo obtê-la."[7]

[3] *Mémoire sur le ministère des affaires étrangères,* 1791. Veja F. Masson, *Le Département des Affaires Etrangères pendant la Révolution,* Plon, Paris, 1877, p. 151. Tradução do autor.

[4] Discurso em 28 de junho de 1850, no debate de Don Pacifico, em J. Bright e T. Rogers (eds.), *Speeches by Richard Cobden* MP, Vol. II, p. 219.

[5] Discurso em Birmingham, 18 de janeiro de 1865, em T. Rogers (ed.), *Speeches by John Bright* MP, Vol. II, Macmillan, 1868, p. 105. Ele já havia utilizado essa frase em 1858, *ibid.,* p. 382.

[6] I. Deutscher, *The Prophet Armed,* O.U.P., Londres, 1954, p. 327.

[7] Programa de televisão com Harold Macmillan em Londres, no dia 31 de agosto de 1959, *The Times,* 11 de setembro de 1959, p. 8.

As potências fascistas obtiveram muito sucesso ao subordinar a diplomacia à propaganda. Mussolini, que no poder nunca deixou de ser um jornalista, preferia ler documentos roubados e cartas interceptadas do que os relatórios de seus embaixadores e foi um fato simbólico que seu Ministro da Propaganda, Ciano, assumisse o Ministério das Relações Exteriores. Hitler reduziu a política externa a propaganda, ameaças e subversão. Ele desprezava o Ministério das Relações Exteriores alemão, e "quando as crises se aproximavam, os embaixadores eram em geral retirados das capitais da provável vítima e de seus aliados em potencial, e raramente demonstrava interesse por qualquer relatório que os embaixadores porventura quisessem apresentar ao regressar".[8] O Ministério das Relações Exteriores nunca teve grau muito elevado dentro do sistema soviético, e não é concedida aos diplomatas soviéticos liberdade para negociarem. Litvinov, o mais conhecido diplomata soviético no Ocidente antes de 1939, certa vez disse amargamente: "você sabe o que sou. Eu meramente entrego documentos diplomáticos".[9]

O segundo impulso de uma potência revolucionária não consiste em descartar a diplomacia, mas sim em usá-la para propaganda e subversão. Os enviados das potências revolucionárias dirigem-se não somente aos governos junto aos quais encontram-se acreditados, mas também à facção da qual seu país é o líder moral. Na Inglaterra elizabetana, o embaixador espanhol estava no centro da intriga católica contra o governo britânico. Genest, o Primeiro-ministro da República Francesa junto ao governo dos Estados Unidos, já tendo sido expulso da corte de Catarina, a Grande, comportou-se na América como um missionário junto ao povo, alistou voluntários para servirem sob a bandeira francesa, e tentou organizar uma conquista franco-americana da Louisiana espanhola. A Rússia soviética teve uma organização altamente disciplinada e na maior escala já vista para esses fins durante a realização da Terceira Internacional, e o próprio sucesso limitado da Terceira Internacional é a evidência clássica da eficácia limitada de tais objetivos.

[8] C. Thorne, *The Approach of War, 1938-1939*. Macmillan, Londres, 1967, p. 27.
[9] Citado em G. A. Craig e F. Gilbert (eds.), The Diplomats 1919-1939. Princeton University Press, New Jersey, 1953, p. 371.

A diplomacia comunista chinesa encontra-se numa fase semelhante, mesmo que a cisão no partido comunista mundial tenha privado a China de uma rede internacional tão eficaz quanto a que a Rússia costumava utilizar, e talvez tenha aumentado sua dependência de suas próprias missões diplomáticas. Foi por intermédio dessas últimas que a China organizou sua subversão, especialmente na África, com subvenções, empréstimos livres de juros, armas e treinamento de guerrilheiros.

Stalin aboliu o *Comintern* em 1943 como um pequeno gesto para tranqüilizar seus aliados de guerra, quando não mais precisava dessa ligação com os partidos comunistas de outros países. Depois da guerra, a Rússia soviética viu-se pela primeira vez a desempenhar um papel mundial como uma das potências dominantes. Sua diplomacia passou então a ser marcada por duas características: o uso das conferências internacionais para fins de propaganda e o uso do sistema diplomático regular para fins de espionagem. A propaganda por intermédio de conferências foi levada adiante nos congressos mundiais da paz de 1948 a 1952 e nas Nações Unidas. Acostumamo-nos tanto à existência de uma conexão entre a diplomacia soviética e a espionagem que a descoberta de uma nova rede de espionagem e a expulsão dos diplomatas russos ligados a ela deixaram de constituir fatos extraordinários. Ulbricht explicou em 1960 que enquanto uma atividade como o envio de um avião de reconhecimento U-2 por uma potência imperialista era espionagem, a coleta de informações militares pelos amantes da paz não era espionagem mas sim um dever humanitário. Em 1964 o governo soviético reconheceu publicamente o papel do espião ao designar postumamente Herói da União Soviética o maior agente secreto soviético da Segunda Guerra Mundial. "Um espião é acima de tudo um homem de política, que tem de ser capaz de obter, analisar e ligar em sua mente eventos que aparentemente não têm conexão entre si. Ele precisa possuir a amplitude de pensamento de um estrategista, além de um meticuloso poder de observação. A espionagem é um trabalho exigente, contínuo e incessante".[10]

[10] F. W. Deakin e G. R. Storry, *The Case of Richard Sorge*. Chatto, Londres, 1966. p. 351. Aparentemente citado de *Izvestia*, 4 de setembro de 1964.

Já que os homens têm a tendência de atribuir a outros suas próprias motivações políticas, é interessante observar como as potências revolucionárias em geral vêem as embaixadas de outras potências como ninhos de espiões e conseqüentemente violam as imunidades diplomáticas. O Diretório francês violou a prática internacional ao injuriar enviados de potências estrangeiras considerando-os agentes de intrigas contra a República Francesa, e ao recusá-los, alegando aversão ideológica. A Rússia soviética impôs restrições ao movimento de diplomatas estrangeiros que os tornam praticamente prisioneiros. Ela coloca aparelhos eletrônicos de vigilância e espionagem nas embaixadas e nos apartamentos de diplomatas estrangeiros. E a objeção soviética a todas as propostas de inspeções internacionais, especialmente em relação à limitação de armas nucleares, consiste em afirmar que isto significaria "espionagem". Esta é a única categoria para a qual uma potência revolucionária pode conceber a existência de uma autoridade internacional imparcial. Os padrões diplomáticos tradicionais provavelmente atingiram seu mais alto nível durante os 100 anos que antecederam 1914 e desde então declinaram constantemente. As potências comunistas implicitamente repudiam esses padrões exceto quando é de seu interesse observá-los; os estados afro-asiáticos ainda não os compreendem ou valorizam. Em outubro de 1966 o Ministro das Relações Exteriores da Guiné pegou um avião com sua delegação para comparecer a uma reunião da Organização de Unidade Africana em Adis-Abeba. O avião parou em Acra, onde a delegação da Guiné foi presa pelo regime militar de Gana e mantida como refém, pois dizia-se que cidadãos de Gana estavam ilegalmente detidos na Guiné. Como o avião era da *Pan American,* o governo da Guiné respondeu decretando prisão domiciliar para o embaixador dos Estados Unidos e denunciando Gana como um satélite do imperialismo norte-americano. Um incidente desse tipo é tão absurdo quanto alguns dos casos mal-afamados dos séculos passados que ilustram a precedência ou a imunidade diplomática e que adornam as histórias do direito internacional. Mas em julho de 1966 houve um escândalo mais sombrio em Haia, que talvez tenha sido mais característico da diplomacia posterior a 1945. Um engenheiro chinês que estava trabalhan-

do na Holanda foi encontrado misteriosamente ferido na calçada e levado para o hospital, de onde foi raptado por outros chineses, colocado em um carro de chapa diplomática e levado para a legação chinesa. O encarregado de negócios chinês recusou-se a entregá-lo às autoridades holandesas, e mais tarde informou-as de que o homem estava morto, e tentou livrar-se do corpo em segredo. O obscuro direito de se conceder asilo em missões diplomáticas foi virado às avessas. Elas adquiriram nova função como um calabouço onde possíveis refugiados são presos ou mortos caso tentem fugir.

A questão é de fato a de saber se as práticas diplomáticas tradicionais se tornaram ou não obsoletas, e elas talvez estejam sucumbindo às práticas revolucionárias, da mesma maneira que o dinheiro ruim expulsa o bom. As potências ocidentais estão em dupla desvantagem: seus assuntos políticos e militares são em grande parte públicos e abertos ao escrutínio, e elas têm dificuldades em retaliar de maneira equivalente e vigorosa contra violações de imunidade diplomática. Os vôos de U-2 foram justificados por se fazerem necessários frente ao segredo das preparações militares soviéticas.[11]

[11] Este capítulo provavelmente foi escrito no final da década de 60. Na verdade, não é mais do que meio capítulo, uma vez que o autor o inicia dividindo a diplomacia em embaixadas residentes e conferências, mas lida somente com as primeiras. Contudo, o autor trata de conferências em *Systems of States*, especialmente nos capítulos 1 e 5.

CAPÍTULO XII

# ALIANÇAS

As alianças não são as amizades da política internacional – a menos que, como observou Aristóteles, utilizemos a palavra amizade para designar relações baseadas na utilidade.[1] Alianças não podem ser desinteressadas. O campo da amizade se estende até o ponto onde um homem dá a sua vida por seus amigos; mas o auto-sacrifício não é permitido a governos cujo dever é proteger os interesses de seus povos. Mesmo se um povo fosse de alguma maneira capaz de tomar uma decisão coletiva válida, que conjugasse a vontade de todos os seus membros de todas as idades, não é de forma alguma claro que ele teria o direito de extinguir sua vida coletiva, que abarca tanto o passado quanto o futuro, por uma causa específica e temporária.

As alianças são, contudo, tão variadas quanto as amizades em sua natureza, seu objetivo, sua ocasião, sua duração e mesmo na posição relativa daqueles que as fazem. A mais velha classificação é entre alianças iguais e desiguais, de acordo com o *status* e o poder relativo dos aliados.[2] Elas também podem ser alianças de tempos de guerra ou de tempos de paz, ofensivas ou defensivas, políticas ou econômicas ou culturais, permanentes ou temporárias, bilaterais ou multilaterais.

Alianças para fins econômicos ou culturais podem ser feitas simplesmente por motivos internos aos parceiros e para seu benefício mútuo. Alianças políticas sempre são contraídas pensando em terceiros. Diferente das amizades, elas necessariamente são, digamos, mais aca-

[1] P. Wheelwright (trad.), "*Nicomachean Ethics*", em *Aristotle*, Odissey Press, Nova York, 1951, Capítulo 8, iv, p. 241.

[2] Por exemplo, G. Botero, *The Reason of State*, Livro VIII, 9, pp. 162-4, e H. Grotius, *De jure belli ac pacis; libris tres*, F. W. Kelsey (trad.), Oceana Publications, Nova York, 1964, Livro I, Capítulo

nhadas; sua função é de aumentar a segurança dos aliados, ou de promover seus interesses em relação ao resto do mundo.

"Não há estado tão poderoso a ponto de nunca precisar da ajuda de outros, tanto para fins de comércio quanto para conter as forças de muitas outras nações contra ele", disse Grotius. "Em conseqüência disso, vemos que até os povos e soberanos mais poderosos buscam alianças".[3] Grotius argumentava que a sociabilidade essencial da natureza humana se reflete nas ligações que se formam entre estados e príncipes e, além disso, que todas essas ligações são governadas por uma lei universal.

A aliança perfeita demonstraria igualdade de interesse e compromisso entre as duas partes, acrescida de uma reciprocidade de vantagens. Os tempos de guerra oferecem uma visão dessa situação. Em 1942 a Grã-Bretanha e a Rússia chegaram, após amargas discussões, ao texto de um tratado de aliança, que comprometia as duas partes a se darem toda a ajuda possível e deixava de lado a difícil questão das fronteiras soviéticas. "Neste momento o compromisso mútuo é suficiente" escrevia o correspondente diplomático do *The Times*. "Um país que faz uma promessa de conseqüências tão profundas naturalmente deseja ver seu parceiro forte em todas as formas de defesa: econômica, militar e territorial".[4] A linguagem da união completa é às vezes usada.

Existem associações entre potências que parecem ser mais profundas do que alianças formais, que parecem estar baseadas tanto em afinidades e tradições quanto no interesse, e que parecem ser mais naturais do que utilitárias. Contrariamente, existem aversões e antigos conflitos que parecem constituir inimizades naturais. Os britânicos imaginam que seu relacionamento com os Estados Unidos seja assim (de uma maneira mais geral do que os americanos imaginam o seu relacionamento com a Inglaterra), e De Gaulle referiu-se ao "grande povo russo a quem o povo francês através da história sempre considerou um amigo".[5] Assim Charles Fox escreveu em 1783: "As alianças com as

[3], 21, pp. 130-36; Livro II, Capítulo 15, 6-7, pp. 394-7.
[4] *The Times*, 12 de junho de 1942, p. 4.
[5] Conferência de imprensa de 9 de setembro de 1968; *The Times*, 10 de setembro de 1968, p. 11

potências do Norte (o que significava primeiro a Rússia e depois a Prússia) sempre foram e sempre serão o sistema de todo cidadão inglês esclarecido",[6] e uma geração anterior de ingleses considerava a Áustria seu aliado natural. É interessante ressaltar que um historiador considera "uma generalização do século XX" dizer o que no início do século XVII era "tido por muitos um fato óbvio, que não só era freqüentemente citado como também muitas vezes tratado como um axioma pelos formuladores da política externa que, independentemente das flutuações no relacionamento do dia-a-dia, a Inglaterra e as Províncias Unidas eram não somente antigos aliados, mas aliados naturais, a França e a Espanha não somente antigos inimigos, mas inimigos naturais".[7]

A noção de aliados naturais e de inimigos naturais parece ter-se tornado corrente antes do surgimento da idéia de fronteiras naturais, e parece ter prevalecido por menos tempo, pois foi negada com mais clareza pela mudança de alinhamentos na política internacional. Quando Pitt assinou seu Tratado Comercial com a França em 1786 foi criticado no Parlamento por Burke, que alegava ter Pitt negligenciado – por considerações puramente econômicas – o perigo nacional permanente representado pelo antigo inimigo. Pitt respondeu com palavras famosas: "Supor que qualquer nação poderia ser invariavelmente a inimiga de outra é infantil e débil. Não tem fundamento na experiência das nações, nem na história do homem".[8] É possível que essa tenha sido a primeira vez que tal doutrina foi proclamada. A doutrina característica do grande predecessor comercial da Grã-Bretanha, as Províncias Unidas, no ponto mais alto de seu poder, havia sido de isolamento diplomático e de desvinculação de alianças; e, do ponto de vista da sociedade internacional, este talvez seja um estágio mais primitivo ou não-desenvolvido do que uma doutrina de flexibilidade ao fazer alianças. A doutrina de Pitt foi ampliada sessenta anos mais tar-

[6] Malmesbury, *Diaries and Correspondence*, Vol. II, p. 40; também D.B. Horn, *Great Britain and Europe in the Eighteenth Century*, Clarendon Press, Oxford, 1967, p. 212.

[7] C. H. Carter, *The Secret Diplomacy of the Habsburgs 1598-1625*, Columbia University Press, Nova York, 1964, pp. 28-9.

[8] Discurso na Câmara dos Comuns, 17 de fevereiro de 1787, em *The Parliamentary History*, Vol. 26, Hansard, Londres, 1816, col. 392; também J. Ehrman, *The Younger Pitt*, Constable, Londres, 1969, p. 493.

de por Palmerston, que governou a Grã-Bretanha no ponto máximo de seu poder:

> "Em relação a alianças, acredito que a Grã-Bretanha seja uma potência suficientemente forte e poderosa para poder traçar seu próprio caminho, e não para se prender como um apêndice desnecessário à política de qualquer outro governo...
>
> ... minha convicção é que enquanto a Inglaterra se mantiver correta... e enquanto ela simpatizar com a eqüidade e com a justiça, ela nunca estará completamente só. É certo que ela encontre algum outro estado, de poder, influência e peso suficiente para apoiá-la e ajudá-la no caminho que ela considere o melhor a ser seguido. Dessa forma, afirmo que é uma política estreita a de se supor que este ou aquele país deve ser marcado como o eterno aliado ou o inimigo perpétuo... Nossos interesses são eternos e perpétuos, e é nosso dever seguir esses interesses.
>
> Quando encontramos outros países seguindo os mesmos caminhos e perseguindo os mesmos objetivos que nós, nós os consideramos amigos, e acreditamos naquele momento que temos as relações mais cordiais; quando encontramos outros países que possuem ponto de vista diferente e que nos contrariam no que se refere ao objetivo que perseguimos, é nosso dever tolerarmos a maneira diferente que possam ter para buscar os seus objetivos." [9]

Vamos examinar a substância da idéia das alianças naturais. Talvez ela possa ser dividida em três. Existem alianças que incorporam um interesse comum em relação ao equilíbrio do poder. Existe uma estranha categoria de associações que é um resíduo das mudanças no equilíbrio do poder. E existem alianças que provavelmente advêm de doutrinas ou ideologias comuns às partes.

O sagaz Vergennes certa vez escreveu: "Devido a sua situação, o Rei da Prússia é o verdadeiro inimigo natural da Casa da Áustria."[10] Ele

[9] Discurso na Câmara dos Comuns, 1.º de março de 1848, *Parliamentary Debates*, 3.ª Série, Vol. 97, col. 122; também J. Joll (ed.), *Britain and Europe 1793-1940*, Black, Londres, 1950, pp. 110-11.

[10] "Mémoire au commencement du règne de Louis XVI", 1774, em *Politique de tous les cabinets de l'Europe pendant les règnes de Louis XV et Louis XVI*, Vol. 1, Buisson, Paris, 1793, p. 388.

aqui apontou para uma verdade. Não foi a natureza, mas sim as circunstâncias, que fizeram da Prússia o adversário da Áustria. E as circunstâncias, diferentemente da natureza, estão sempre mudando. Assim, um aliado natural é um aliado no contexto de um equilíbrio de poder transitório. A Grã-Bretanha, as Províncias Unidas e o Império eram aliados naturais contra a preponderância de Luís XIV, da mesma forma como a Inglaterra, as Províncias Unidas e a França haviam sido aliados naturais contra a preponderância de Filipe II. Esse tipo de aliado natural decorre de um grande perigo comum que dura muito tempo, preferivelmente várias gerações. O exemplo clássico na história britânica era o "Velho Sistema" que governou a política britânica e austríaca desde 1688 até a Revolução Diplomática de 1756.

O exemplo clássico na história francesa foi a aliança com a sublime Porta, de 1526 até o momento em que a França viu-se impossibilitada de dar apoio adequado à Turquia em sua guerra contra a Rússia de 1768 a 1774: neste caso, o perigo comum era representado pela monarquia Habsburgo. Na história alemã, o exemplo clássico é dado pela aliança entre as grandes potências alemãs e a Rússia. Isto transcorreu durante os séculos XVIII e XIX, desde a aliança austro-russa de 1726, renovada pela famosa aliança de 1780 entre José I e Catarina, a Grande, que finalmente desapareceu junto com os próprios impérios austríaco e russo na Primeira Guerra Mundial. Quando a primeira aliança foi contraída, as duas potências imperiais estavam separadas pelos vastos territórios da Polônia e do Império Otomano, mas unidas por uma política comum em relação a esses estados em declínio. A partição da Polônia continuou a uni-las, mas o surgimento dos estados balcânicos sucessores do Império Otomano e o apoio russo a esses estados de uma maneira que ameaçava cercar e derrubar a própria monarquia austríaca levaram-nos a entrar em conflito entre si.

Um exemplo anterior a este último, de associação entre grandes potências que parecia natural, era a aliança da família Habsburgo, ou seja, o eixo dinástico entre Madri e Viena, que governou a política da Espanha e da Áustria desde a decisão de Carlos V de que seu irmão Ferdinando deveria sucedê-lo como Imperador e soberano dos territó-

rios germânicos da Casa, enquanto seu filho Filipe II ficaria com os domínios da Itália, Borgonha e Espanha, até a morte do último Habsburgo em Madri em 1700. Isto dependia mais de acordos familiares e de casamentos dentro da família do que de tratados formais. No caso da Espanha, esse relacionamento pode ser "sintetizado na declaração de que era impensável fazer uma guerra contra o ramo austríaco da família".[11] Essa declaração provavelmente ilustra o relacionamento entre os Estados Unidos e o Commonwealth britânico, duas partes de outro grande império dividido não como o de Carlos V, por pacíficas conversas familiares, mas sim pela guerra. Mas, mesmo assim, a aliança da família Habsburgo devia sua existência ao temor que a França inspirava. Maria de Borgonha se casou com Maximiliano da Áustria para criar uma defesa contra a França; o casamento de seu filho com a princesa de Castela (de cuja união nasceu Carlos V) foi providenciado como uma resposta à conquista da Itália por Carlos VIII. Além disso, foi a oposição à França que manteve a cooperação entre a Espanha e a Áustria durante todo o século XVII.

Cumpre salientar uma curiosa tendência que aparece por toda a história internacional: uma antiga potência dominante tende a cair na dependência daquela que a suplantou, quando talvez um eterno rancor fosse mais esperado. (Longos antagonismos somente podem existir entre potências comparáveis ou iguais, como o que ocorreu entre a França e a Grã-Bretanha a partir da Guerra dos Cem Anos.) A Espanha caiu na dependência da França, recebeu uma dinastia francesa, e nos pactos de família do século XVIII tornou-se um dos aliados mais seguros da França. No século seguinte, a França aceitou colaborar com a Grã-Bretanha, e a *Entente Cordiale* substituiu os pactos familiares. A Holanda, que havia sido a maior potência marítima e comercial do mundo, em cem anos tanto decaiu que Frederico, o Grande, descreveu-a como um pequeno barco sendo rebocado pelo vaso de guerra inglês.[12] Bismarck utilizou-se da mesma metáfora quando, logo antes do início da Guerra da Criméia,

[11] Carter, *op. cit.*, p. 43.

[12] *Histoire de mon temps, Publicationen aus den K. Preussischen Staatsarchiven*, Verlag von s. Hirzel, Leipzig, 1879, Chapter 1, p. 173.

disse: "Eu ficaria aflito se buscássemos proteção frente a uma possível tempestade amarrando nossa fragata bem-disposta e em boas condições para navegar atado a um antiquado e carcomido vaso de guerra austríaco".[13] Mas a Áustria, derrotada na luta pela supremacia sobre a Alemanha, caiu na dependência diplomática do Império Alemão, e ironicamente foi o próprio vaso de guerra carcomido dos Habsburgos que no final arrastou para o fundo o belo encouraçado dos Hohenzollern. Na segunda metade do século XX a Grã-Bretanha, por sua vez, tornou-se o escaler do vaso de guerra norte-americano, e ainda não se sabe se uma Alemanha reunificada será ou não rebocada pela União Soviética.

"A política internacional é um elemento fluido", disse Bismarck, "que sob determinadas condições se solidificará, mas que em virtude de uma mudança de ambiente retoma a sua condição difusa original".[14] Para compreender a natureza instável e obstinada da política internacional, precisa-se estudar somente as relações entre os motivos e as conseqüências de uma guerra, ou entre os objetivos e a história de uma aliança. Quanto mais geral for o alcance da aliança, menos ela funcionará como ambas as partes pretendiam. Constantemente surgem novas circunstâncias que mostram a cada um dos aliados suas obrigações de um ângulo inesperado. O Pacto de Família de 1751, entre a França e a Espanha, os dois grandes ramos da Casa de Bourbon, teve uma vida satisfatória em termos de alianças: governou os seus relacionamentos durante uma geração. Mas a Revolução Americana colocou-o sob pressões imprevistas, e ele afundou de vez durante a Revolução Francesa. Essa aliança foi formada no momento mais negro da derrota e da humilhação da França na Guerra dos Sete Anos; esse país esperava reaver suas perdas ao trazer à luta um novo aliado, e o interesse comum que atava os dois países era de compensar a esmagadora preponderância da Grã-Bretanha. O pacto dava a espanhóis e franceses uma cidadania virtualmente comum em assuntos de comércio, e continha a disposição de

[13] Carta a Manteuffel (Primeiro Ministro Prussiano) 15 de fevereiro de 1854, citado em E. Eyck, *Bismarck and the German Empire*, Alle & Unwin, Londres, 1958, p. 34; cf. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe*, p. 262.

[14] Bismarck, *The Man and the Statesman, Being the Reflections and Reminiscences of Otto Prince von Bismarck*, Vol. II, A.J. Butler (trad.), Londres, 1898, p. 280.

que as duas potências considerariam como inimigo comum qualquer potência que se tornasse inimiga de uma delas: "o princípio que é o fundamento deste tratado diz: aquele que ataca uma coroa está atacando a outra".[15] Por uma convenção secreta, a Espanha prometia entrar na guerra contra a Grã-Bretanha, o que ela de fato fez em 1762, obtendo maus resultados. Choiseul, Ministro das Relações Exteriores francês, considerava o Pacto Familiar – e não a malfadada aliança de 1756 com os Habsburgos – o fundamento da política exterior francesa. Ele o julgou tão essencial que para compensar a Espanha por suas perdas pela causa comum e para induzí-la a fazer a paz rapidamente, ele cedeu-lhe a Louisiana na assinatura da paz, de maneira a confirmar a aliança. Mas os franceses se ressentiram de ter tido de pagar esse preço além de suas perdas para a Grã-Bretanha.

Um interesse divergente havia sido reconhecido dentro do próprio pacto. Ele não cobria as guerras nas quais a França poderia se envolver na Alemanha como um dos garantidores dos Tratados de Westfália, "considerando-se que as ditas guerras não podem de maneira alguma dizer respeito à coroa da Espanha". Mas foi a Revolução Americana, quinze anos mais tarde, que serviu de teste para o pacto. A França, que não mais possuía colonos na América do Norte, estava pronta para reconhecer as colônias rebeldes, de maneira a fragmentar o Império Britânico. A Espanha, por outro lado, possuía ainda muitos colonos do outro lado do Atlântico para deixá-los como reféns de sua própria sorte caso apoiasse as rebeliões coloniais. Mesmo assim, ela desejava travar uma nova e mais bem-sucedida guerra com a Grã-Bretanha, contanto que conseguisse obter ganhos tangíveis. Quando os americanos obtiveram sua primeira grande vitória militar em Saratoga em 1777, Vergennes, o Ministro das Relações Exteriores francês, apressou-se em concluir uma aliança com eles, temendo que a Grã-Bretanha agora oferecesse a eles termos aceitáveis que não chegassem a uma independência total. Essa famosa aliança de 1778 comprometia a França a lutar até que a independência dos Estados Unidos estivesse assegurada. Ela foi

[15] G. S. Martens, *Recueil des principaux traités*, Vol. I, Dieterich, Gottingue, 1791, p. 2.

feita sem que fosse obtida a aprovação da Espanha. Uma vez comprometido com os norte-americanos, as exigências militares forçaram Vergennes a buscar apoio na Espanha ao preço que esta última resolvesse pedir. A Espanha havia então decidido que seu objetivo de guerra seria a recuperação de Gibraltar. Ela entrou na guerra sob um tratado secreto de 1779, que nominalmente punha em execução o Pacto de Família, e que fazia a França se comprometer a guerrear até que Gibraltar fosse recuperado. Esse tratado foi assinado sem a aprovação dos norte-americanos, e marcou seu primeiro envolvimento numa questão européia contra sua vontade. A França havia se comprometido junto a aliados com objetivos de guerra divididos, pois os espanhóis eram contrários à independência americana, e os americanos estavam desinteressados quanto ao futuro de Gibraltar. Mas Vergennes não deu apoio à Espanha em seu grande ataque contra Gibraltar, acreditando que se a Espanha recuperasse o rochedo ela se tornaria demasiadamente independente da França. Como o ataque fracassou, a Espanha teve de se contentar em obter Minorca e a Flórida na assinatura da paz.

A Revolução Francesa permitiu, ao velho inimigo contra quem o Pacto de Família havia sido originalmente formado, destruir esse Pacto. Os espanhóis viam o desenrolar da Revolução com crescente desaprovação. Mas, quando os interesses espanhóis e britânicos se chocaram em Nootka Sound na costa do Pacífico e a Grã-Bretanha assumiu uma atitude ameaçadora, a Espanha apelou pela última vez ao Pacto Familiar. A Assembléia Nacional francesa havia acabado de formar um comitê diplomático para examinar as obrigações dos tratados assinados pelo país. Esse comitê recomendou que, para que a Espanha fosse apoiada, o *Pacte de Famille* deveria ser substituído por um *Pacte National,* de acordo com a política externa revolucionária; e foi informalmente sugerido à Espanha que para reforçar a aliança renovada ela poderia devolver a Louisiana à França. Os espanhóis preferiram entrar em acordo com a Grã-Bretanha, e seu tratado de 1790 foi o fim do Pacto Familiar.[16] Três anos mais tarde, após a execução de Luís XVI, a Espanha declara-

[16] A. Sorel, *L'Europe et la Revolution Française*, II, Plon, Paris, 1885, pp. 94-5.

va guerra à França e dez anos mais tarde ela devolvia a Louisiana à França.

A idéia de um *Pacte National* em 1790 era doutrinária e pouco desenvolvida; talvez um equivalente possa ser visto na União Anglo-Francesa que o governo britânico propôs aos franceses em junho de 1940, um produto de uma derrota mais desastrosa do que a que levou ao Pacto Familiar. Ao invés do elo de parentesco que unia os dois monarcas desejosos de "perpetuar na posteridade os sentimentos de seu bisavô comum e augusto, Luís XIV de gloriosa memória", a união seria baseada na "defesa comum da justiça e da liberdade". Essa idéia aparentemente teve sua origem em Vansittart, chefe permanente do *Foreign Office,* e em Monnet, chefe do Comitê de Coordenação Econômica Aliada em Londres. Churchill a aceitou com receio e De Gaulle anteviu as dificuldades que surgiriam nas complexas negociações necessárias para que ela entrasse em vigor.[17] As circunstâncias da França e da Grã-Bretanha eram tão diferentes que é pouco provável que a união durasse mais de uma geração, mesmo que os franceses a aceitassem devido à pressão da guerra.

Tomemos a Pequena *Entente* como exemplo de uma aliança que se desgasta à medida que interesses divergentes passam a eclipsar o interesse comum. A Pequena *Entente* foi a aliança formada em 1920 pelos três maiores estados-sucessores da monarquia austro-húngara: a Tchecoslováquia, a Iugoslávia e a Romênia. Seu objetivo era vigiar o duplo perigo representado pelo revisionismo húngaro e por uma restauração dos Habsburgos, e seu nome foi dado pela primeira vez com menosprezo por um jornalista húngaro. Consistia em tratados bilaterais. Em 1929 as três potências concordaram que os tratados deveriam ser automaticamente renovados ao final de cada período de cinco anos, e começaram a organizar conferências militares periódicas para discutir planos de guerra. Em 1933, elas renovaram o tratado para a perpetuidade, e criaram um conselho permanente de Ministros das Relações Exteriores e um secretariado de modo a unificarem suas políticas externas.

[17] W. S. Churchill, *The Second World War*, Vol. II, Cassell, Londres, 1949, pp. 180-81; C. de Gaulle, *Mémoire de Guerre*, L'Appel, Plon, Paris, 1954, p. 62.

Esse Pacto de Organização, assinado duas semanas depois de Hitler ter tomado o poder na Alemanha, constituiu o ponto alto de sua união. A partir daquele momento, os países da Pequena *Entente* encontraram circunstâncias que os levariam implacavelmente para rumos diferentes.

A Pequena *Entente* surgiu como um anel de estados voltados para dentro e contra seu opressor derrotado. Mas cada um deles tinha uma grande potência hostil em seus calcanhares, sob forma de uma fronteira em disputa ou de um problema de minorias. A Tchecoslováquia tinha a questão das minorias alemãs nos Sudetos, que faziam frente ao *Reich*. Durante quinze anos ela foi capaz de seguir uma política externa que não era dominada por esse perigo; mas a partir de então, essa questão tornou-se o instrumento para sua destruição. A Romênia havia adquirido da Rússia a província parcialmente ucraniana da Bessarábia em 1918 após o colapso do Império, e sua diplomacia era orientada pelo conhecimento de que a União Soviética não aceitava tacitamente a perda. A Iugoslávia contava com a hostilidade da Itália, como ela também vencedora da Primeira Guerra Mundial, e que cobiçava a costa da Dalmácia, se opunha à transformação da Sérvia em um Reino dos Eslavos do Sul de maior área territorial, tinha anexado o Fiume em desrespeito às recomendações do Conselho Aliado Supremo na Conferência de Paz de Paris, encorajava o separatismo croata e patrocinava os terroristas que assassinaram o Rei Alexandre em 1934.

A Iugoslávia era o membro menos confiável da Pequena *Entente*. Ela continha menos minorias do que a Romênia ou a Tchecoslováquia, mas ela própria estava enfraquecida em decorrência de um conflito nacional entre seus dois povos principais. Os sérvios e os croatas tinham maior equilíbrio numérico, econômico e cultural – e conseqüentemente eram mais antagônicos – do que os tchecos e os eslovacos no estado irmão.[18] Em razão da Iugoslávia possuir uma minoria húngara menor do que a Tchecoslováquia e a Romênia, o revisionismo

[18] As minorias formavam aproximadamente as seguintes percentagens da população total de cada estado em 1938: Tchecoslovaquia (ou seja, populações não-tchecas ou eslovacas), 33%; Romênia, 25%, Iugoslávia (ou seja, populações não-servias, croatas ou eslovenas), 12%. Na Tchecoslováquia, havia aproximadamente 7,25 milhões de tchecos para 2 milhões de eslovacos; na Iugoslávia, 5,5 milhões de sérvios para 4,5 milhões de croatas e eslovenos.

húngaro representava uma ameaça menor para ela. Por outro lado, ela possuía um relacionamento único com o estado eslavo do sul: a Bulgária. Às vezes ela era ameaçada pelo revisionismo búlgaro, que almejava adquirir a Macedônia, incipiente província que constituía uma ponte entre búlgaros e sérvios; em outros momentos ela parecia próxima de uma fusão com a Bulgária para formar um grande estado eslavo do sul; em ambos os casos, constituía uma preocupação de política externa muito remota da Tchecoslováquia, mas possivelmente alarmante para a Romênia. Mas o que mais distinguia a Iugoslávia de seus dois aliados era o fato de que somente ela estava ameaçada desde o início de sua existência por uma grande potência hostil. A Itália tornou-se a instigadora do separatismo croata, a patrocinadora do descontentamento húngaro e búlgaro com o *status quo* e a protetora da Albânia, circundando a Iugoslávia com malignidade ativa. E a ameaça italiana à Iugoslávia constituía um obstáculo – e não uma indução – a uma interdependência total entre a Iugoslávia e a França. O grande objetivo da política francesa era de encontrar aliados em potencial contra a ameaça de um renascimento alemão, e para tal fim a Itália era mais adequada – aos olhos franceses – do que a Iugoslávia. Assim, ela não se considerava uma protetora da Iugoslávia contra a Itália, mas sim uma reconciliadora entre as duas, sem perceber que isto era tão insatisfatório para a segurança da Iugoslávia quanto a tentativa britânica de ser uma reconciliadora entre a própria França e a Alemanha o era para a segurança francesa. Os tratados que a França assinou com a Tchecoslováquia e Romênia (e com a Polônia) incluíam em cada caso uma convenção militar; o que não ocorreu com o Pacto Franco-Iugoslavo de 1927.

A incapacidade da França e da Grã-Bretanha de impor sanções eficazes contra a Itália quando ela atacou a Abissínia mostrou à Iugoslávia que a Liga não tinha utilidade e que não se podia contar com as grandes potências para protegerem as pequenas. Em 1936, após a militarização da Renânia, a Pequena *Entente* reuniu-se numa conferência e propôs consolidar seus tratados com a França em um único pacto de assistência mútua, mas a Iugoslávia (agora sob Stojadinovic) mostrava-se relutante, uma vez que já havia aceito a proteção alemã

no outono de 1936, e liderou a rejeição da oferta francesa em abril de 1937, apoiada pela Romênia. A Iugoslávia havia de fato começado a entrar em entendimentos com a própria Hungria. A última vez que a Pequena *Entente* se reuniu foi em Bled, no norte da Iugoslávia, em agosto de 1938, enquanto estava sendo preparado o ataque alemão à Tchecoslováquia; os estados da Pequena *Entente* deram garantias à Hungria no que se refere ao tratamento de suas minorias, e ela argumentou que já estava satisfeita com a condição de suas minorias na Iugoslávia, e que, em relação a esta última, renunciaria à força. Na crise de Munique, os dois aliados da Tchecoslováquia, membros da Pequena *Entente,* ficaram passivos em relação ao drama principal da partição da Tchecoslováquia pela Alemanha, sua única participação foi no plano inferior das reivindicações húngaras sobre a Tchecoslováquia. O último vestígio do princípio original da Pequena *Entente* foi uma declaração proposta pela Romênia e aprovada pela Iugoslávia no ponto mais alto da crise, dizendo que elas aceitariam uma revisão da fronteira húngara com a Tchecoslováquia, contanto que fosse limitada a regiões que contivessem maioria de habitantes húngaros, mas que não poderiam assistir impassíveis a uma anexação húngara da Eslováquia. A Alemanha proibiu que fosse feita tal *démarche.*

Existem algumas semelhanças entre a Pequena *Entente* – ou deveríamos dizer, o sistema francês de pequenas alianças na Europa Oriental – e a OTAN após a Segunda Guerra Mundial. Em cada um dos casos um grupo de potências menores organizaram planos de segurança para preservarem o *status quo,* que se tornara mais rígido pela presença de uma grande potência. As potências da Pequena *Entente* fizeram suas alianças em 1920-1921, e subseqüentemente assinaram tratados de aliança com a França em 1925-1927. A Polônia fez sua aliança com a França em 1921. As potências da Europa Ocidental assinaram o Tratado de Bruxelas em março de 1948 - nominalmente contra o perigo de novas agressões por parte da Alemanha, mas, na realidade, contra o perigo representado pela Rússia – um ano antes do Tratado do Atlântico Norte ser concluído em abril de 1949. Todo o sistema de defesa depende do apoio da grande potência; as potências menores possuem força e unidade política inadequadas para que co-

operem sem a sua liderança. A França, assim como a Polônia, que tinha ilusões de grandeza e de uma volta ao *status* de grande potência, adotou uma política independente que enfraqueceu a aliança. Em cada um desses casos a grande potência estava geograficamente distante dos aliados: os Estados Unidos estão separados da Europa pelo Atlântico, que poderá se tornar um equivalente psicológico da Linha Maginot. Os contrastes também são notáveis. O sistema francês de alianças com o Leste foi levado adiante frente à ameaça revisionista de duas potências derrotadas: a Alemanha e a Hungria. A Organização de Bruxelas e a OTAN foram formadas frente à ameaça de um aliado vitorioso e triunfante mas que havia se tornado inimigo. Ainda que a grande potência defensora esteja em cada um desses casos geograficamente distante de seus pequenos aliados, o agressor em potencial não se encontra fisicamente entre eles, de maneira que possa se interpor como a Alemanha fez quando remilitarizou a Renânia. E, mais importante, os Estados Unidos mantêm forças no território de seus aliados d ependentes, o que a França nunca fez na Europa do Leste. Além disso, os dois antagonistas em potencial – os Estados Unidos e a União Soviética - têm muito mais interesses em comum, que podem ser levados adiante em detrimento de seus pequenos aliados, do que tinham a França e a Alemanha.

Já foi dito que os generais se preparam para a última guerra. Cumpre salientar, como uma lei melancólica das coalizões, que eles planejam evitar a última guerra. Se em 1914 a Grã-Bretanha tivesse o grau de compromisso público com a França que passou a ter após 1936, a guerra de 1914 talvez pudesse ter sido evitada. Se em 1938-1939 Hitler tivesse sido confrontado com a Organização de Bruxelas de 1948, ele teria talvez sido dissuadido de seus propósitos. E, dessa mesma maneira, a periclitante Aliança Atlântica não chega a possuir essa criatividade que é capaz de controlar e moldar situações, ao invés de acompanhá-las. Somente uma união federal do mundo atlântico tem a possibilidade de criar um contrapeso preponderante à União Soviética e seus aliados, ou um atraente centro de unificação global.

Os membros da Pequena *Entente* foram ainda mais unidos uns aos outros por suas várias alianças com a França, a principal grande potên-

cia que tinha a preocupação de proteger o Acordo de Versalhes na Europa, mas eles não possuíam política comum em relação às demais grandes potências. A Tchecoslováquia e a Romênia estabeleceram relações diplomáticas com a União Soviética quando esta última adotou uma política anti-revisionista e entrou para a Liga das Nações em 1934; a Iugoslávia, estranhamente, recusou-se, em virtude das lealdades czaristas do Rei Alexandre e de seu sucessor o Príncipe Regente Paulo. A Tchecoslováquia fez uma aliança defensiva com a União Soviética em 1935, e um dos temas subsidiários da crise de Munique foi a incerteza sobre se a Romênia – aliada da Tchecoslováquia – permitiria às forças soviéticas virem à ajuda da Tchecoslováquia cruzando seu próprio território. Quando a revolução nazista começou a ter reflexos por toda a Europa, as potências da Pequena *Entente* não se uniram mais firmemente contra o que era um perigo maior do que os húngaros para cada uma delas. Um grupo de pequenas potências não pode ter uma política comum em relação às grandes potências.[19]

[19] Este capítulo, que está inacabado, aparentemente foi escrito no início da década de 70. Um índice encontrado com o manuscrito parece mostrar que o autor pretendia, neste capítulo, lidar com garantias, além de alianças.

Capítulo XIII

# GUERRA

Toda experiência política conhece a tensão que existe entre a liberdade e a necessidade, entre a iniciativa individual e o determinismo social; a política internacional parece possuí-la num grau mais elevado. Quando consideramos as crises da paz e da guerra, somos tomados por impressões contraditórias: as ocasiões de guerra parecem tão palpáveis, as causas tão inelutáveis. A superfície da seqüência de eventos está cheia de causalidades: o papel das personalidades, como Stratford de Radcliffe, em Constantinopla, no início da Guerra da Criméia, ou ainda Neville Chamberlain assumindo o controle da política externa britânica; atos que por si só seriam triviais, como o enfraquecimento dos termos de um despacho pelo Príncipe Consorte, ou a adulteração de um telegrama por Bismarck; eventos que poderiam ter ocorrido de outras maneiras, o assassinato de um arquiduque, ou mesmo a ausência de uma grande potência de seu assento no Conselho de Segurança. Mas estamos todo o tempo cientes da existência de uma correnteza irresistível debaixo dessa superfície. Assim, facilmente cometemos dois erros: exageramos a liberdade ou exageramos a necessidade. (Perguntamo-nos) se Maria Antonieta não tivesse feito intrigas com a corte austríaca com deslealdade tão obstinada e infantil, teria então havido guerra entre a Revolução Francesa e a Europa? Se Sir Edward Grey tivesse definido claramente a política britânica em 1914, não teria havido a possibilidade de conter a Alemanha? Mas nós nos afastamos dessas especulações mal-avaliadas, para medirmos o crescimento cego do poder do estado, as incursões do imperialismo econômico, as pressões exercidas pela população, e nos convencemos de que tais catástrofes tinham causas tão profundas a ponto de serem praticamente predestinadas.

Entre as guerras mundiais, esses dois exageros floresciam em harmonia. Foi então levada adiante a tentativa mais consistente de explicar

a guerra em termos de determinismo social, buscando não mais atribuir suas causas a decisões humanas, mas sim a circunstâncias como o capitalismo ou o equilíbrio do poder. Mas ao mesmo tempo havia a convicção de que esse sistema de necessidades poderia ser modificado de tal modo que a guerra fosse abolida por completo. A liberdade e a necessidade na política internacional estariam reconciliadas na liberdade final de uma incapacidade de fazer a guerra, uma *beata necessitas non peccandi.* Desde 1945, têm-se observado uma tendência menor de se levar tanto a análise quanto as expectativas até esse ponto. O pensamento político no período do pós-guerra não foi tão marcado pela convicção de que a bomba de hidrogênio havia criado uma situação sem precedentes, quanto o foi pela volta aos pontos de vista tradicionais a respeito do papel desempenhado pela guerra na política internacional. Em 1955, pediu-se ao presidente Eisenhower que comentasse uma declaração do Almirante Radford que dizia que a guerra poderia começar em qualquer parte e a qualquer momento. Ele respondeu filosoficamente que "sempre existe a possibilidade de guerra".[1] É provavelmente verdadeiro afirmar que vinte ou trinta anos antes nenhum estadista democrático teria tido a coragem de dar tal resposta; mesmo que antes de 1914 nenhum estadista a consideraria outra coisa senão o simples reconhecimento do óbvio.

Se considerarmos o curso da política internacional durante o período que tem início no século XVI, um período talvez transitório, talvez moribundo, no qual existiu essa peculiar sociedade constituída de estados soberanos, e se quisermos expor com precisão a tensão existente entre o determinismo e a iniciativa humana no que se refere à guerra, poderemos somente afirmar que a guerra é inevitável, mas que determinadas guerras podem ser evitadas. A primeira metade desse paradoxo é uma afirmação de certeza moral, uma proposição do gênero estatístico. Existiram guerras muito esperadas que no entanto não aconteceram, por exemplo, entre a Rússia e a Grã-Bretanha, durante o último quartel do século XIX. Mas o fato de tais guerras não terem ocorrido não foi devido a um declínio na incidência da guerra, mas sim ao conflito em

[1] Conferência de imprensa em Washington, 16 de março de 1955, em *The Times*, 17 de março de 1955, p. 6

potencial ter sido transcendido por um conflito maior. A segunda metade do paradoxo é uma proposição no contexto da diplomacia. É tarefa da diplomacia contornar as ocasiões de guerra e estender ao máximo a série de ocasiões contornadas, ou seja, dirigir o automóvel do estado em uma pista única, contra tráfego na direção oposta, passando por uma infinidade de precipícios. A idéia de que a diplomacia seria capaz de erradicar as causas da guerra faz parte da grande ilusão posterior a 1919. Talvez a diplomacia possa fazer uma pequena parte para diminuir as condições sociais propícias à guerra; ela pode contornar as ocasiões de guerra, mas as causas da guerra, assim como a necessidade da própria diplomacia, permanecerão enquanto a multiplicidade de governos não for reduzida a um só governo e a política internacional não for transformada em política doméstica. Nem a experiência e nem a razão dão algum motivo para supor que isto possa se tornar realidade, exceto pelo advento da própria guerra.

Se indagamos sobre a causa de uma determinada guerra, geralmente obtemos uma resposta que consideramos satisfatória, e a resposta que o historiador normalmente nos fornece é em termos de um motivo inspirado por relacionamentos de poder. O exemplo clássico disso é a opinião de Tucídides de que a verdadeira razão para a Guerra do Peloponeso (ainda que seja a razão menos freqüentemente apontada) foi o temor que se apoderou de Esparta em virtude do crescimento do poder ateniense. Essa frase recebeu críticas de toda uma geração de historiadores clássicos, que repreenderam Tucídides por ter ele negligenciado as causas econômicas e sociais. Ela mesmo assim se mantém, para o estudante de política, como a declaração prototípica de como geralmente exprimimos as causas da guerra. Quando toda nossa pesquisa sobre a estrutura da necessidade está completa, encontramos as origens da guerra nas decisões de governo e, algumas vezes, nas paixões dos povos, impelidas pelos relacionamentos de poder.

Existem muitos tipos de guerras: guerras agressivas e preventivas, guerras de prestígio e de segurança, guerras idealistas e talvez até guerras justas. Faz-se conveniente, contudo, classificá-las sob três motivos principais: guerras de conquista, guerras de medo, e guerras de doutrina. Tal agrupamento corresponde às causas da guerra sugeridas por

Hobbes, e ele mesmo estava adaptando o motivo do imperialismo ateniense descrito por Tucídides. Temos de ter em mente que cada guerra possui pelo menos dois beligerantes, e que cada beligerante tem motivos complexos; mas geralmente não está além da capacidade dos historiadores chegarem a um acordo a respeito de um motivo predominante.

O motivo do ganho é apontado como quase o único nas guerras por intermédio das quais as potências européias ampliaram as fronteiras da sociedade internacional de modo a englobar o mundo inteiro, assim como nas guerras subseqüentes para dividir o espólio dessa expansão imperialista: ou seja, aquelas guerras com motivo econômico transparente, como as guerras anglo-holandesas no século XVII e as anglo-francesas no século XVIII, que Adam Smith atribuiu ao "ciúme impertinente entre comerciantes e fabricantes".[2] Se afastarmos essas guerras coloniais, o motivo do ganho, do simples engrandecimento, é menos conspícuo na política internacional do que geralmente se espera. Os povos da África e da Ásia talvez tenham razão ao supor que a sociedade ocidental guardou seus impulsos agressivos para a exportação. Para contrariar tal ponto de vista (e confinando-nos às grandes potências) podemos somente citar as antigas guerras de Luís XIV e de Frederico, o Grande, além da guerra de Hitler, que foi tão chocante para os europeus justamente por ele ter adotado na própria Europa os métodos mais desumanos da expansão e da exploração coloniais.

Nas guerras de medo, por outro lado, o problema é mais de exclusão. Por medo não queremos dizer uma emoção desprovida de raciocínio, mas sim a preocupação racional em relação a um mal futuro, e este é o motivo principal da política internacional, pois todas as potências em todos os momentos estão preocupadas em primeiro lugar com sua segurança, e a maioria das potências, durante a maior parte do tempo, considera sua segurança ameaçada. Vale ter-se em mente que o motivo do medo leva tanto à guerra preventiva quanto à guerra defensiva, e que na maior parte das guerras entre grandes potências o motivo do agressor foi preventivo. "Talvez não haja fator", dizia G. F. Hudson, "que leve um estado à guerra tão inexoravelmente quanto uma constante perda

[2] *The Wealth of Nations*, Vol. I, Methuen, Londres, 1930, Livro IV; C. III, parte 2, p. 457.

de seu poder relativo. Mais cedo ou mais tarde, uma sensação desesperada de "é agora ou nunca" se sobrepõe às avaliações de prudência; e a convicção de que uma guerra pode ser ganha hoje, mas não amanhã, torna-se o mais convincente argumento de todos para uma chamada às armas".[3] Essa é uma afirmação luminosa do medo tucidideano e, como todas as verdades políticas, também é profética. Ela descreve a atitude japonesa em relação aos Estados Unidos e foi escrita cinco anos antes de Pearl Harbor.

Guerra de doutrina significa guerra missionária ou de cruzada, guerra para reafirmar princípios e levar adiante uma causa. Se a mudança qualitativa for mais importante que a quantitativa, o progresso mais marcante da guerra nos últimos cem anos não é a sua crescente capacidade de destruição, mas a maneira como tem se tornado cada vez mais o instrumento da convicção doutrinária, pois desde o final do século XVIII a sociedade internacional encontra-se num estado de *estase*. É conveniente usarmos essa palavra grega para designarmos a luta dentro das comunidades, em oposição à luta *entre* elas, uma vez que os termos equivalentes em inglês (discórdia civil ou luta de classes) são ambos demasiadamente estreitos e fracos. A *estase* surge na comunidade internacional quando, em vários estados, grupos de indivíduos adquirem lealdades que os ligam mais a grupos de indivíduos em outros estados do que a seus próprios concidadãos. A conseqüência disso, segundo Burke, que é nosso principal comentador a respeito desse assunto, "é a introdução, em todos os países, de interesses diferentes daqueles que advêm de suas localidades e circunstâncias naturais".[4] Ou ainda, tomando emprestada a linguagem de Arthur Koestler, "forças horizontais" balançam e distorcem "a estrutura vertical dos egotismos nacionais em competição".[5] A palavra "horizontal" é útil, pois nos permite evitar as ambigüidades da palavra "internacional". Os membros da comunidade internacional não foram todos sempre estados nacionais, e o próprio

[3] *The Far East in World Politics*, O.U.P., Londres, 1937, p. 198.
[4] Edmund Burke, *The Works of the Right Hon. Edmund Burke*, com uma introdução biográfica e crítica por Henry Rogers, Samuel Holdsworth, Londres, 1842; Vol. I, *Thoughts on French Affairs*, p. 564.
[5] *The Yogi and the Comissar*, Jonathan Cape, Londres, 1945, p. 107.

nacionalismo tem sido uma das doutrinas internacionais mais dilacerantes – um movimento revolucionário interestatal. Além da Internacional de Marx, houve também a de Mazzini e a de Hitler. O clímax da *estase* internacional ocorre quando uma doutrina horizontal adquire uma base territorial. A doutrina então se transforma numa doutrina armada, e o estado onde ela reina torna-se, para seus adeptos no exterior, um exemplo, um asilo, e talvez um salvador.

A *estase* internacional modifica tanto o motivo quanto o caráter da guerra. Por um lado, ela aproxima a guerra da revolução; por outro, ela torna difusa a distinção entre guerra e paz. O exemplo clássico do motivo doutrinário é dado pela Guerra Revolucionária Francesa, quando "a França atacou a Europa para regenerá-la". Talvez um exemplo mais puro seja dado pela invasão soviética da Polônia em 1920, quando o Exército Vermelho cruzou a Linha Curson dirigindo-se para o oeste com a confiança entusiasmada em que ocorreria uma revolução na Europa. Também não está acima de qualquer dúvida se este motivo realmente estava nas idéias de Stalin quando a segunda invasão soviética da Europa teve início em 1944. Mas toda guerra na Europa, desde 1792, tem tido algum motivo doutrinário, afirmando algum direito horizontal sobre alguma legitimidade vertical e oferecendo algum estado como salvador e libertador de algum grupo de estrangeiros. Em relação à Guerra da Criméia isto é pouco verdadeiro, mas não é completamente falso. E a assimilação da guerra à revolução pode ser vista tanto nos efeitos quanto nos motivos. Desde a Declaração de Independência norte-americana, em 1776, toda guerra entre grandes potências – com três exceções, todas anteriores a 1860 – tem levado à revolução no lado perdedor.

A distinção entre a guerra e a paz é o fundamento da vida civilizada e sua observância depende de padrões políticos e morais comuns. A doutrina horizontal repudia a antiga moralidade internacional e o antigo direito internacional; nas palavras de Burke, ela cria "um cisma com todo o universo".[6] Camus observou de maneira penetrante como os aderentes à doutrina universal começam a construir a cidade universal e como, pela

[6] "*Letters on a Regicide Peace: I*", em *The Works*, Vol. V, Nimmo, Londres, 1887, p. 320.

lógica da história e da própria doutrina, a cidade universal se transforma em um império que então proclama: "não há salvação além dos confins do império".[7] Desde 1918 gastaram-se mais esforços do que em qualquer outra época para delimitar a fronteira teórica entre a paz e a guerra e para definir aqueles atos que a transgridem enquanto, na prática, essa fronteira tornou-se mais fluida do que em qualquer outra época desde as guerras de religião. Hoje precisamos fazer um esforço mental para considerar circunstâncias anormais navios serem afundados e aviões abatidos sem qualquer aviso, cidadãos pacíficos serem seqüestrados e desaparecerem, traidores fugirem de um lado para o outro trazendo segredos e recebendo aclamação moral, prisioneiros serem torturados até a apostasia, e a diplomacia ser substituída pela propaganda.

Essa mistura de guerra com revolução, essa não-distinção entre a guerra e a paz dão nova dimensão social à guerra e produzem uma gama de atividades militares que ultrapassam tanto o direito internacional quanto a ciência militar: o gênero de guerra não convencional cujos heróis são Garibaldi, T. E. Lawrence e o Marechal Tito, desempenhou importante papel na Segunda Guerra Mundial, e desde então tem sido a forma principal de guerra no mundo. Tal subguerra revolucionária é característica do conflito doutrinário. Todos nós sabemos que Engels descreveu a insurreição como uma arte, e explicou seus princípios; já é um fato lembrado com menos freqüência que Mazzini – o Gandhi do liberalismo do século XIX – escreveu as *Regras de Conduta para Bandos Guerrilheiros.* [8]

A revolução leva à contra-revolução; a guerra doutrinária encoraja a guerra de contradoutrina. A guerra doutrinária deve ser refutada pela contenção, cujo objetivo é a segurança e cujo motivo é o medo, ou pela liberação – liberação do domínio da doutrina – cujo objetivo é contra-revolucionário? A pergunta não é respondida por um apelo ao princípio de segurança coletiva, pois isto pode ser inspirado por qualquer um dos dois motivos. Na Coréia, segurança coletiva significou uma coalizão cujo motivo principal era o medo: onze das dezessete potências que envia-

[7] Albert Camus, *The Rebel*, Anthony Bower (trad.), Hamish Hamilton, Londres, 1953, p. 208
[8] *Life and Writings*, Vol. I, Apêndice, p. 369..

ram contingentes experimentaram a ameaça direta do comunismo. A segurança coletiva com a qual sonhávamos nos anos trinta, – a guerra contra Mussolini, inspirada e purificada pela censura moral e pelo objetivo punitivo dos cinqüenta estados signatários, teria sido muito mais uma guerra de princípios, uma guerra doutrinária, logicamente evocando a *estase* na Itália e requerendo a derrubada do regime agressor. Esse mesmo motivo levou o General MacArthur a desejar castigar a China Vermelha. Nos primeiros anos da guerra fria o Ocidente debateu essa questão de contenção ou liberação, de guerra limitada ou cruzada contra-revolucionária, e decidiu claramente em favor da contenção. Se fôssemos colocar isso em termos da antiga doutrina que afirma que não pode haver guerra justa sem uma intenção correta, poderíamos dizer que o consenso no Ocidente hoje é de que não pode haver intenção correta para fazer a guerra, a não ser que o motivo seja o medo.

Freqüentemente argumenta-se que a invenção das armas nucleares transcendeu o predicamento hobbesiano, ao transferir nosso medo do inimigo para a própria guerra. Mas um momento de reflexão demonstrará que toda grande potência – tanto governo quanto povo – tem *menos* medo da guerra atômica do que das conseqüências de não usá-la em determinadas circunstâncias contra o inimigo em potencial. O motivo do ganho pode de fato ter sido enfraquecido, os motivos do medo e da convicção doutrinária continuam a fazer parte de nossa experiência diária. E como Smuts certa vez observou, quanto mais supormos que as armas nucleares reduziram as chances de choques militares diretos entre grandes potências, mais temos de supor que os conflitos internacionais tomarão a forma de subguerras revolucionárias, de infiltração, lutas guerrilheiras, terrorismo, e propaganda.[9] "A guerra é inevitável, mas determinadas guerras podem ser evitadas. Isto significa viver em meio a infinitas incertezas e crises." [10]

[9] Discurso de posse na reitoria da Universidade de Cambridge, 10 de junho de 1948, em *The Times*, 11 de junho de 1948, p. 4.

[10] Este capítulo é uma republicação, com pequenas modificações editoriais, de uma palestra intitulada. "*A guerra e a política internacional*" proferida pelo autor no *BBC. Third Programme* e publicada em *The Listener* em 13 de outubro de 1955 (Vol. LIV, N.º 1389, pp. 584-5). Ele toma o lugar de um capítulo planejado a respeito da "*Guerra e a neutralidade*", um fragmento do qual foi incorporado ao Capítulo 10, acima.

CAPÍTULO XIV

# A EXPANSÃO DAS POTÊNCIAS

É da natureza das potências se expandirem. As energias de seus membros se irradiam cultural, econômica e politicamente e, a menos que hajam fortes obstáculos, essas tendências se refletirão no crescimento territorial. *Lord* Acton descreveu-o como sendo o impulso governante da história moderna: "essa lei do mundo moderno, esse poder tende a se expandir indefinidamente, e transcenderá todas as barreiras interna e externamente, até que, encontrando forças superiores, produza o movimento rítmico da história. Nem a raça, nem a religião, nem a teoria política tem constituído um incentivo do mesmo nível à perpetuação da inimizade universal e da luta nacional".[1] O filósofo alemão Kant, em seu perspicaz ensaio *Da Paz Perpétua,* empurrou tal tendência para sua conclusão lógica quando disse: "... é desejo de todo Estado, ou de seu governante, atingir o estado de paz perpétua... submetendo o mundo inteiro, tanto quanto possível, ao seu controle".[2] Muito antes disso, Dante, refletindo a respeito da Itália no século XIV, descreveu como "a mente humana não se contenta com a possessão limitada de território, mas sempre deseja adquirir mais território, como vemos a partir da experiência", e argumentou que não haveria paz até que houvesse um Estado universal.[3]

São naturalmente as grandes potências que demonstram essa tendência expansionista com maior sucesso. A Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a Rússia e a França, para tomar os exemplos mais óbvios, tive-

[1] Lord Acton, *Lectures on Modern History,* Macmillan, Londres, 1952, p. 51.
[2] M. Campbell Smith (trad.), *On Perpetual Peace,* Sonnenschein, Londres, 1903, p. 156.
[3] E. Moore e P. Toynbee (eds.), "Il convivio" em *Le opere di Dante Alighieri,* O.U.P., Oxford, 1963, IV, 4, pp. 298-9.

ram todos histórias de crescimento territorial regular. Em 1811, logo que Napoleão tomou o Ducado de Oldenburgo e estava preparando a invasão da Rússia, o czar Alexandre por acaso encontrou o embaixador americano caminhando em São Petersburgo e perguntou-lhe a respeito da recente captura pelos Estados Unidos da Flórida ocidental, que pertencia à Espanha. O embaixador Adams explicou da melhor maneira possível. "O Imperador sorriu e disse: *'on s'agrandit toujours un peu dans ce monde'* e curvou-se em reverência; eu o deixei e continuei minha caminhada".[4] Dez anos mais tarde, Adams, já Secretário de Estado, pôde adotar um tom de reprovação moral em relação a outro grande império. Ele estava discutindo a fronteira entre o Canadá e os Estados Unidos com o embaixador britânico, Stratford Canning, e disse que as reivindicações britânicas eram tão razoáveis quanto se os Estados Unidos pretendessem dominar as ilhas Shetland. ou o New South Wales. Seguiu-se então este diálogo:

CANNING: "O senhor tem algum direito sobre as ilhas Shetland ou o New South Wales?

ADAMS: "O senhor tem algum direito sobre a desembocadura do rio Colúmbia?

CANNING: "Por quê? O senhor não sabe que temos uma pretensão?

ADAMS: "Eu não sei o que o senhor reivindica e o que não reivindica. O senhor reivindica a Índia, o senhor reivindica a África, o senhor reivindica..."

CANNING: "Talvez, um pedaço da lua."

ADAMS: "Não, eu não ouvi dizer que o senhor reivindica exclusivamente alguma parte da lua; mas não há um lugar neste mundo habitável que eu possa afirmar que o senhor não reivindica; e não há nenhum que o senhor possa reivindicar com maior firmeza de direito do que o rio Colúmbia e sua desembocadura."[5]

Bismarck disse que não podia imaginar uma grande potência que não fizesse de sua capacidade de expansão uma questão vital, e definiu

[4] J. Quincy Adams, *Memoirs*, Vol. II. Lippincott, Philadelphia, 1874, 6 de maio de 1811, p. 261
[5] ibid., Vol. V, 27 de janeiro de 182 1, pp. 251-2.

um estado "saciado" como aquele cujas exigências ou já haviam sido satisfeitas ou poderiam sê-las sem haver necessidade de se recorrer à força das armas. O sistema de mandatos sob a Liga das Nações e, agora, o sistema de administração das Nações Unidas *(trusteeship)* permite às potências vitoriosas redistribuírem entre si os impérios derrotados, sob a cobertura de um novo Princípio de responsabilidade internacional. Mas Stalin exigiu administração soviética sobre uma das colônias italianas na Conferência de Potsdam sob a franca alegação de que "a Rússia gostaria de possuir algum território dos estados derrotados" e a reivindicação foi justificada com base na necessidade russa de uma saída para o Mediterrâneo.[6] O sistema de administração da ONU constitui, de fato, um recuo em relação ao princípio de responsabilidade internacional se comparado ao sistema de mandatos, ao fornecer administrações estratégicas onde a potência administradora tem uma quase total liberdade de movimentos.

A tendência para a expansão não é, contudo, somente observada nos grandes estados colonizadores e construtores de Impérios. Ela também podem ser encontrada na história de pequenas potências, mesmo dentre aquelas que, assim como os estados da Europa Ocidental, são merecidamente reconhecidas como sendo as mais civilizadas e menos agressivas do mundo. A Suíça, hoje o membro mais pacífico da sociedade internacional, no final do século XV e no início do século XVI era uma grande potência militar, que destruiu o poderio da Borgonha ao norte e conquistou Milão ao sul. Ela produziu os melhores soldados da cristandade; o Papa lhes conferiu o título de protetores das liberdades da Igreja e eles ainda o guardam no Vaticano usando os uniformes desenhados por Michelângelo. A Suécia e a Dinamarca foram no passado grandes potências, governando territórios muito além de suas fronteiras atuais. Portugal e Holanda reuniram impérios coloniais muito maiores do que seu próprio tamanho. Quando a Bélgica obteve sua independência ao se separar da Holanda em 1831, ela entrou na partilha da África e adquiriu um grande território naquele continente; e quando a Noruega também obteve sua independência ao se separar da Suécia em

[6] J. Byrnes, *Speaking Frankly*, p. 76.

1905, suas energias foram dirigidas para a construção da terceira marinha mercante do mundo e para a anexação de Spitzbergen, no Ártico, e de um vasto território no continente antártico. Após a Primeira Guerra Mundial muitos belgas argumentavam que, como recompensa por sua luta heróica, deveria ser permitido à Bélgica incorporar o Luxemburgo; após a Segunda Guerra Mundial, tanto a Holanda quanto a Bélgica anexaram várias pequenas cidades de fronteira à custa de uma Alemanha prostrada. Em 1941, os finlandeses deram assistência de flanco ao ataque alemão sobre a Rússia, justificavelmente ansiosos de compensar os males feitos contra eles pela agressiva "Guerra do Inverno" russa de 1939-1940; mas eles logo foram cativados pelo desejo de verem a Rússia desmembrada, bem como de possuírem uma vasta extensão territorial até o Mar Negro, o que fez com que Stalin insistisse em processar vários líderes finlandeses como criminosos de guerra.

Sempre existem argumentos econômicos ou morais para justificar anexações territoriais específicas, sejam essas "retificações de fronteira" ou esquemas de "união mais próxima" entre uma potência forte e outra mais fraca. Além disso, em todo país existem indivíduos que se sentem pessoalmente engrandecidos por uma ampliação das fronteiras do estado. Assim, o nacionalismo, que é a determinação por parte de um povo consciente de sua história de atingir o governo próprio, inclina-se quase imperceptivelmente para o imperialismo, que é a determinação de governar outros povos, passando pelo irredentismo, que é a determinação de libertar povos que reivindicam ser da mesma nacionalidade. Assim que os italianos se libertaram do domínio austríaco, passaram a reivindicar o domínio sobre os eslavos do Sul. Assim que os sérvios obtiveram um estado iugoslavo, eles comprometeram a boa fé de seus concidadãos iugoslavos ao estabelecerem uma ríspida predominância sérvia. Existem muitos exemplos recentes da transição do nacionalismo para o irredentismo e o imperialismo. O Eire reivindica a Irlanda do Norte e a África do Sul reivindicava os territórios do Alto Comissariado,[7] assim como a Índia reivindicava Goa e a Indonésia reivindicava a Nova Guiné

[7] Os territórios do Alto Comissariado eram Bechuanaland, Basutoland e Suasiland (hoje respectivamente Botswana, Lesotho, Suasilândia). Eram administrados pela Grã-Bretanha.

ocidental, apelando para algum princípio diferente do desejo dos habitantes, que podiam tanto desconhecer quanto serem hostis à reivindicação. O Egito tinha esperanças de absorver o Sudão, metade de cuja população não é árabe. Nkrumah procurava obter uma união da África Ocidental, o que reduziria a Libéria – que possui cem anos de experiência em governo próprio – a uma posição subordinada a Gana. Os colonizadores da Rodésia do Sul, em sua marcha pela independência, construíram uma Federação Centro Africana, da qual a Niassalândia foi obrigada a fazer parte mesmo contra sua vontade.

Quando os territórios de um estado estão geograficamente separados, existe um grande anseio de completar sua união política pelas simples absorção do território interposto. Dessa maneira, muitos estados foram construídos a partir da herança dispersa de uma única dinastia. O príncipe alemão que relutantemente se tornou George I da Grã-Bretanha estava mais interessado na lenta ampliação de seu eleitorado nativo: "... ele tinha visto os domínios de Hanover se juntarem como poças e lagos em meio a uma enchente, expandindo-se pelas planícies que se estendem entre os rios Ems e Elba, invadindo a bacia intermediária do Weser, esticando-se até as margens do Mar do Norte, pressionando-se contra Oldenburg, e ameaçando em pouco tempo transbordar sobre os cobiçados ducados de Bremen e de Werden".[8]

Cento e cinqüenta anos mais tarde, a própria região de Hanover era engolida de maneira a preencher a distância entre as províncias ocidentais e orientais da Prússia. Frederico, o Grande, anexou algumas províncias polonesas de forma a ligar Brandenburgo com a Prússia Oriental; quando essas províncias foram restituídas a uma Polônia recentemente independente, em 1919, os alemães se recusaram a aceitar a separação da Prússia Oriental do *Reich* pelo "Corredor Polonês", o que levou à grande injustiça da Rússia e da Polônia partilharem a Prússia Oriental entre si. O mesmo anseio de consolidação territorial pôde ser observado numa escala mundial durante a expansão do Império Britânico. No século XIX, a Grã-Bretanha dominou todas as bases navais e de reabas-

[8] F. S. Oliver, *The Endless Adventure*, Vol. I, p. 168.

tecimento de carvão de que necessitava nos mares entre a Inglaterra e a Índia; no século XX, ela repetiu essa consolidação por terra. A Primeira Guerra Mundial deu-lhe "a continuidade de território ou de controle ... entre o Egito e a Índia",[9] por intermédio da aquisição por mandato da Palestina, Transjordânia e Iraque, e também pela aquisição de Tanganica: uma soberania territorial desde o Cabo até o Cairo, o que estava muito além dos sonhos de Cecil Rhodes.

O contrário dessa tendência ao amálgama dos territórios dispersos de uma única potência poderia ser descrito como a precariedade dos enclaves. Uma propriedade territorial parcial ou totalmente circundada pelas terras de uma potência mais forte constitui um infeliz risco para seu dono. Luís XIV anexou o principado de Orange, cujo soberano havia sido seu inimigo mais violento, assim que Guilherme III morreu; a República Francesa anexou o domínio papal de Avignon. Manter a independência de Berlim Ocidental desde 1945 tem sido tarefa difícil, e este posto avançado estará em perigo de ser absorvido pela Alemanha Oriental, contanto que a própria Alemanha Oriental não seja absorvida por uma Alemanha reunificada.

Vemos que a expansão das potências é produto de duas causas: pressão interna e fraqueza das potências adjacentes. Quando atinge-se um equilíbrio entre a pressão para fora e a resistência externa, a expansão pára. Se a pressão da Pérsia sobre a Rússia e o Império Britânico foi menor do que a pressão da Rússia e do Império Britânico sobre a Pérsia, a razão disso pode ser encontrada na fraqueza interna da Pérsia. Enquanto a Índia e a China eram pobres e mal-organizadas, sua capacidade de expansão manteve-se num ponto muito baixo. Mas se elas agora atingirem um nível de reconstrução interna comparável àquele obtido pela Rússia, é provável que estendam a fronteira de seus "interesses vitais" de forma a englobar as populações de chineses no sudeste asiático e de indianos na África oriental e do sul, seguindo os sucessivos estágios de "proteção", "libertação", e absorção. O envolvimento da índia pelas duas alas do Paquistão não lhe apresentava ameaça, pois era

[9] L. Amery, *My Political Life*, Vol. II, Hutchinson, Londres, 1953, p. 102; também A. P. Thornton, *The Imperial Idea and its Enemies*, Macmillan, Nova York, 1966, pp. 166-7.

ela a potência mais forte. Por outro lado, o envolvimento de Israel pelas repúblicas árabes constitui uma ameaça permanente a Israel, pois sua força, em relação à de seus vizinhos árabes, pode decair.

O desejo de ter acesso para o mar é às vezes considerado o tipo básico de expansão. O escritor político alemão Arndt disse que "a primeira fronteira que cada país deve ter é o mar, a segunda é a língua".[10] A história russa já foi interpretada como um movimento territorial na direção de portos de águas temperadas. Mussolini disse ao Grande Conselho Fascista, em 1939, que os estados eram mais ou menos independentes, de acordo com sua posição marítima. "Isto significa que são independentes aqueles estados que possuem costas oceânicas ou livre acesso aos oceanos; são semi-independentes aqueles estados que não têm livre comunicação com os oceanos mas encontram-se ligados a mares internos; estados continentais que não possuírem saída para os oceanos ou para os mares não são de maneira alguma independentes".[11] O argumento foi elaborado para demonstrar que a Itália era prisioneira do Mediterrâneo, e precisava marchar na direção do Atlântico, através da África do Norte francesa, ou na direção do Oceano Índico, ao juntar a Líbia com a Etiópia por intermédio do Sudão. É bem verdade que os estados cercados de terras geralmente buscam um acesso ao mar. A Guerra do Pacífico entre o Chile, a Bolívia, e o Peru (1879-1884), uma das cinco grandes guerras sul-americanas, foi travada pela Bolívia para preservar seu litoral no Pacífico e, desde então, ela nunca se conformou com a perda desse litoral. A colônia das Honduras Britânicas era separada da República de Honduras independente pela saída guatemalteca até o Atlântico, que a Guatemala adquiriu de Honduras após não conseguir obtê-la da Grã-Bretanha, e ao preço de um ressentimento duradouro em relação à Grã-Bretanha. A demanda afegã de independência para os patanos à custa do Paquistão Ocidental estava ligada ao desejo de obter uma via de acesso ao oceano, de Cabul até Carachi. Mas é um erro falar da expansão para o oceano como se o oceano fosse o objetivo final da expansão. O oceano é tanto uma avenida quanto uma barreira. Quando a Prússia obteve grandes portos

[10] E.M. Arndt, *Germanien und Europa*, Altona, 1803, p. 384.
[11] *Report to the Fascist Grand Council*, 5 de fevereiro de 1939.

marítimos com a inclusão de Hamburgo e de Bremen na Confederação da Alemanha do Norte, em 1866, ela logo rebatizou o Mar do Norte de Oceano Alemão, e em menos de uma geração já estava lançada na expansão ultramarina. Quando a expansão francesa foi bloqueada no leste, ela moveu-se para o sul, além do Mediterrâneo, para a conquista da Argélia. O movimento do império norte-americano deu-se para o oeste, dos Apalaches até o Pacífico, e transpondo o oceano, estabeleceu os interesses e o poderio americano na Ásia Oriental. Seria ingênuo supor que, caso a Rússia finalmente obtenha uma saída oceânica no Golfo Pérsico, seus objetivos territoriais estarão satisfeitos.

Existem sempre argumentos defensivos em relação à expansão territorial. Gustavo Adolfo descreveu a costa alemã do Báltico, que ele havia conquistado, como as fortificações externas da Suécia, sua defesa contra a Áustria. Havia uma máxima da política francesa, cunhada por Turenne, repetida por Napoleão e lembrada por Foch: "se precisar defender a margem esquerda do Reno, cruze-o e vá para a margem direita". Quando a campanha aliada na Europa Ocidental em 1944 havia libertado os portos do Canal da Mancha dos alemães, um jornal inglês escreveu que Calais era mais do que em porto de abastecimento: "é o símbolo tradicional da própria independência britânica da agressão por parte da Europa continental. Significa a liberdade do Canal inglês"[12] ainda que os franceses tenham idéias diferentes a respeito do significado de Calais como uma possessão britânica. Existe, portanto, uma tendência para a expansão cumulativa, ou seja, uma anexação torna necessária uma outra para completar ou proteger a primeira. Essa tendência talvez seja mais incentivada por estrategistas militares do que por políticos. *Lord* Salisbury escreveu com sua habitual mordacidade que não devemos nos deixar impressionar muito pelos argumentos estratégicos dos militares: "se eles tivessem liberdade total de ação, insistiriam na importância de enviar guarnições para a lua para proteger-nos de Marte".[13] Isto foi escrito em 1892, muito antes das viagens espaciais terem

[12] *The Daily Express*, 2 de outubro de 1944, artigo principal.
[13] *Lady* Gwendolen Cecil, *Life of Robert, Marquis of Salisbury*, Vol. III, Hodder and Stoughton, Londres, 1921, p. 218.

ido além das páginas de Júlio Verne. Em 1958, um general americano explicou para o Comitê das Forças Militares do Congresso a necessidade de estabelecer uma base norte-americana de mísseis na lua, e quando foi-lhe dito que a Rússia também poderia talvez estabelecer bases na lua, "a conclusão que ele extraiu foi no sentido de que os Estados Unidos precisavam também ocupar Marte e Vênus".[14]

Constitui corolário do expansionismo das potências a sua recusa em sofrer qualquer perda sem luta. "Nenhuma nação", dizia Adam Smith, "em algum momento renunciou voluntariamente ao domínio de qualquer província, quão difícil fosse ela de governar e quão pequena fosse a renda que proporcionasse em relação aos gastos que ocasionasse".[15] Após a retirada de Moscou, Napoleão acabou por ajudar os aliados ao se recusar a fazer os sacrifícios territoriais que poderiam ter minado a unidade deles e, assim, preservado o seu trono; acima de qualquer coisa, ele não abandonaria as fronteiras naturais da França, alegando que não poderia deixar a França menor do que ele a tinha encontrado. A Alemanha não entrou em guerra em 1914 para conquistar a Bélgica; mas tendo invadido a Bélgica como uma maneira de invadir a França, ela se recusou a aceitar qualquer plano de paz que não contivesse a virtual anexação da Bélgica, e talvez esta tenha sido a razão principal por trás do fracasso das várias negociações de paz de 1916-1917. Os esquemas para o desengajamento na Europa que foram apresentados após a morte de Stalin não levaram suficientemente em consideração a dificuldade política que a União Soviética teria em abandonar a Alemanha Oriental (mesmo que ela assim o desejasse) em virtude das repercussões de tal ação nas outras democracias populares da Europa Oriental. Pode-se supor que semelhante receio, de conseqüências imprevisíveis, impediu os Estados Unidos de forçarem a China nacionalista a abandonar as ilhas de Quemoy e Matsu e a se recolher para trás da barreira representada pelo Estreito de Formosa.

Essa mesma relutância em aceitar diminuições territoriais pode ser observada nas histórias modernas da Hungria e da Polônia. A Hungria

[14] *The Manchester Guardian*, 8 de janeiro de 1959, artigo principal, p. 8.
[15] Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Vol. II, Livro IV, Cap. VII, parte. 3, p. 116.

de 1919 nunca renunciou à sua esperança de reaver "as terras da coroa de Santo Estêvão", ou seja, de novamente governar romenos, eslovacos, sérvios, croatas e rutenos. A Polônia de 1919 nunca se mostrou satisfeita com a não-recuperação das fronteiras anteriores à partição de 1772, ou seja, com a impossibilidade de novamente governar ucranianos, russos brancos e lituanos. Essa foi a razão pela qual Pilsudski invadiu a Rússia em 1920; e se ao final da Segunda Guerra Mundial a Rússia despojou a Polônia de Lvov, capital polonesa da província ucraniana da Galícia Oriental, talvez a razão mais forte tenha sido porque a Polônia nunca havia realmente se conformado em abandonar Kiev, a capital ucraniana da própria Ucrânia.

Existem duas exceções a esta regra geral da tenacidade da possessão territorial. Uma delas é a troca de territórios, que é discutida no capítulo sobre a compensação. Ainda assim, é provável que mesmo um bom e lucrativo negócio seja retardado pelo sentimento de domínio, especialmente quando a política externa é complicada pelo governo democrático. Quando a Alemanha e a Grã-Bretanha fizeram o acordo de 1890, estabelecendo a cessão da Heligolândia para a Alemanha em troca de a Alemanha abandonar suas reivindicações sobre Zanzibar, a decisão foi mal recebida pelo público nos dois países, pois ele se preocupou mais com o interesse que foi sacrificado e não (como os dois governos) com o interesse maior que havia sido assegurado. A outra exceção refere-se a quando uma potência atinge a capacidade de se satisfazer com um equivalente econômico ou moral do domínio. E isto aponta para a possibilidade de limitação moral à regra do expansionismo das potências.

A prudência freqüentemente faz uma potência limitar suas obrigações, de acordo com a própria avaliação de seus interesses especiais. Quando Carlos V obteve sua mais esplêndida vitória ao derrotar e capturar seu rival Francisco I na batalha de Pavia, em 1525, seu chanceler Gattinara e seu aliado Henrique VIII recomendaram com insistência que utilizasse a oportunidade para desmembrar a França; mas a cautela ou a justiça fizeram-no moderado, e ele nada extraiu de seu inimigo a não ser os territórios da Borgonha em relação aos quais possuía direitos por herança. Quando a Guerra Russo-Turca de 1828-1829 fez da Rússia

a potência predominante sobre os Balcãs, Nicolau preferiu não promover o crescimento territorial e adotou uma nova política de manutenção do Império Otomano, preferindo isto às complicações que seriam geradas na Europa, caso resolvesse partilhá-lo. Quando o Texas declarou sua independência do México em 1836 e pressionou em favor da anexação pelos Estados Unidos, Jackson e depois Van Buren procrastinaram-na com medo de alterar o delicado equilíbrio do poder existente nos Estados Unidos. Quando os Estados Unidos estabeleceram um virtual protetorado sobre São Domingos, em 1905, Theodore Roosevelt declarou: "em relação à anexação da ilha, eu tenho mais ou menos tanta vontade de realizá-la quanto uma jibóia deve ter de engolir um porco-espinho".[16] Esses exemplos mostram, em circunstâncias políticas muito diferentes, e por motivos também muito diferentes, a relutância que existe em levar adiante uma expansão territorial. Nós já abordamos outras quando discutimos o prestígio.[17]

Existem, ainda nesse contexto, exemplos de potências que abandonam a soberania sobre possessões, por motivos onde o cálculo de interesse pode estar misturado a considerações a respeito da justiça. Isto foi feito algumas vezes por grandes potências em seu ponto mais alto, assim, em 1864 a Grã-Bretanha abandonou seu protetorado sobre as Ilhas Jônicas e as transferiu para a Grécia. O motivo era livrar-se de uma dependência incômoda e cara, e ainda mais atrair a Grécia, uma potência mediterrânea cada vez mais importante para a órbita britânica. Dessa forma, ainda, os Estados Unidos concederam independência às Filipinas, em princípio em 1935 e de fato em 1946, em grande parte pelas mesmas razões que levaram a Grã-Bretanha a devolver à França as suas possessões das Índias Ocidentais ao final da Guerra dos Sete Anos, ou seja, para colocar um competidor poderoso na produção de açúcar fora do mercado doméstico. Mas as potências em declínio que desejam encerrar uma guerra malsucedida ou reconhecem que certos compromissos territoriais estão além da sua capacidade de manutenção, fornecem os exemplos mais comuns. Pelo tratado de Vervins, de 1598 – o começo

[16] Citado em H. F. Pringle, *Theodore Roosevelt*, Harcourt, Nova York, 1956, p. 206.
[17] Veja o Capítulo 8, acima.

do fim da longa luta da Espanha para dominar a Europa – Filipe II foi relutantemente forçado a ceder a soberania sobre a Holanda Espanhola para sua filha e seu marido, o Arquiduque Alberto; mas a cessão foi abrandada pela condição de que se eles não tivessem filhos o território reverteria à coroa espanhola, e pela confiança em que eles eram, de fato, incapazes de ter filhos. Com relutância comparável, a Holanda transferiu a soberania à Indonésia em 1949, e a França ao Vietnã em 1954, à Tunísia em 1956, e ao Marrocos também em 1956. Talvez a reflexão amenizadora para esses casos tenha sido que os países libertados não seriam capazes de progredir sem a ajuda econômica e técnica de seus antigos governantes. Se a Grã-Bretanha parece ter concedido independência à Índia, Burma, Ceilão, Palestina, Gana, Malásia e Chipre com mais prontidão e franqueza, a razão deve ser buscada menos na transformação do Império no Commonwealth – pois a idéia de Commonwealth parece exercer muito pouca influência sobre a opinião pública britânica – do que na longa tradição, na política britânica de resistência à sua própria expansão imperial. Palmerston escreveu em 1833 que a Rússia não podia ser digna de confiança política, pois não havia ainda "atingido aquele grau de civilização no qual o governo de um país poderoso descobre que existem outros assuntos que merecem atenção e outras fontes de glória para um soberano, que não sejam o aumento territorial e a conquista estrangeira".[18] Pode-se dizer que tudo isto é muito bonito: Palmerston representou um período de invulnerabilidade saciada na política externa da Grã-Bretanha, e após sua morte a Grã Bretanha empenhou-se em obter vastos aumentos de território na África e no Oriente Médio. Aquele que elogia as transferências de poder sem precedentes e sem paralelos da Grã-Bretanha para povos subjugados faria bem recordar-se de que a Grã-Bretanha tinha, afinal, acumulado um império sem precedentes e sem paralelos em extensão; mas aquele que censura o apetite imperial britânico faria bem em considerar que tem havido naquele país uma tradição de hostilidade à expansão territorial mais consistente do que provavelmente em qualquer outro país do mundo.

[18] Carta a Esterhazy, 20 de nov. de 1833, em C.K.Webster, *Foreign Policy of Palmerston*, Vol. I, p. 313.

A generalização de Adam Smith foi escrita no início da tentativa britânica de impedir a secessão das colônias norte-americanas por intermédio de uma política que ele próprio lamentou. Foi somente o fracasso dessa política que permitiu a modificação de sua generalização. "Aquele grau de civilização" que Palmerston, acreditava que a Rússia ainda não tinha atingido não foi de fato atingido por nenhuma potência, exceto após experiências amargas. A unidade de uma potência, como vimos, é forjada pela luta; a disposição de uma potência em estabelecer limites para sua expansão aprende-se com a derrota. A aceitação da perda da América é o ponto a partir do qual pode-se dizer que a Grã-Bretanha tenha se tornado uma potência madura; pois a maturidade na política internacional pode talvez ser definida como a limitação voluntária dos objetivos. Para nós, uma potência madura seria não aquela com um regime interno que aprovamos, mas sim aquela que foi educada por situações adversas para ser uma boa vizinha. E talvez a Grã-Bretanha tenha aprendido uma segunda lição, um século e meio mais tarde, pelo fracasso de sua tentativa de forçar a Irlanda – pela ameaça de guerra "imediata" e "terrível" – a aceitar um *status* de domínio que nada significava para os irlandeses como um todo e logo foi silenciosamente repudiado.[19]

Existem potências que parecem não haver se conformado com um declínio de seu *status*, e cuja maturidade, nesse sentido, parece duvidosa. Assim, sempre foi difícil para a Espanha aceitar a perda de Gibraltar e Franco agarrou as oportunidades que pareciam se oferecer em 1940 ao exigir a devolução de Gibraltar e a expansão às custas da França na África do Norte. Mas existem outras potências que se resignaram à perda do *status* de grande potência sem pesar ou ressentimentos: Veneza, Portugal, Dinamarca, Suécia, Holanda. Um acréscimo surpreendente a esse número foi a Turquia, quando baseou seu renascimento nacional sob Ataturk numa renúncia deliberada a todos os territórios não-turcos do antigo Império Otomano; mas também não deve ser esquecido que ela foi ao mesmo tempo capaz de satisfazer seu orgulho nacional ao infligir uma severa derrota sobre sua tradicional inimiga, a Grécia, na Guerra da Anatólia, de 1919-1922. E, se formos definir maturidade dessa

[19] E. Pakenham, *Peace by Ordeal*, Cape, Londres, 1935, p. 324.

forma, podemos concluir que os Estados Unidos atingiram a maturidade, não como um resultado das duas guerras mundiais, quando foram capazes de fazer uso de seus prodigiosos recursos e obter a vitória a um sacrifício bem menor do que o de seus aliados, mas sim durante a Guerra da Coréia, quando arcaram com a maior parte do encargo e finalmente aceitaram uma paz de compromisso. E o incidente decisivo a esse respeito teria sido a demissão do General MacArthur pelo Presidente Truman.[20]

[20] Este capítulo aparentemente foi completado em 1959 ou no início da década de 60.

CAPÍTULO XV

# A CONFIGURAÇÃO DO PODER

A política do poder por si só seria uma condição daquilo que Hobbes chamava de "guerra de todo homem contra todo homem",[1] na qual cada potência dependeria totalmente de seus próprios recursos e procuraria "fazer-se por si própria". Mas nenhuma potência é capaz de elaborar toda sua política sem contar com outras potências, mesmo que possa contar com a neutralidade dessas últimas. Potências dominantes como a França napoleônica ou a Alemanha nazista agiam com muitas arbitrariedades e desprezo por seus aliados, mas sempre se deram ao trabalho de assegurar uma complacência servil ou uma não-interferência. Os Estados Unidos, no início de sua história e tendo a predominância em um continente distante, podiam repudiar um envolvimento nas questões da Europa; mas quando surgiu o perigo da intervenção européia na América do Sul, eles aceitaram um entendimento com a Grã-Bretanha, o que forneceu a base para a Doutrina Monroe. Nenhuma potência age em total distanciamento. Todas fazem parte de um ou de outro alinhamento, que constantemente muda. Esses alinhamentos são formados sob pressão externa ao invés de terem origem no sentimento popular, e sua coesão varia conforme a pressão. Eles estendem-se desde afirmações de neutralidade benevolente, passando por entendimentos *(ententes)* e alianças, até chegar às confederações e a grupamentos como a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Eles constituem as linhas de força que compõem a configuração do poder.

A regra geral diz que as potências são hostis quando vizinhas territorialmente. Hamilton escreveu que "a longa observação do pro-

[1] *Leviathan*, p. 66.

gresso da sociedade gerou uma espécie de axioma da política, segundo o qual a vizinhança ou a proximidade de localização fazem das nações inimigas naturais".[2] Essa regra possui duas exceções. (1) Quando as potências se tornam adjacentes ao partilhar um território sobre o qual ambos seus direitos são desafiados, esse desafio tenderá a torná-las interdependentes. A Rússia e a Prússia estabeleceram uma fronteira comum por intermédio da partição da Polônia no final do século XVIII, e um interesse comum em anular o nacionalismo polonês constituiu a base de sua amizade durante mais de cem anos. Após a Primeira Guerra Mundial, a Rússia Soviética e a Turquia nacionalista cooperaram no sentido de eliminar as repúblicas transcaucasianas que haviam surgido entre elas quando os impérios Russo e Otomano desmoronaram, e este foi um elemento (ainda que fraco, na proporção da fraqueza do próprio nacionalismo transcaucasiano) em favor das boas relações entre a Rússia e a Turquia durante o período de entreguerras. Israel e Jordânia partilharam Jerusalém em 1948 em desafio a uma resolução das Nações Unidas que a estabelecia como Cidade Livre e, em parte por essa razão, as relações entre Israel e Jordânia têm sido menos exacerbadas do que entre Israel e as demais potências árabes. A Turquia, o Iraque e a Pérsia possuem um interesse comum na partição do povo curdo que, com certeza, crescerá enquanto o nacionalismo curdo aumentar. (2) Quando uma fronteira comum passa por territórios isolados e esparsamente povoados, provavelmente haverá pouca polêmica a respeito, como tem sido o caso com as fronteiras coloniais na África. A fronteira entre os Estados Unidos e o Canadá constitui o exemplo clássico no mundo ocidental de uma fronteira internacional desarmada e sem contendas; ela foi traçada numa época em que tanto os americanos quanto os britânicos estavam se movimentando para o oeste, em dois fluxos paralelos de populações e de desenvolvimento. Mas cumpre lembrar que isto não foi efetuado sem sério perigo de guerra, e justamente por ser uma fronteira não fortificada, o medo de anexação durante todo o século XIX foi uma das influências que moldaram o nacionalismo canadense.

[2] *The Federalist*, N.º VI, p. 33.

Se seu vizinho é seu "inimigo natural", a potência situada do outro lado de seu vizinho é seu aliado natural. E aquilo que os aliados naturais consideram uma aliança de defesa será com certeza vista pela potência que se encontra entre elas como um "envolvimento". Dessa forma, a política escocesa, desde John Balliol no final do século XIII até Mary Stuart, a Rainha dos Escoceses, no final do século XVI, baseava-se na Aliança Auld com a França contra a Inglaterra, o que assegurava que a Inglaterra poderia sempre ser ameaçada por uma guerra em duas frentes. Shakespeare faz com que Henrique V e seus conselheiros discutam esse perigo antes de invadirem a França e existe um provérbio muito antigo e verdadeiro:

*"Se quiseres ganhar da França,*
*Então começa pela Escócia*
*Pois uma vez que a águia inglesa estiver rapinando,*
*A fuinha escocesa aproxima-se de seu ninho desprotegido*
*E assim rouba seus ovos principescos".* [3]

Assim, a França, por sua vez, tradicionalmente baseou sua política em alianças com os estados mais poderosos da retaguarda da potência germânica mais forte, fosse ela Habsburgo ou Hohenzollern: a Turquia, a Polônia, a Suécia, a Rússia, e a Pequena *Entente.* E a potência germânica também, por sua vez, aliou-se com a Pérsia contra a Turquia na época de Carlos V, e com a Rússia contra a Polônia na época de Frederico, o Grande, da República de Weimar e de Hitler. Esse princípio foi descrito por *Sir* Lewis Namier como sendo "o 'sistema sanduíche' da política internacional".[4]

A configuração das forças nas relações internacionais parecem, portanto, um tabuleiro de jogo de damas de cores diferentes. Mas, na prática, ela é indefinidamente modificada e complicada, tornando-se um tabuleiro espelhado, onde os quadrados podem ter um número de lados maior ou menor do que quatro, e variam de tamanho. O "sistema san-

[3] *King Henry V*, Ato I, cena ii.
[4] *Conflicts*, Macmillan, Londres, 1942, p. 14; também *Personalities and Powers*, Hamish Hamilton, Londres, 1955, pp. 111-12.

duíche" simples só é encontrado entre potências de forças semelhantes, ou seja, potências que não poderiam conquistar-se umas às outras sem ajuda externa. Se um "sistema sanduíche" de pequenos estados passa a estar sob a pressão direta de uma grande potência, ele então será gradualmente transformado. A própria grande potência tomará parte nas rivalidades das pequenas, simultaneamente encorajando-as e controlando-as, segundo o princípio de "dividir para imperar". Esse método de hegemonia foi empregado pela França nos séculos XVII e XVIII em relação aos estados germânicos, e pela Alemanha durante as Guerras Mundiais em relação aos estados da Europa Oriental. Existem indícios de que a Rússia teve de adotar essa mesma política para controlar seus satélites da Europa Oriental desde a Segunda Guerra Mundial, a despeito de sua fachada de uniformidade comunista, e esta seria a razão específica pela qual ela não permitiu a formação de uma federação entre a Iugoslávia e a Bulgária, como era na época desejado por Tito e Dimitrov. Quando um "sistema sanduíche" de pequenas potências é colocado sob a pressão simultânea de duas grandes potências rivais, ele tende a desaparecer. Assim, os estados da Itália renascentista foram disputados por lutas e divididos entre França e Espanha, e finalmente foram reduzidos a uma dependência conjunta da Espanha. Assim, Napoleão criou a Confederação do Reno em 1806 de maneira a excluir a Áustria e a Prússia da Alemanha; e os Estados Unidos têm, por sua vez, tentado promover a união da Europa Ocidental por todos os meios desde 1947 em resistência à Rússia. Neste momento, as rivalidades locais encontram-se em grande parte anuladas pela pressão exercida por rivalidades maiores; as pequenas potências estão reduzidas a uma zona-tampão entre grandes potências; e o "sistema sanduíche" está reproduzido em maior escala pelos alinhamentos das próprias grandes potências.

Um estado-tampão é uma potência fraca entre duas ou mais potências fortes, mantido ou mesmo criado com a finalidade de reduzir os conflitos entre elas. Uma zona-tampão é uma região ocupada por uma ou mais potências mais fracas entre duas ou mais potências mais fortes; às vezes é definida como um "vácuo de poder". Cada uma das potências mais fortes terá geralmente um interesse vital em impedir a outra de controlar a zona-tampão, e levará esse interesse adiante de duas formas,

possíveis de acordo com sua força. Ela ou tentará manter a zona-tampão neutra e independente, ou então procurará ali estabelecer o seu próprio controle, o que poderá levá-la, a longo prazo, a anexar a zona-tampão e convertê-la em uma província de fronteira.

Estados-tampão podem então ser mais ou menos divididos em oportunistas, neutros e satélites. Os oportunistas são aqueles cuja política consiste em prudentemente lançar seus poderosos vizinhos uns contra os outros. O oportunista mais famoso da Europa foi o ducado da Savóia, que assim obteve primeiro um reino e depois a hegemonia da Itália unificada; os estados neutralistas hoje são desse gênero. Os estados neutros são aqueles que não possuem nenhuma política externa ativa; sua esperança é serem discretos e passarem desapercebidos. Os estados satélites são aqueles cuja política externa é controlada por outra potência. Se o estado mais fraco formalmente concedeu esse controle por um tratado, de maneira que tanto por lei quanto de fato ele entregou parte de sua soberania, ele é então chamado de protetorado. A gradação de oportunista a neutro, de neutro a aliado, de aliado a satélite, é obscura e incerta. Flutuações de poder tornam a maioria das zonas-tampão instáveis e ambíguas. Uma política adotada por uma grande potência para preservar a neutralidade do estado-tampão pode ser vista por seu rival como sendo a redução do estado-tampão a um satélite; e um estado tampão pode ser considerado pelo mesmo estadista, em circunstâncias diferentes, tanto uma linha de defesa quanto um trampolim para futuras expansões.

Os exemplos mais familiares do estado-tampão neutro são as pequenas potências estabelecidas ao longo das fronteiras franco-alemãs e franco-italianas, a linha principal de divisões políticas e de lutas na Europa Ocidental. A Suíça, após sua breve carreira de glórias militares, estabeleceu-se como um estado-tampão entre a França, o Império Habsburgo e o poderio espanhol na Itália, e continuou a desempenhar tal função entre a França, a Itália unificada e a Alemanha unificada. O Luxemburgo é um tampão entre a França e a Alemanha. A Holanda e a Bélgica são tampões entre a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha. A Grã-Bretanha tem um interesse tradicional na independência desses estados, pois devemos notar que as potências com fronteiras marítimas

procuram estabelecer estados-tampão nas margens opostas às suas, e que estes últimos podem ser tanto fortificações exteriores defensivas quanto cabeças-de-ponte para a penetração no continente.

Cada uma das potências dominantes, em seu ponto culminante de poder, absorveu um estado-tampão, cuja independência foi posteriormente restabelecida, em virtude da derrota da potência dominante, atendendo às necessidades dos interesses de outras potências. Filipe II atingiu o máximo de seu sucesso quando em 1580 tomou a coroa de Portugal e uniu a Península Ibérica, junto com os vastos impérios português e espanhol do além-mar. Em 1640, quando a Espanha encontrava-se muito enfraquecida pela guerra com a França e uma revolução na Catalunha, Portugal revoltou-se com a ajuda da França e recuperou sua independência, que logo confirmou ao renovar sua aliança com a Inglaterra, "a mais antiga das alianças européias". Desde então, Portugal tem sido um importante tampão marítimo para a Inglaterra, cuja independência garante a segurança das rotas atlânticas; e também serviu como cabeça-de-ponte para a expedição de Wellington contra Napoleão no continente europeu. O que Portugal foi para a Espanha, a Bélgica foi para a França. Impedir a França de absorver os Países Baixos foi uma das metas principais das coalizões, primeiro contra Luís XIV e posteriormente contra a França revolucionária e Napoleão. Isto foi conseguido em 1815 ao se juntar a Bélgica à Holanda; e novamente em 1830, quando a Bélgica se revoltou, ao torná-la um estado independente sob garantia internacional. E o que a Bélgica foi para a França, a Áustria moderna é para a Alemanha. Após 1918, a Áustria passou a ser o estado-tampão entre a Alemanha, a Itália e a Pequena *Entente* (Tchecoslováquia, Iugoslávia e Romênia). A conquista da Áustria por Hitler em 1938 foi o grande golpe que abriu o caminho da Alemanha para o Mediterrâneo e o Mar Negro. Ela tornou a Tchecoslováquia indefensável, o que tornou a Polônia indefensável, o que por sua vez tornou todo o sudeste europeu e a Ucrânia indefensáveis e, ao mesmo tempo, fez da Itália um vassalo da Alemanha. A Alemanha tinha reivindicações nacionais para incluir a Áustria, assim como a França tinha reivindicações nacionais para incluir a Bélgica; mas em cada um desses casos a segurança da sociedade internacional exigiu a preservação de um estado-tampão.

A mesma configuração de poder pode ser vista no avanço russo para o oeste sobre a Europa. Ali existiram dois principais estados-tampão: a Polônia e a Turquia. A insistência russa em controlar a Polônia gerou uma crise no Congresso de Viena em 1815, e mais uma vez na Conferência de Yalta em 1945; e as outras grandes potências foram incapazes de impedir que a Polônia se tornasse um satélite. O recorrente desejo russo de controlar os estreitos do Mar Negro nunca foi satisfeito e suas pretensões sobre a Turquia causaram uma outra crise em 1946, o que levou à Doutrina Truman, que por sua vez declarava de fato que os Estados Unidos tinham um interesse vital na independência da Turquia. A Turquia permanece como um estado-tampão chave, cuja independência não pode ser perdida sem uma guerra total como conseqüência.

No século XIX a zona-tampão mais importante era aquela que dividia o Império Britânico da Rússia. A Rússia estava disposta ao longo da curva descrita pelo Império Britânico mais ou menos como um ovo numa colher; mas os dois estavam separados por uma camada de estados fracos que se estendia do Oriente Próximo ao Extremo Oriente: a Turquia, a Pérsia, o Afeganistão e a China, com seu território dependente do Tibet e sua província de fronteira da Manchúria. Durante todo o século XIX a grande inquietação britânica era no sentido de manter essa camada intacta. Havia quatro pontos ao longo dela onde a Grã-Bretanha temia uma incursão russa: através da Turquia até os estreitos do Mar Negro e o Mediterrâneo; através da Pérsia até o Golfo Pérsico e o Oceano Índico; através do Afeganistão até o Punjab; e através da Manchúria até os mares da China. Essa zona contém uma grande variedade de estados-tampão. A histórica política britânica na Questão do Oriente foi realizada para preservar a independência da Turquia como uma defesa contra a Rússia; em conseqüência disso, ocorreram a Guerra da Criméia (1854-1856) e a crise que foi resolvida pelo Congresso de Berlim (1878). Por outro lado, a Pérsia foi partilhada em esferas de influência pela Rússia e a Grã-Bretanha por um acordo de 1907 – um modelo repetido quando essas duas grandes potências ocuparam a Pérsia durante a Segunda Guerra Mundial. O Afeganistão, um posto avançado do Império Indiano, tornou-se um protetorado britânico em virtude da Segunda Guerra Afegã

(1878-1880), concedendo assim à Grã-Bretanha o controle sobre sua política externa; isto somente foi abandonado pela Grã-Bretanha após a Terceira Guerra Afegã (1919), num momento em que a Rússia havia deixado de ser uma grande potência. A China era uma região demasiadamente vasta e importante para que fosse absorvida ou para que dela fosse feito um protetorado por uma única potência e, nesse caso, a rivalidade anglo-russa era complicada pelas reivindicações das outras potências – a França, a Alemanha e o Japão – com os Estados Unidos como atento moderador. Os interesses da Grã-Bretanha na China tomaram a forma de comércio e investimentos, e sua política tradicional era de manter a integridade chinesa lado a lado com a política de "portas abertas" para o comércio de todas as nações mas o ciúme mútuo no final reduziu a política chinesa de todas as grandes potências a uma corrida por concessões, que teria talvez levado a uma partilha caso não tivesse surgido a Primeira Guerra Mundial. As dependências afastadas da China já se encontravam mais ou menos desligadas. O Tibet, normalmente sob a suserania chinesa, foi neutralizado por um acordo entre a Grã-Bretanha e a Rússia em 1907, segundo o qual as duas potências se comprometiam a não enviar representantes diplomáticos a Lhasa, a capital tibetana. Cumpre ressaltar que o Tibet tornava-se assim um estado-tampão sem mesmo possuir uma fronteira comum com a Rússia. A Manchúria e a Coréia são a Bélgica e a Holanda do Extremo Oriente; são os tampões entre a China, o Japão e a Rússia.

A história moderna da Coréia ilustra como um estado-tampão que carece de força e de estabilidade internas se deslocará, independentemente de seus próprios desejos, para longe de uma potência em declínio e na direção de uma potência em expansão. A Coréia era originalmente um reino tributário ligado à China; em virtude da primeira guerra sino-japonesa de 1894-1895, o Japão obrigou a China a reconhecer a independência da Coréia; em 1905 o Japão fez da Coréia um protetorado; em 1910 anexou a Coréia. A Manchúria – que tem particular importância em virtude de sua riqueza industrial – teve sorte semelhante. A predominância russa no local foi substituída pela predominância japonesa como resultado da derrota russa na Guerra Russo-Japonesa (1904-

1905); em 1931-1932 o Japão conquistou a Manchúria e fez dela um estado-satélite com o nome de Manchukuo, como um prelúdio à conquista da própria China.

Esse grande cinturão-tampão desde o Mediterrâneo até o Pacífico passou por três transformações em decorrência das duas guerras mundiais. O Império Otomano desapareceu; o Império Britânico no Oceano Índico foi desmantelado, assim como os outros impérios europeus que ele protegia; e a China tornou-se uma grande potência. O Oriente Médio ainda permanece como um dos palcos de lutas da política internacional, não somente por ser a passagem estratégica entre a Europa, a Ásia e a África, mas também em virtude de suas reservas de petróleo. Neste caso, o Império Otomano e as esferas de influência britânica e francesa que o substituíram foram sucedidos pelos estados independentes da Liga Árabe; mas estes últimos ainda não se estabeleceram como uma região-tampão estável, em parte por causa de suas fraquezas internas, em parte por causa de suas rivalidades mútuas e também, em parte, por causa da intrusão entre eles do alienígena e detestado estado de Israel. Mais para o leste, o desaparecimento do Império Britânico na Índia, do Império Holandês nas Índias Orientais e do Império Francês na Indochina provocou um vácuo de poder por todo o sul e sudeste da Ásia. A Índia independente, produto do maior de todos os impérios coloniais, em virtude de sua fraqueza militar, nada mais é do que o maior dos estados-tampão na configuração mundial do poder.

Mas o evento que mais do que qualquer outro mudou a configuração política da Ásia foi sem dúvida a Revolução Comunista Chinesa. Isto deu à China um governo forte pela primeira vez desde que o Extremo Oriente viu-se sob o domínio europeu. Além disso, deslocou os campos de batalha da Ásia da própria China para os países situados ao longo de suas fronteiras: a Coréia, a antiga Indochina e Burma. Ao mesmo tempo, produziu uma maior igualdade de pressões ao longo da fronteira entre a Rússia e a China – a mais longa fronteira terrestre do mundo. Desde o final do século XIX a Rússia constantemente transgrediu os limites do Império Chinês. Em um momento parecia que a Manchúria seria destacada e absorvida; a Mongólia foi de fato destacada e elevada ao *status* de estado nominalmente indepen-

dente e sua província de Tuva, ao norte, já foi anexada à União Soviética como região autônoma. Os russos, após a Segunda Guerra Mundial, penetraram profundamente no Sinkiang, por meio de companhias conjuntas sino-russas para explorar o petróleo e os minerais. A partir da morte de Stalin em 1953, contudo, a reação chinesa tem tomado força. A Rússia retirou-se da Manchúria, as companhias conjuntas do Sinkiang foram aparentemente suprimidas, e somente a Mongólia ainda não foi devolvida ao estado chinês. Nos anos da década de 50, a fronteira entre as duas grandes potências comunistas gozaram de uma tranqüilidade comparável àquela existente entre os Estados Unidos e o Canadá. Isto pode, em parte, ser atribuído ao empenho de ambos no que é conhecido como as tarefas da reconstrução socialista; mas deve em primeira instância ser compreendido como um traço da configuração mundial de poder, dentro do qual a Rússia e a China encontravam-se viradas de costas uma para a outra contra um anel de inimigos. Ao mesmo tempo, a China reafirmou seu controle de maneira brutal sobre a quarta grande província de fronteira, o Tibet, encerrando seu papel como um estado-tampão contra a Índia.

Por toda parte desse cinturão-tampão asiático, os Estados Unidos assumiram o papel desempenhado pela Grã-Bretanha no século XIX. Hoje são os Estados Unidos que sustentam a independência da Turquia e fornecem armas para o Paquistão a fim de defender o que anteriormente era a fronteira noroeste. Mas os Estados Unidos também assumiram o papel sem precedentes de manter a nova zona-tampão ao redor das fronteiras da China ressurgida, que se havia tornado a principal frente asiática na guerra fria, e especialmente de tentar fortalecer os Estados fracos do Sudeste asiático, que tem a China ao norte, a Índia a oeste e a Austrália ao sul.

Nenhum estado pode escapar à configuração do poder. Uma grande potência, contudo, tem uma grande liberdade para modificar tal configuração, em virtude de sua influência sobre o destino de seus vizinhos mais fracos. "Não parece ser generalização desmedida", diz A.J.P. Taylor, "afirmar que os anglo-saxões e talvez os franceses acreditam em estados-tampão, ao passo que os alemães e talvez os russos acreditam na participação como sendo a melhor maneira para se atingir a paz entre as

grandes potências".[5] As diferenças de tradição política entre as grandes potências aparecerão nos diferentes graus de respeito pela independência dos povos menores e, talvez aqui, mais uma vez possa ser observada uma distinção entre potências marítimas e potências continentais. Por outro lado, as pequenas potências possuem muito menos liberdade de escolha. É em geral verdadeiro dizer que a política, assim como a natureza, detesta vácuos; e um estado-tampão não tem a possibilidade de alcançar segurança por seus próprios meios. A primeira condição para sua estabilidade é uma equivalência das pressões políticas por parte das grandes potências circundantes; a segunda é a disposição por parte de grandes potências mais distantes, de entrarem em guerra em sua defesa; somente a terceira condição é a sua própria força. Isto é ilustrado pela história da Europa Oriental entre 1919 e 1941. Ao final da Primeira Guerra Mundial uma zona-tampão de pequenos estados foi capaz de surgir entre a Alemanha e a Rússia, pois estas últimas haviam temporariamente deixado de ser grandes potências. Mesmo que a Rússia e a Alemanha estivessem preparadas para aceitar a existência de uma zona-tampão, as fronteiras dessa última já haviam se expandido a um ponto além do limite até onde a Rússia e a Alemanha ainda poderiam estar de acordo. Essa zona não poderia ser mantida sem consulta às grandes potências adjacentes, e muito menos poderia servir de muro para separá-las e confiná-las, como esperavam originalmente os aliados. A França, seguindo sua tradicional política de buscar alianças na retaguarda da Alemanha, estabeleceu compromissos militares com a Polônia e com as potências da Pequena *Entente;* mas à medida que a Rússia recuperava suas forças, uma aliança franco-russa parecia ser uma melhor alternativa. Não havia, contudo, possibilidade de cooperação entre o novo grande aliado da França e seus dois pequenos aliados, a Polônia e a Romênia, pois estes últimos tinham disputas fronteiriças com a Rússia. Quando a Alemanha ressurgida se expandiu no vácuo da Europa Oriental, o sistema francês de alianças viu-se emperrado nessa contradição; e a Alemanha e a Rússia então partilhavam a zona-tampão como o prelúdio do conflito que teria lugar entre elas.

Um estado-tampão não é, contudo, necessariamente impotente. Uma pequena potência com um governo forte e determinado pode às vezes

[5] Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe*, p. 239, n. 1.

tirar partido da disposição de uma grande potência adjacente de protegê-la. Uma grande potência que não possui a determinação ou os meios de controlar ou de refrear um pequeno aliado pode descobrir que sua garantia implícita da fronteira da pequena potência leva insensivelmente ao apoio à política da pequena potência. Dessa forma, o Piemonte, um estado-tampão entre a França e o poderio austríaco na Itália, recebeu apoio de Napoleção III para a realização de seus planos italianos; mas quando em 1860 Cavour conquistou os Estados Papais, ele foi muito mais longe do que seu patrono tinha imaginado. Em 1919, a Grã-Bretanha estabeleceu um protetorado disfarçado sobre a Pérsia, e logo viu-se perturbada pelos pedidos persas de apoio para uma política expansionista contra a Rússia bolchevique. A Coréia do Sul, sob o presidente Syngman Rhee, às vezes parecia gozar de situação semelhante com relação aos Estados Unidos. A história da Europa desde 1945 permite outra ilustração. A Segunda Guerra Mundial destruiu a Alemanha, a França e a Itália como grandes potências, e fez de toda a Europa uma zona-tampão entre a Rússia de um lado e as potências de língua inglesa de outro. A Rússia transformou a Europa Oriental em um cinturão de fronteira de estadossatélites, uma barreira contra invasões; a região costeira da Europa Ocidental, tendo a Grã-Bretanha como grande posto avançado, tornou-se igualmente vital para os Estados Unidos. Entre os dois se encontra o vácuo da Alemanha repartida. Mas o renascimento da Alemanha Ocidental tornou-a potencialmente o estado mais forte do continente; e trazer esse poder para a aliança do Atlântico Norte sem ao mesmo tempo se comprometer com uma futura campanha expansionista da Alemanha Ocidental para a reunificação da Alemanha e talvez também para a recuperação dos territórios perdidos tem constituído uma preocupação constante da política americana, britânica e francesa. O estadista não tem problema mais difícil de política externa para resolver do que a contenção de um pequeno aliado irresponsável, cuja segurança seja de interesse vital para seu próprio país, e cujas políticas façam um apelo, com base na justiça e no sentimento, para a sua própria opinião pública.[6]

[6] Este capítulo aparentemente foi escrito no final dos anos 50 ou no início da década seguinte

CAPÍTULO XVI

# O EQUILÍBRIO DE PODER

A idéia de uma *configuração* do poder permite-nos generalizar sobre a política internacional no que diz respeito a seu contexto geográfico. Em um grau mais elevado de abstração, podemos interpretar a política internacional por intermédio da idéia de um *equilíbrio do poder*. Ao pensar desse modo, imaginamos as potências não tanto como peças num tabuleiro de xadrez mas sim como pesos sobre os pratos de uma balança. Assim, mentalmente as extraímos de seu contexto geográfico e as arrumamos de acordo com suas alianças e afinidades, conscientes da idéia subjacente de combinar seu peso moral com sua força material. As duas idéias aproximam-se muito uma da outra, e é interessante ressaltar que o famoso capítulo das *Memórias* de Phillippe de Commynes, ministro de Luís XI, que geralmente é considerado a primeira referência ao equilíbrio do poder na história européia moderna, é mais uma viva descrição daquilo que chamamos de configuração do poder.[1] A configuração do poder leva a considerações a respeito de estratégia; o equilíbrio do poder leva a considerações a respeito do potencial militar, da iniciativa diplomática e do poder econômico. A idéia de equilíbrio surge naturalmente ao considerarmos qualquer relacionamento entre unidades humanas, grupos ou instituições em competição: referimo-nos aos "pesos e contrapesos" de uma constituição, ou do equilíbrio dos partidos num parlamento. Mas a concepção do equilíbrio do poder pertence especialmente à política internacional, e é nesse sentido que tem sido mais explorada. O equilíbrio do poder é o princípio daquilo que poderia ser chamado de "a mecânica da política do poder"; e a metáfora mecanicista é útil para descrever relações internacionais, contanto que não suponhamos que ela esgota tudo de importante que pode ser dito a respeito de tais relações.

[1] Calmette (ed.), *Mémoires*, Vol. II, Champion, Paris, 1925, Livro V, pp. 207-16.

A política do equilíbrio do poder está fundamentada, como disse Hume, "no bom-senso e o raciocínio óbvio";[2] ela é uma aplicação da lei da autopreservação. Imaginemos a existência de três potências, das quais a primeira ataca a segunda. A terceira potência não pode assistir à segunda ser derrotada tão esmagadoramente de maneira que ela própria se sinta ameaçada; assim, se a terceira potência tem uma boa visão da situação a longo prazo, ela "jogará seu peso no prato mais leve da balança" ao apoiar a segunda potência. Esta é a maneira mais simples de compreendermos o equilíbrio do poder. De maneira mais geral, quando uma potência se torna perigosamente poderosa as outras se juntam contra ela. O equilíbrio do poder pode ser visto em plena operação sempre que uma potência dominante tenta obter o domínio da sociedade internacional, e momentaneamente "desfaz o equilíbrio". Mesmo que a potência dominante tenha um pequeno número de estados-vassalos – demasiadamente fracos ou amedrontados para que lutem por sua independência – e de estados-chacais[3] – possuidores de interesses locais próprios – como seus seguidores, uma grande aliança de força superior, cuja vitória "restaurará o equilíbrio", se levantará contra todos eles. Stubbs afirma que "de qualquer forma que se queira definir o equilíbrio do poder, ou seja, qualquer que tenha sido o arranjo necessário para se manter tal equilíbrio de maneira a não permitir que os mais fracos fossem esmagados pela união dos mais fortes, este último constitui o princípio que dá uniformidade à trama política da moderna história européia".[4]

O sistema do equilíbrio do poder parece seguir um ciclo regular, cujas fases podem ser distinguidas. Quando existem três ou mais grandes potências ou blocos não atados por alianças rígidas, pode-se dizer que há um equilíbrio múltiplo; o equilíbrio entre as grandes potências

[2] "*Of the Balance of Power*", em *Essays Moral, Political and Literary*, Vol. I, T.H. Green e T.H. Grose (eds.), Longmans, Londres, 1829, p. 352.

[3] "De maneira menos grave do que a da história, eu deveria talvez comparar o imperador Alexius ao chacal, que é conhecido por seguir os passos, bem como por devorar os dejetos do leão. Quaisquer que tenham sido seus medos durante a primeira cruzada, eles foram amplamente recompensados pelos benefícios subseqüentes que obteve em decorrência dos feitos dos francos." E. Gibbon, *The Decline and Fall of the Roman Empire*, Vol. II, The Modern Library, Nova York, Capítulo 59, p. 1047.

[4] W. Stubbs, *Seventeen Lectures*, p. 258.

lembra o equilíbrio de um carrossel. Esse era o estado normal da Europa no século XVIII. Na Europa Ocidental e no resto do mundo havia o equilíbrio entre a Grã-Bretanha, a França e a Espanha; na Europa Oriental havia o equilíbrio entre a Áustria, a Rússia, a Prússia, a Suécia e a Turquia; entre os estados da Alemanha e da Itália existiam equilíbrios subordinados; e todos esses equilíbrios interagiam. Quando seus interesses mudavam, as grandes potências trocavam de parceiro como numa dança de quadrilha. Em 1718 a Grã-Bretanha, a França, e a Áustria eram aliadas contra a Espanha; em 1725 a Espanha e a Áustria eram aliadas contra a França e Grã-Bretanha; em 1733 a Espanha e a França estavam aliadas contra a Áustria; em 1740 a Grã-Bretanha e a Áustria eram aliadas contra a França e a Prússia; e em 1756 a Grã-Bretanha e a Prússia eram aliadas contra a França e a Áustria. O equilíbrio múltiplo foi quebrado, primeiro com a Guerra Revolucionária norte-americana, e depois, de forma mais decisiva, pela Guerra Revolucionária francesa. O Acordo de Viena foi uma tentativa de restaurá-lo. A Grã-Bretanha detinha uma supremacia impossível de ser desafiada fora da Europa, a Rússia tomou a Polônia, a Áustria tinha o predomínio na Itália, a Renânia foi dada para a Prússia e, quando após alguns anos de ocupação militar, a França reassumiu seu *status* de grande potência: estava restaurado o equilíbrio múltiplo.

O equilíbrio múltiplo dura enquanto não surge um conflito de interesses que provoque um cisma decisivo entre as grandes potências. Quando isto ocorre, as potências se dividem em campos opostos. O equilíbrio múltiplo agora passa a ser um equilíbrio simples, já não é mais um carrossel, mas sim uma gangorra. Isto foi o que ocorreu na Europa quando a Aliança franco-russa foi formada em 1892 contra a Tríplice Aliança, constituída pela Alemanha, Áustria-Hungria e Itália e, mais uma vez, em 1936, quando foi criado o Eixo Berlim-Roma contra as potências da Liga. Um período de equilíbrio simples é caracterizado pelo aumento de tensão, pela corrida armamentista, e pelas inquietantes oscilações no equilíbrio do poder que são chamadas de crises. Sir Winston Churchill descreveu de forma inigualável a crise nos anos que antecederam a 1914:

> "As grandes potências, agrupadas em cada um dos dois lados, precedidas e protegidas por um elaborado respaldo de cortesias e formalidades diplomáticas, exibiam umas para as outras suas respectivas forças militares. Em primeiro plano estavam os dois principais rivais, a Alemanha e a França, e, por trás desses dois lados, escalonados em várias distâncias e sob diferentes disfarces de reservas e qualificações, encontraríamos os demais partidários da Tríplice Aliança e daquilo que então começava a ser chamado de Tríplice *Entente*. No momento oportuno, esse segundo escalão pronunciaria algumas palavras obscuras, reveladoras de seu estado de espírito, em conseqüência de que a França ou a Alemanha se movimentariam para frente ou para trás, ou talvez para a direita ou para a esquerda, cobrindo uma distância muito pequena. Quando essas delicadas retificações no grande equilíbrio da Europa, e de fato no do mundo, haviam sido feitas, a assembléia formidável se retiraria a seus próprios aposentos em meio a cerimônia e cumprimentos e os delegados se congratulariam ou se consolariam a respeito do resultado."[3]

Existiram crises semelhantes nos anos trinta, mas as cortesias haviam se desgastado e o poder estava mais despido: os jornalistas italianos gritando e vaiando quando Hailé Selassié levantou-se para discursar perante a Assembléia da Liga em junho de 1936; Greiser, presidente do senado de Danzig, dando a saudação nazista e pondo o dedo no nariz ao se retirar do Conselho da Liga alguns dias mais tarde; as maldições e ameaças públicas de Hitler em 1938-1939. E chega o momento em que as manobras para a tomada de posição e para a formação de alianças não podem mais ser prolongadas e o equilíbrio do poder se desequilibra, gerando uma guerra total.

Uma potência que se encontra numa posição de contribuir com força decisiva para um lado ou para o outro é a detentora do equilíbrio. A metáfora pode ser vista de maneira mais simples por intermédio de uma descrição contemporânea da política externa da rainha Elizabeth I: "lá estava ela como uma princesa heróica e juíza entre os espanhóis, os franceses e os holandeses; ela bem poderia ter usado

[3] W. S. Churchill, *The World Crisis*, 1911-1914, Vol. I, Butterworth, Londres, 1927, pp. 44-5.

aquele ditado de seu pai: *Cui adhaereo, prae est*, ou seja, "o partido ao qual eu aderir será predominante". E foi verdade o que se havia escrito, que a França e a Espanha são como se fossem os pratos na balança que é a Europa, e a Inglaterra é aquela que detém o equilíbrio.[6] Deter o equilíbrio do poder é uma política especialmente adequada a uma potência insular que goza de um certo afastamento das rivalidades continentais, e tem sido a política tradicional da Grã-Bretanha. Essa política encontrou sua expressão no preâmbulo da *Lei do Motim* que, anualmente, de 1727 até 1867 (com um ou dois lapsos) definiu a função do Exército Britânico como "a preservação do equilíbrio do poder na Europa". A política do "esplêndido isolamento" do final do século XIX na verdade não foi mais do que um aspecto negativo de deter o equilíbrio: significava possuir liberdade de ação enquanto parecesse desnecessário para a Grã-Bretanha se comprometer. O isolacionismo americano entre as duas guerras mundiais tinha traços semelhantes, ainda que os americanos provavelmente se enganassem bastante ao acreditar que sua liberdade de ação era um atributo permanente ao invés de uma vantagem temporária.

Uma grande potência que detém o equilíbrio do poder talvez constitua uma característica geral da transição de um equilíbrio múltiplo para um simples. Assim como a Grã-Bretanha detinha o equilíbrio entre a Tríplice Aliança e a Aliança Franco-Russa nos anos anteriores a 1906, a Rússia também deteve o equilíbrio nos últimos anos do século XVIII antes dá Revolução Francesa e, novamente, quando as potências da Liga e do Eixo competiam para obter sua aliança em 1939. Mas, às vezes, é uma pequena potência, em virtude de um acidente de sua posição estratégica ou da energia de seu povo, que pode contribuir com forças decisivas para um ou outro lado. De fato, existem muitas pequenas potências que gostam de pensar que, para certos efeitos, detém o equilíbrio de poder, ainda que somente entre seus aliados, pois a idéia de

[6] W. Camden, *History of Elizabeth*, trad. da terceira edição, 1675, p. 223. Notar-se-á que a metáfora de "deter o equilíbrio", isto é, ter em suas mãos o equilíbrio do poder, é curiosamente imprecisa. A lingüeta de uma balança é um índice que mostra para que lado os pratos se movem, mas não é um estabilizador. E uma pessoa que segura uma balança está, *ipso facto*, impossibilitada de exercer pressão sobre qualquer um dos dois pratos.

possuir essa capacidade facilmente se desvirtua a ponto de exprimir a esperança de contribuir com *alguma* força, quer seja decisiva ou não, o que praticamente equivale a possuir algum grau de liberdade de ação. O fato de ser cortejada por ambos os lados é uma indicação de que uma potência detém o equilíbrio do poder. Dessa forma, a Savóia costumava deter o equilíbrio nos Alpes; os índios *iroquois*, na primeira metade do século XVIII, detiveram o equilíbrio entre franceses e ingleses na América do Norte;[7] e a Iugoslávia detém o equilíbrio na Europa entre os blocos comunista e ocidental. De fato, a política do oportunismo que apontamos anteriormente é em sua essência um exemplo de posse da capacidade de exercer o equilíbrio de poder, mesmo que somente na forma de influência moral e não de força decisiva possa ser oferecida a ambos os lados.

Já foi dito o suficiente para demonstrar que "o equilíbrio do poder" é uma expressão enganosa e ambígua, e faz-se necessário distinguir os vários sentidos em que ela é usada. Existem cinco ou talvez sete. O leitor perceberá como os vários sentidos se encaixam uns nos outros, e como é difícil escolher exemplos práticos que somente ilustrem um sentido, pois mesmo que o equilíbrio do poder seja uma expressão enganosa, também é muito rica; e a dificuldade de se descrever adequadamente a política internacional sem recorrer a tal metáfora talvez seja explicada pelo fato de ela ser suficientemente flexível e elástica para cobrir todas as suas complexidades e contradições.

1 – O significado original da expressão é *uma igual distribuição do poder,* um contexto no qual nenhuma potência é tão preponderante a ponto de pôr as demais em perigo. Quando Maquiavel disse que, antes da invasão francesa de 1494, "a Itália estava de certa forma equilibrada",[8] ele estava se referindo a uma situação desse tipo. Eis aqui uma descrição do sistema de estados um pouco mais de cem anos mais tarde, em 1609, quando a tentativa espanhola de predominância havia sido derrotada:

[7] W. C. Macleod, *The American Indian Frontier*, Kegan Paul, Londres, 1928, pp. 272-7; Apêndice VIII, p. 555-7.
[8] *The Prince*, Dent, Londres, 1960, Cap. 20, p. 119.

"Em primeiro lugar deve-se levar em consideração que esta parte da cristandade está equilibrada entre os três reis da Espanha, França e Inglaterra; assim como a outra parte o está entre os soberanos da Rússia, da Polônia, da Suécia e da Dinamarca. Quanto à Alemanha, se estivesse sujeita a uma monarquia, seria terrível para todos os outros, pois estando dividida entre tantos príncipes de poder semelhante, ela somente precisa se equilibrar, e guerrear com facilidade contra a Turquia, enquanto a Pérsia a observa de longe".[9] Fazendo uso semelhante de tal metáfora, *Sir* Winston Churchill descreve a situação européia decorrente dos Tratados de Locarno em 1925: "Criou-se assim um equilíbrio para o qual a Grã-Bretanha, cujo maior interesse era o término da querela entre a Alemanha e a França, passou a ser árbitro e juiz".[10] E essa mesma idéia de igual distribuição do poder é encontrada no célebre dito de Lester Pearson: "o equilíbrio do terror substituiu o equilíbrio do poder".[11] Nessa conotação, a palavra "equilíbrio" tem seu sentido principal, e muitas vezes aparece como o objeto de verbos como: manter, preservar, perturbar, derrubar, retificar ou restabelecer.

2(a) – A partir desse ponto, quase imperceptivelmente, a expressão passa a significar o *princípio de que o poder deve ser igualmente distribuído,* passa de um uso descritivo para um uso normativo. Quando, durante a Guerra Revolucionária americana, George III buscava a ajuda de Catarina, a Grande, ela lhe respondeu certa ocasião que as idéias dela correspondem perfeitamente às dele, com relação ao equilíbrio do poder; e ela nunca vê com indiferença qualquer engrandecimento ou diminuição essenciais de qualquer estado europeu.[12] Aqui vemos como o sentido 1 leva ao sentido 2. No século XVIII, o equilíbrio do poder era geralmente apontado como se fosse de alguma forma a constituição não-escrita da sociedade internacional. "O equilíbrio do poder sempre foi considerado o direito consuetudinário conhecido da Europa" disse

[9] *Sir* Thomas Overbury, "Observations on his Travels", em *Stuart Tracts 1603-1693*, C. H. Firth (ed.), Constable, Londres, 1903, p. 227.

[10] The Second World War, Vol. I, p. 24.

[11] Discurso em São Francisco, 24 de junho de 1955, *Commemoration of the Tenth Anniversary of the Signing of the U.N. Charter*, UNP, Sales N.º 1955 I 26.

[12] Diaries and Correspondence of the Earl of Malmesbury, Vol. I, p. 396.

Burke, "a questão somente dizia respeito à maior ou menor inclinação desse equilíbrio". E ele então o descreveu, numa passagem que poderia ser escolhida para ilustrar o sentido 1 da expressão.[13] Nesse sentido a expressão "o equilíbrio do poder" foi freqüentemente inserida em tratados internacionais desde o Tratado de Utrecht de 1713 até a época de Bismarck; e autores jurídicos já afirmaram que o equilíbrio do poder é a condição indispensável para o direito internacional.

"O equilíbrio do poder na Europa", disse *Lord* John Russell, apenas para citar um dentre inumeráveis exemplos, "significa efetivamente a independência de seus muitos estados. A preponderância por parte de qualquer uma dessas potências ameaça e destrói tal independência".[14] O nebuloso sistema de cooperação entre as grandes potências no século XIX, conhecido como o Concerto da Europa, era de fato em sua origem e essência um acordo comum baseado no princípio do equilíbrio do poder. A maior parte dos estados durante a maior parte do tempo procura manter o equilíbrio do poder, e o equilíbrio do poder concebido como política naturalmente deriva desse sentido. "Para haver coexistência, tem de haver um equilíbrio do poder", dizia o *Manchester Guardian* em 1954, "pois se o poder estiver desequilibrado a tentação de reiniciar sua cruzada será irresistível ao comunismo".[15] Parece haver nessa passagem uma coexistência dos sentidos 1 e 2.

2(b) – Mesmo assim, o princípio do equilíbrio do poder possui uma espécie de mutabilidade e vitalidade demoníacas, porque ele constitui a política por intermédio da qual a maior parte dos estados durante a maior parte do tempo buscam sua segurança. Sua qualidade de ser multiforme torna-se mais aparente nas circunstâncias de um equilíbrio simples, quando cada um dos lados de duas potências ou coalizões está tentando manter uma distribuição eqüitativa do poder entre elas por intermédio de uma competição armamentista ou de um esforço diplomático para fazer alianças. Nessas circunstâncias, ele se torna equivalente ao *princípio de que o meu lado deve possuir uma margem de força de maneira a*

[13] "*Letters on a Regicide Peace: III*" em *The Works*, Vol. V, p. 441.
[14] H. Temperley e L. M. Penson, *Foundations of British Foreign Policy*, C.U.P., Cambridge, 1938, p. 205.
[15] 21 de agosto de 1954, artigo principal sobre a visita de *Lord* Attlee a Pequim, p. 8.

*evitar o perigo de o poder ser desigualmente distribuído.* Aqui a palavra equilíbrio adquire o sentido de saldo bancário, ou seja, de saldo positivo, e não de uma igualdade entre o ativo e o passivo. *Sir* Norman Angell, em sua juventude, lembra-se de ouvir Churchill, na época um jovem político, declarar que a paz dependia da capacidade da marinha britânica manter sua superioridade sobre a marinha alemã, e ele então fez uma pergunta para a qual não havia resposta. Dessa mesma forma, a política norte-americana após 1947 era de simultaneamente procurar restaurar o equilíbrio de forças contra a Rússia por intermédio de um rearmamento e, nas palavras de Foster Dulles, poder "negociar a partir de uma posição de força". Esse é de fato um enigma fundamental da política internacional.

3 – Um dos problemas da política internacional é que as potências estão freqüentemente em desacordo sobre o fato de a distribuição do poder ser ou não eqüitativa, e que qualquer distribuição do poder não permanece constante durante muito tempo. A maioria dos arranjos de poder favorece alguns países, que conseqüentemente procura preservar o *status quo,* e o justificam como se representasse um verdadeiro equilíbrio. Esses mesmos arranjos são, paralelamente, prejudiciais a outros países, cuja política é revisionista. Assim, a idéia de uma distribuição eqüitativa é retirada da expressão "o equilíbrio do poder", que passa simplesmente a significar *a distribuição existente do poder.* Tal processo lingüístico pode ser visto em pleno funcionamento numa discussão entre *Sir* Stafford Cripps e Stalin, em julho de 1940. Cripps havia sido enviado a Moscou como embaixador britânico com a tarefa de convencer Stalin de que as vitórias alemãs colocavam também a Rússia, assim como a Grã-Bretanha, em perigo. "Dessa forma", argumentou, "ambos os países deveriam entrar em acordo a respeito de uma política comum de autodefesa contra a Alemanha, e do restabelecimento do equilíbrio do poder europeu". Stalin retrucou dizendo que não via qualquer perigo de a Europa ser absorvida pela Alemanha, ao afirmar que "o chamado equilíbrio de poder europeu até agora vinha oprimindo não só a Alemanha, mas também a União Soviética. Em decorrência disso a União Soviética tomaria todas as medidas necessárias para impedir o restabelecimento do antigo equilíbrio do

poder na Europa".[16] Quando o porta-voz do almirantado disse à Câmara dos Comuns em 1951 que "o equilíbrio do poder marítimo tornou-se desfavorável a nós de maneira marcante nos últimos dez anos",[17] ele estava usando a expressão em seu sentido neutro. E, por uma extensão natural, ele passa a significar qualquer distribuição possível do poder – passada, presente, ou futura. Assim, Churchill escreveu para Eden em 1942: "Ninguém pode ainda saber como ficará o equilíbrio do poder nem onde se encontrarão os exércitos vencedores no final da guerra".[18] Este é provavelmente o emprego mais freqüente da expressão, significando o relacionamento do poder em vigor num determinado momento. A palavra "equilíbrio" perdeu completamente o seu significado original; há menos conotação de estabilidade e mais de mudança contínua do que no sentido 1. Além disso, neste caso, a expressão será encontrada com mais freqüência no papel de sujeito da frase (ou seja: o equilíbrio" mudou" ou "parece estar"), como se estivesse além do controle humano.

4 – O quarto sentido é aquele que surge quando falamos em "deter o equilíbrio". Isto significa que uma potência possui *papel especial na manutenção de uma distribuição eqüitativa do poder.* O mais antigo emprego conhecido da expressão em inglês ilustra esse sentido. Ele aparece, de maneira apropriada, na dedicatória de um livro à Rainha Elizabeth, em 1579: "Deus pôs em suas mãos o equilíbrio do poder e da justiça, para que, à sua vontade, apazigue e contrabalance as ações e os planos de todos os reinos cristãos de sua época".[19] Eis aqui outro exemplo mais completo, obtido de uma carta escrita por Palmerston para Guilherme IV em 1832. Palmerston explica as contendas que ocorreram entre a França de um lado e a Áustria, Prússia e Rússia de outro a respeito do cumprimento do tratado que estabelecia a independência da Bélgica, e a política britânica com relação a elas:

[16] "Nazi-Soviet Relations 1939-1941: Documents from the Archives of the German Foreign Office", Department of State, Washington DC, 1948, p. 167.

[17] Discurso de L.J. Callaghan na Câmara dos Comuns, 12 de março de 1951, *Parliamentary Debates*, 5.ª Série, Vol. 485, col. 1093.

[18] W. S. Churchill, *The Second World War*, Vol. III, p. 616.

[19] Geffray Fenton, "Epistle dedicatorie to the Queen", em *The Historie of Guicciardin... reduced into English*, 1579, part iv.

> "Na ocorrência de todas essas pretensões, o governo britânico levou as três potências a fazerem pressão sobre a França, e a França foi conseqüentemente forçada a ceder; há pouco tempo as três potências foram imoderadas e falhas em sua boa fé, e têm tentado, sob falsas alegações, anular o tratado que ratificaram, bem como arruinar o acordo que garantiram. O governo britânico então fez com que a França exercesse pressão sobre as três potências, na esperança de obter sucesso máximo. Uma vez que a França e as três potências são rivais em força militar, pode-se praticamente dizer que sua majestade detém o equilíbrio da Europa. A França não se aventurará a atacar as três potências, caso ela também seja combatida pela Inglaterra; e as três potências pensarão muitas vezes antes de atacarem a França, caso suspeitem que a França nessa situação seria capaz de contar com o apoio da Inglaterra."[20]

Mas esse emprego também é equivocado. Se a potência que detém o equilíbrio é mais fraca do que qualquer potência que se encontre nos pratos da balança, sua função será simplesmente de mediadora; mas se ela for tão poderosa quanto qualquer uma das duas, ou mesmo mais forte, ela tenderá a se tornar um árbitro. Uma potência que se encontre nesse papel especial pode não desempenhá-lo da maneira que outras potências considerariam justa; ela pode estar mais preocupada em melhorar sua própria posição do que em manter uma distribuição eqüitativa do poder. Assim, deter o equilíbrio do poder no sentido 1 passa a significar deter o equilíbrio do poder no sentido 3, e aquilo que o detentor possui é simplesmente *uma vantagem especial dentro da distribuição do poder*. Quando um político inglês em 1704 regozijou-se com o fato da batalha de Blenheim ter colocado o equilíbrio da Europa nas mãos da Rainha (Anne),[21] ele quis dizer que isso havia tornado a Inglaterra a potência mais forte do continente europeu, com uma maior liberdade de ação do que a das demais. As potências do continente europeu sempre ressaltaram que, enquanto a Grã-Bretanha sempre alegou deter o equilíbrio da Europa com sua mão direita, por assim dizer, ela estabele-

[20] C. K. Webster, *The Foreign Policy of Palmerston*, Vol. II, pp. 801-2.
[21] G. M. Trevelyan, *Blenheim*, Longmans, Londres, 1930, p. 419.

ceu com sua mão esquerda uma hegemonia colonial e oceânica que durante dois séculos se recusava a aceitar o princípio do equilíbrio. Assim, deter o equilíbrio passa a significar possuir uma vantagem significativa. Nesse sentido, Chester Bowles escreveu em 1956 que "os dois terços do mundo que vivem nos continentes subdesenvolvidos ... constituirão finalmente o equilíbrio mundial do poder".[22] Além disso, possuir uma vantagem decisiva passa a significar o mesmo que ter uma predominância. Nesse contexto, Bonaparte escreveu entusiasticamente para o Diretório em 1797, ano do colapso da primeira coalizão contra a França Revolucionária: "Detemos o equilíbrio do poder da Europa; vamos incliná-lo como quisermos".[23] E, de maneira mais dramática, o *Kaiser* gabou-se ao Ministro das Relações Exteriores britânico, em 1901, de que estava terminada a tradicional política britânica de sustentar o equilíbrio do poder: "O equilíbrio do poder na Europa sou *eu*".[24] Aqui finalmente a palavra equilíbrio passou a significar o oposto do seu sentido original: o equilíbrio tornou-se a preponderância. E os verbos que são empregados nesses termos passam da possessão à identificação: de deter e inclinar para constituir e ser.

5 – Existe um quinto e último sentido da expressão equilíbrio do poder, quando é empregada para descrever *uma tendência inerente da política internacional no sentido de produzir uma distribuição eqüitativa do poder.* Isto é uma afirmação geral a respeito de como os agrupamentos de potências encontram-se num equilíbrio que muda constantemente. Ela reafirma uma lei de política internacional que sustenta e reforça o princípio do equilíbrio do poder no sentido 2(a) de maneira que, mesmo se as potências ignorarem ou repudiarem tal princípio, a lei continuará em vigor e prevalecerá sobre elas. Rousseau já via a situação por este prisma quando escreveu: "Não pensemos que este vangloriado equilíbrio do poder tenha sido atingido por alguém, ou que alguém tenha tomado algumas

[22] *Christianity and Crisis*, 15 de outubro de 1956, p. 137.
[23] A. Sorel, L'Europe et la Révolution Française, Vol. V, p. 185.
[24] *Die Grosse Politik*, Vol. XVII, p. 28; também H. von Eckardstein, *Ten Years at the Court of St. James*, Butterworth, Londres, 1921, p. 194, e H. H. Asquith, *Genesis of the War*, Cassell, Londres,
1923, pp. 19-20.

iniciativas com vistas a mantê-lo ... Este equilíbrio existe, quer alguém tenha ou não consciência dele, e pode perfeitamente manter-se sem interferência externa."[25] No final do século XIX, segundo A. J. P. Taylor, "(o equilíbrio do poder) parecia ser o equivalente político das leis da economia, pois ambos operavam por si sós. Se cada homem seguisse seu próprio interesse, tudo seria próspero; e se cada estado seguisse seu próprio interesse, tudo seria pacífico e seguro".[26] Nos modernos escritos políticos, o equilíbrio do poder como uma lei política tem tido a tendência de substituir o equilíbrio do poder como um princípio moral e legal. "O equilíbrio do poder", afirma o Professor Toynbee, "é um sistema de dinâmica política que entra em cena quando uma sociedade se articula e se desdobra em vários estados locais mutuamente independentes. Ele opera de maneira geral para poder manter baixo o calibre médio dos estados em termos de qualquer critério para medir o poder político ... um estado que ameaça aumentar seu calibre para uma posição acima da média vigente torna-se quase automaticamente sujeito a sofrer pressões provindas de todos os outros estados que forem membros da mesma constelação política".[27]

5(a) – O equilíbrio do poder como uma lei da política, contudo, assim como o equilíbrio do poder como um termo descritivo, afasta-se da idéia de distribuição eqüitativa. Torna-se de fato uma reafirmação das infinitas mudanças e dos reagrupamentos de poder, ou seja, uma oscilação perpétua dos pratos da balança, que nunca chegariam ao equilíbrio. Quando um grande historiador da antigüidade afirma que "a complicada situação política que constituía o equilíbrio do poder entre os estados helênicos deu origem a uma situação de guerra quase ininterrupta",[28] a idéia de uma longa perspectiva faz perder de vista o equilíbrio recorrente. Neste caso, o termo passa a ser sinônimo do próprio sistema de estados.

[25] E. M. Nuttall (trad.), *Projet de paix Perpétuelle*, Cobden-Sanderson, Londres, 1927, p. 26.
[26] A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe*, p. xx.
[27] A J. Toynbee, *A Study of History*, Vol. III, O.U.P., Londres, 1934, pp. 301-2.
[28] M. Rostovtzeff, *Social and Economic History of the Hellenistic World*, Vol. I, Clarendon Press, Oxford, 1941, p. 36.

Uma lei da política é uma generalização a respeito de como eventos políticos voltam a suceder. Talvez seja uma generalização satisfatória dentro de um contexto limitado, mas torna-se dúbia num contexto mais amplo. A lei do equilíbrio do poder é fascinante, mas também pode ser enganosa se não levarmos em consideração indícios contrários. Pode ser que ela funcione com uma força que diminui progressivamente. Nós já vimos que, enquanto a sociedade internacional expandiu-se da Europa para todo o mundo, houve também uma constante redução no número de grandes potências: ainda que o campo de ação do equilíbrio do poder tenha se expandido, o número de pesos decisivos declinou. Nós também tomamos nota de que a própria idéia de equilíbrio do poder possui uma mobilidade que tende a destruir seu propósito original, por assim dizer, de maneira que a expressão passa a significar predominância ao invés de equilíbrio. Se considerarmos isto em conjunto com o registro existente a respeito de outros sistemas de estados – tais como aqueles da China antiga antes do estabelecimento do Império Han, ou ainda os do mundo helênico antes do Império Romano – nos perguntaremos se não seria necessário obter uma maior generalização. Pode ser que haja outra lei de política internacional mais lenta para entrar em operação do que a do equilíbrio do poder, mas que finalmente a supere: uma lei a respeito do monopólio da concentração do poder. O professor Barraclough argumentou que a lei do equilíbrio do poder tem sido válida para a Europa, mas que "fora da Europa, o princípio das potências preponderantes encontra-se firmemente estabelecido".[29] Isto é uma simplificação exagerada. O equilíbrio do poder esgotou-se na Europa (considerada por si só) ao final da Segunda Guerra Mundial; e fora da Europa o equilíbrio do poder é suficientemente evidente. Na América do Norte houve uma espécie de equilíbrio do poder durante duzentos anos antes que a República Americana finalmente obtivesse o predomínio. Na Índia houve um equilíbrio do poder durante cem anos antes dos britânicos se tornarem predominantes. Na China houve um equilíbrio do poder entre as potências durante cem anos, antes de ser destruído pelo Japão. No Oriente Médio, a Questão do Oriente foi uma experiên-

[29] G. Barraclough, *History in a Changing World*, Blackwell, Oxford, 1955, p. 176.

cia de equilíbrio de poder, que só terminou quando a Grã-Bretanha adquiriu a maior parte do Império Otomano. Na África, finalmente se obteve um equilíbrio entre o poderio francês e britânico. O equilíbrio do poder é perceptível em todas essas regiões, bem como em todo o mundo. O que temos de fazer é esclarecer os limites históricos e geográficos dentro dos quais funciona o equilíbrio do poder, e isso parece ser o mesmo que definir o campo de ação da própria política internacional.

Apesar de tudo, é impossível separar o equilíbrio do poder como lei, ou seja, como algo que ocorre na política, do equilíbrio do poder como política, ou seja, como algo que os políticos fazem acontecer. Collingwood observou, em outro contexto, que "nenhuma lei política se faz cumprir por si só automaticamente... cabe à comunidade inventar medidas factíveis ... que assegurarão a obtenção do objetivo ao qual se almeja".[30] Os governantes freqüentemente cometem erros em suas estimativas e previsões relativas ao poder, e de fato muitas vezes possuem motivos mais fortes do que os interesses dos estados que governam. A política de Mussolini em 1940 é um exemplo de trabalho malfeito no que se refere ao equilíbrio do poder. A conquista alemã da Europa Ocidental colocou a Itália, bem como a Grã-Bretanha, em perigo mortal. Naquele momento crítico, a Itália poderia ter escolhido juntar-se à Grã-Bretanha e aos governos no exílio dos estados dominados pela Alemanha, de maneira a criar um contrapeso à potência dominante. Mas Mussolini tanto detestava a Grã-Bretanha que apressadamente pressupôs sua derrota, além de perceber a chance de obter ganhos imediatos às custas da França; assim, ele entrou na guerra do lado que ele imaginava ser o vencedor. Ele todavia não tinha ilusões a respeito da natureza de seu aliado voraz, e estava preocupado em estabelecer um equilíbrio privado entre Alemanha e Itália. Em decorrência disso, lançou sua desprezível invasão do Sul da França, de maneira a ganhar prestígio com quantas baixas fossem possíveis antes da rendição da França, e assim poder tratar de igual para igual com a Alemanha. O resultado final dessa

[30] R. G. Collingwood, "*The Three Laws of Politics*", em *Hobhouse Memorial Lectures 1941-50*, O.U.P., Londres, 1952, pp. 8-9.

política fútil foi que, enquanto a Grã-Bretanha sobreviveu, a Itália foi ocupada e arruinada. Este tem sido um destino comum para potências predatórias; outros exemplos são dados pela história das relações da Prússia com Napoleão antes da batalha de Iena e pelas relações da Romênia com a Rússia durante a Guerra Russo-Turca de 1877-1878. Podemos, então, perceber que a lei do equilíbrio do poder é válida para estados em proporção à sua força, sua confiança, e sua coesão interna. Estados corruptos e fracos, especialmente aqueles governados por um déspota ou um grupo exclusivo, tendem a gravitar *na direção* da potência dominante. São os estados populares sem grandes diferenças sociais (quer seus governos sejam democráticos ou ditatoriais) que tendem a gravitar *na direção oposta* da potência dominante.

O princípio do equilíbrio de poder tem sido repudiado por lados opostos. Sempre é rejeitado por potências dominantes, e, nos últimos dois séculos, tem sido rejeitado por uma grande parte da opinião radical, tanto liberal quanto socialista. Mas esses dois tipos de crítica acabaram por se envolver naquilo em que não acreditavam.

Ao invés da independência das nações baseada num sistema de equilíbrio, as potências dominantes defendem algum ideal de unificação e solidariedade, desde o catolicismo da Contra-Reforma de Filipe II até a Nova Ordem de Hitler na Europa. "Aquilo que a Grã-Bretanha chamava de equilíbrio de poder", disse Hitler, "nada mais era do que a desintegração e a desorganização do continente europeu".[31]

"... Quanto ao equilíbrio do poder", disse Burke referindo-se aos revolucionários franceses, "ele estava tão longe de ser admitido pela França... que, em todos os seus relatórios e discussões a respeito da teoria do sistema diplomático, os revolucionários franceses constantemente rejeitavam a própria idéia de equilíbrio de poder, e tratavam-na como se tivesse sido a causa de todas as guerras e calamidades que haviam afligido a Europa;... Ao rejeitarem, dessa forma, todos os tipos de equilíbrios, eles atestam seu desejo de erguerem um novo conceito de império, que não seja calcado em equilíbrio algum, mas que

[31] Discurso no Sportpalast de Berlim, 30 de janeiro de 1941, em *The Times*, 31 de janeiro de 1941, p. 3.

constitua uma espécie de hierarquia ímpia, da qual a França seria líder e guardiã".[32]

Mas, quando está à beira da derrota para uma grande aliança, uma potência dominante apressa-se em buscar a proteção do princípio por ela própria anteriormente rejeitado. George III, ao escrever para Catarina, a Grande, buscando ajuda para enfrentar a Guerra Revolucionária americana, afirmou que uma mera demonstração naval por parte da Rússia "será capaz de restaurar a compostura de toda a Europa, ao quebrar a coalizão que foi formada contra mim e manter o sistema de equilíbrio que essa coalizão pretende destruir".[33] Após a batalha de Stalingrado, a propaganda alemã começou a apelar para o princípio do equilíbrio do poder contra o poder esmagador da Rússia, bem como Napoleão às vezes argumentava em Santa Helena que sua própria política havia sido dirigida pelo mesmo princípio contra o mesmo perigo.

Não foi somente idealismo o que fez os Estados Unidos, durante seus primeiros anos de existência, repudiarem tanto o equilíbrio do poder quanto as alianças intrincadas. Eles eram, desde o momento de sua independência, potencialmente o estado dominante do Novo Mundo, como claramente percebeu Hamilton. Em 1787, ele escrevia que "podemos esperar que em pouco tempo nos tornemos o árbitro da Europa na América, e que sejamos capazes de inclinar o equilíbrio dos interesses europeus nesta região do mundo de acordo com nossos próprios interesses... Nossa situação é convidativa e nossos interesses nos levam a termos como objetivo a predominância no sistema dos assuntos americanos".[34] Um equilíbrio de poder interamericano sempre foi impossível, ainda que muito desejado por parte dos países latinoamericanos, em virtude da preponderância esmagadora dos Estados Unidos; e somente

[32] "*Letters on a Regicide Peace: III*", in *op. cit.*, pp. 442-3.

[33] *Diaries and Correspondence of the Earl of Malmesbury*, Vol. I, p. 265. Cf. a queixa de um historiador patriota: "Assim, o rumo que tomava a política européia no Leste, na Alemanha e na Holanda era marcadamente contrário à Inglaterra e aumentava a relutância natural de qualquer potência em buscar a amizade de uma nação derrotada. É nessas horas que pode ser vista a artificialidade da idéia do equilíbrio do poder. Nenhum estado teve o menor interesse em restaurar a posição a que tinham direito no mundo os habitantes das ilhas." J. Holland Rose, *William Pitt and National Revival*, Bell, Londres, 1911, pp. 300-30 1.

[34] *The Federalist*, N.º XI, pp. 65 e 69

no século XX o equilíbrio do poder europeu foi considerado essencial para a segurança dos Estados Unidos da América.

Por outro lado, existiam aqueles que pensavam da seguinte forma: mesmo que um equilíbrio do poder fosse desejável, o preço a ser pago poderia ser demasiadamente elevado. Ao final de uma guerra exaustiva que, do ponto de vista político, restaurou o equilíbrio do poder, Pope escreveu este epigrama cáustico com mais espírito do que verdade política: "Agora a Europa está equilibrada, nenhum dos lados predomina, pois já não há mais nada em qualquer um dos dois lados da balança".[35]

Indivíduos a quem foi dito que a taxação e as guerras eram necessárias para manter o equilíbrio do poder, evidentemente culparão esse mesmo equilíbrio do poder quando se cansarem de impostos e de guerras. O exemplo proporcionado pelos Estados Unidos, serenamente distantes das leis ordinárias da política internacional, teve uma forte influência nos radicais ingleses do século XIX. A política do equilíbrio do poder foi criticada por Cobden e por Bright, principalmente em termos políticos, como sendo uma fonte de guerras intermináveis e de complicações desnecessárias; criticaram-na também parcialmente em termos intelectuais, como uma desilusão nociva que significava tantas coisas que no final das contas não queria dizer nada. "Da maneira que compreendemos o assunto", disse Cobden, "a teoria do equilíbrio do poder não passa de uma quimera - uma criação da mente do político, um fantasma, sem forma definida ou existência tangível – uma mera conjunção de sílabas, formando palavras que transmitem sons desprovidos de significado".[36] A tradição inglesa de internacionalismo idealista e a tradição americana de distanciamento do equilíbrio do poder convergiram durante a Primeira Guerra Mundial e produziram a Liga das Nações. Mesmo assim, o presidente Wilson somente foi capaz de repudiar a concepção do equilíbrio do poder em 1918-1919 com tamanha autoridade porque os Estados Unidos já haviam sido absorvidos por esse mesmo equilíbrio. A Primeira Guerra Mundial transformou-os nos de-

[35] N. Ault e J. Butt (eds.), "*The Balance of Europe*", em *Minor Poems*, Vol. VI, Methuen, Londres, 1954, p. 82.

[36] "*Russia*" (1836), em *The Political Writings of Richard Cobden*, Vol. I, Ridgway, Londres, 1868, p.263.

tentores do equilíbrio. Isto ocorria ainda contra a sua vontade, de forma que quando abandonaram a neutralidade e intervieram para alterar esse equilíbrio ainda buscavam preservar um distanciamento moral ao se autoconferirem o título de "potência associada" e não "aliada". A Segunda Guerra Mundial completou esse envolvimento ao fazer dos Estados Unidos um dos pesos de um equilíbrio simples. E a esperança de deter o equilíbrio do poder surge nas mentes de alemães e japoneses enquanto se recuperam de suas derrotas.

Seria então o equilíbrio do poder a garantia da independência entre as nações? Ou seria ele a causa da guerra? A única resposta é que ele é as duas coisas. A história demonstra claramente que o equilíbrio do poder é a política por intermédio da qual a maior parte dos estados procuraram, na maioria dos casos, obter sua auto preservação. E, enquanto a ausência de um governo internacional significar que as potências estão em primeiro lugar preocupadas com sua sobrevivência, elas tentarão manter algum tipo de equilíbrio entre elas. É fácil apontar ocasiões nas quais o lance final para a restauração do equilíbrio foi a própria guerra. Não é em geral lembrado o quão freqüentemente o equilíbrio do poder impediu a guerra. O equilíbrio do poder não é a "causa" da guerra; a causa da guerra, qualquer que seja a maneira que se queira defini-la, encontra-se nas condições políticas que o equilíbrio do poder até certo ponto regula e ordena. As alternativas para o equilíbrio do poder são ou a anarquia universal ou o domínio universal. Um pouco de reflexão demonstrará que o equilíbrio do poder é preferível à primeira dessas duas; e ainda não fomos persuadidos de que a segunda é tão preferível ao equilíbrio do poder a ponto de nos submetermos a ela.[37]

[37] Este capítulo, que provavelmente foi escrito no final de década de 50, representa um estádio intermediário na análise do autor do equilíbrio do poder, entre aquela contida no capítulo correspondente do *Power Politics* original e aquela contida no artigo de mesmo título em *Diplomatic Investigations* (H. Butterfield e M. Wight (eds.) Allen & Unwin, Londres, 1966, pp. 149-75). O capítulo contido em *Diplomatic Relations* baseia-se em grande parte no presente capítulo, e distingue nove sentidos do termo "equilíbrio do poder", ao passo que este apresenta apenas sete.

CAPÍTULO XVII

# A COMPENSAÇÃO

Existem duas práticas de política internacional que merecem ser discutidas separadamente: a compensação e a intervenção. A compensação é um princípio que rege as relações gerais entre estados de forças comparáveis; a intervenção é um princípio que rege as relações gerais, entre estados mais fortes e mais fracos. A compensação é essencialmente um modo de operação do equilíbrio do poder, ao passo que a intervenção não o é.

Existem muitos tipos de compensações, um dos quais é representado pelas indenizações ou reparações que as potências vitoriosas impõem sobre as derrotadas. Em seu sentido mais estrito, contudo, que se estabeleceu nos séculos XVIII e XIX e que aqui nos interessa, compensação significa um método de regular o equilíbrio do poder por intermédio da troca combinada de territórios. Chamamo-la de compensação bilateral quando só existem duas partes para a transação, e de multilateral quando existem mais de duas.

A compensação bilateral mais elementar ocorre quando um estado perde território em um local e ganha quantidade equivalente de território em outro. Existem exemplos de uma simples permuta, especialmente no século XVIII, como em 1720 quando o Duque de Savóia trocou o Reino da Sicília pelo Reino da Sardenha com o Imperador. Mesmo assim, o material de compensação de um lado ou de outro é geralmente fornecido por um estado que não é uma das partes do acordo. Dessa forma, na Paz de Loeben em 1797 Bonaparte concordou em dar Veneza à Áustria (ainda que Veneza fosse um estado independente e neutro) em compensação pela Holanda austríaca; o ajuste foi posteriormente confirmado como parte da múltipla compensação negociada no Congresso de Viena. Em 1878, a Rússia tirou a Bessarábia – região habitada por romenos – da própria Romênia, e deu-lhe em troca a

Dobrudja do Norte que era habitada por turcos e búlgaros. Dessa mesma maneira, em 1945, a Rússia tirou da Polônia o território a leste da Linha Curzon e deu-lhe em compensação o território alemão até a Linha Oder-Neisse.

Esse gênero de compensação é geralmente conseqüência de uma guerra na qual ambas as partes estiveram envolvidas e demonstra um grau de força por parte da potência compensada que varia entre a vitória completa e a derrota decisiva. Potências plenamente vitoriosas não estão acostumadas a ceder territórios, mesmo que seja para compensação; ao passo que potências terminantemente derrotadas estão acostumadas a perderem territórios, sem obterem compensação.

A compensação territorial é às vezes reivindicada, não por territórios perdidos, mas em troca de danos mais intangíveis, tais como a perda de prestígio ou de segurança em virtude de uma mudança no equilíbrio do poder. (Já foi dito que, na diplomacia, é sempre útil assumir o papel de prejudicado). Assim, Napoleão III obteve a cessão da Savóia do Piemonte em 1860, em compensação pela anexação piemontesa dos estados do centro da Itália, fato que ele havia tentado evitar. Buscou, ainda, compensação semelhante pelo crescimento da Prússia durante e depois da Guerra Austro-Prussiana: territórios alemães no Reno ou Luxemburgo, ou mesmo a Bélgica; Bismarck qualificou-a com desprezo como sendo uma diplomacia de *gorjetas*. Dessa mesma forma, quando a Bulgária adquiriu a Rumélia Oriental, em 1885, tanto a Sérvia quanto a Grécia exigiram compensação, ainda que, infrutiferamente. Mussolini tomou a Albânia, em abril de 1939, para se autocompensar pela tomada da Tchecoslováquia por Hitler em março, e invadiu a Grécia em outubro de 1940, para se autocompensar pela ocupação da Romênia por Hitler. Ainda que nesses últimos casos a intenção fosse restabelecer o equilíbrio entre a Alemanha e a Itália, não havia acordo com Hitler, o que faria desses atos a compensação no sentido em que estamos discutindo. Se o equilíbrio do poder for estritamente interpretado, uma grande potência não pode aumentar seu território sem que todas as demais grandes potências reivindiquem um aumento correspondente; caso a reivindicação seja aceita, segue-se um período de compensações múlti-

plas, baseado no princípio da igualdade do engrandecimento. Baseados nesse princípio, as grandes potências do final do século passado conduziram a Questão do Oriente, partilharam a África, e estabeleceram esferas de influência no Extremo Oriente. Assim, no Congresso de Berlim de 1878, a Rússia obteve a Bessarábia romena e Batum, a Áustria-Hungria obteve a Bósnia e a Herzegovínia, a Grã-Bretanha obteve Chipre, e três anos mais tarde a França adquiriu Túnis. O mesmo ocorreu durante a corrida pelas concessões na China, em 1897-1898. A Alemanha tomou Kiaochow como porto para reabastecimento de navios com carvão; em rápida sucessão, a Rússia tomou Porto Arthur, a França Kwangchowan, e a Grã-Bretanha Weihaiwei. Cada uma das potências estava no início preocupada com o engrandecimento das demais, mas logo todas ficaram "agradecidas à Alemanha" (como disse o Ministro das Relações Exteriores da Rússia) por esta última ter dado a oportunidade para um engrandecimento geral em nome da compensação. Esse mesmo princípio esteve em vigor quando a Conferência de Potsdam em 1945 começou a discutir o futuro das colônias italianas. Stalin, que conseguia somente enxergar a preponderância anglo-americana no Mediterrâneo e não as sutilezas desse sistema de administração, disse asperamente que a Rússia "gostaria de ficar com alguns territórios dos estados derrotados".[1]

O exemplo clássico da compensação múltipla é a partição da Polônia em 1772, que foi levada adiante com base em aquisições exatamente iguais pela Rússia, Prússia e Áustria. O mesmo exemplo demonstra que o princípio da compensação pode forçar uma potência a tomar parte numa transação internacional contra sua vontade. Frederico, o Grande, e Catarina, a Grande, estavam de acordo quanto à partição da Polônia; Maria Teresa não poderia permitir-se ficar de fora. Ela se opunha por motivos morais, mas seus ministros não, e as razões de estado eram supremas. *"Elle pleurait, et prenait toujours"*, disse Frederico cinicamente.[2] Algo comparável a isso ocorreu em agosto de 1918, quando os Estados

[1] J. F. Byrnes, *Speaking Frankly*, p. 76; também à página 96.
[2] A. Sorel, *La Question d'Orient au dix-huitième siècle*, Plon, Paris, p. 254.

Unidos se juntaram aos aliados para a intervenção na Rússia. Wilson sempre se havia oposto à intervenção, mas a Grã-Bretanha, a França e o Japão empurraram-no a fazê-la ao enviarem suas próprias tropas. Os Estados Unidos não poderiam permitir que os japoneses fizessem uma incursão na Sibéria; Wilson logo inverteu sua política e enviou tropas americanas enquanto, ao mesmo tempo, publicava uma declaração das objeções morais à intervenção, o que de fato constituía um equivalente wilsoniano às lágrimas de Maria Teresa. Considerações semelhantes fazem com que seja muito difícil para uma grande potência manter-se neutra numa guerra entre outras grandes potências, e quando tal potência entra na guerra com a promessa de ganhos territoriais e com a intenção de manter o equilíbrio do poder entre si própria e seus aliados, está em vigor o princípio da compensação. Esse foi o caso da entrada da Itália nas guerras mundiais de 1914 e 1940, e com a entrada da Rússia na Guerra Anglo-Americana-Japonesa em 1945.

Cumpre ressaltar que a compensação geralmente pressupõe a existência de um estado impotente – como a Polônia, o Império Otomano ou o Império Japonês – que não é uma das partes do acordo mas fornece o material para a compensação. Nada desacreditou mais a teoria do equilíbrio do poder do que isso, ao fazê-la parecer constituir a desculpa para partilhar e despojar povos sem defesa. Por outro lado, deve ser lembrado que o princípio da compensação freqüentemente introduz um elemento de limitação sobre as rivalidades das grandes potências. Tal princípio tem significado que pelo menos uma das potências envolvidas abriu mão do engrandecimento que de outra forma talvez lhe fosse possível. Significa também que aquele território – que possivelmente seria de qualquer forma redistribuído – o foi por medo de acordo e sem recurso à guerra. Assim, a compensação levanta os mesmos problemas que o apaziguamento, usando essa palavra em seu sentido estrito para descrever um tipo de política como aquela levada adiante pelo governo britânico em relação às potências do Eixo entre 1935 e 1939. De fato, o apaziguamento era o oposto da compensação. As potências exigem compensação territorial. por supostos danos a seus interesses em decorrência de uma mudança no equilíbrio do poder, reivin-

dicando assim indenizações substanciais por danos nebulosos. Chamberlain endossou o papel de prejudicado representado por Hitler, ao invés de contestá-lo, e deu-lhe pagamento territorial adiantado para retornos futuros inteiramente desprovidos de substância. O equilíbrio do poder não é mantido dessa forma.

A divisão da Alemanha vencida em zonas de ocupação em 1945 constitui o exemplo mais recente do princípio da compensação na prática. A rígida partição da Europa desde então tem significado que esse princípio só se mostrou até agora no sentido negativo, em propostas para que as forças de ocupação americanas e soviéticas sejam retiradas da Alemanha em estágios iguais. Ademais, o conflito doutrinário tende a limitar as possibilidades da compensação, o que pressupõe um certo grau de unidade moral e consentimento mútuo entre as potências em questão. Mas na Ásia, onde a fronteira entre os dois blocos ainda não está definida, ainda existe escopo para regular o equilíbrio do poder por meio de compensações territoriais, e não é impossível que essa prática venha a desempenhar papel importante na resolução de questões de longo prazo tais como a transferência de Formosa para a China Comunista e a unificação da Coréia e da Indochina.[3]

[3] Este capítulo aparentemente foi escrito no final da década de 50 ou no início da de 60.

Capítulo XVIII

# A INTERVENÇÃO

A intervenção pode ser definida como uma interferência pela força, que não seja uma declaração de guerra, feita por uma ou mais potências, nos assuntos de outra potência. Em princípio, todo estado é independente no que se refere à administração de seus próprios assuntos (exceto quando isto porventura esteja limitado por um tratado específico), e a interferência externa é uma violação de seus direitos. Esse princípio está contido nos artigos da Convenção da Liga e na Carta das Nações Unidas, e impede às organizações internacionais de interferirem num assunto que se encontra dentro da jurisdição doméstica de um estado.[1] Na prática, a intervenção ocorre mais comumente do que a guerra, e levanta questões da maior complexidade moral: partidários de todas as crenças políticas considerarão a intervenção justificável sob determinadas circunstâncias.

Um ato de intervenção pode ser examinado a partir de vários pontos de vista. É uma intervenção nos assuntos internos ou externos do país em questão? Uma delas constitui interferência menos flagrante do que a outra. O objeto da intervenção é uma grande ou uma pequena potência? No primeiro caso, o perigo de guerra decorrente da intervenção será maior do que no segundo. O objetivo da intervenção é manter ou alterar o *status quo*? A primeira pode ser chamada de intervenção defensiva, a segunda de intervenção ofensiva. A intervenção é imposta pela potência interventora, ou invocada pela potência que a sofre? Caso tenha sido solicitada por esta última, o convite foi feito pelo governo do país ou por uma facção anti-governamental. ou grupo de rebeldes ? Cada um desses casos constitui uma diferente situação moral e legal.

[1] Artigo 15 (8) da Convenção; Artigo 2 (7) da Carta.

Em seu sentido estrito, intervenção significa coerção que não seja guerra. A potência interventora não tem a intenção de provocar imediatamente uma guerra – ela pode até estar almejando evitar a guerra – mas em geral está pronta para a guerra e, de fato, a guerra pode vir a ser o resultado, caso o estado contra quem for feita a intervenção resolver resistir, ou ainda caso outros estados contra-intervierem. Assim, vemos que a intervenção é sempre ditatorial, envolvendo a ameaça, senão o exercício, da força. Uma oferta de assistência amigável pode, contudo, gerar suspeitas de motivos sinistros e ser denunciada como uma intervenção, como o governo soviético denunciou a oferta de ajuda do Plano Marshall aos países da Europa em 1947.

Existe um emprego menos rígido da palavra, quando dizemos que os franceses intervieram na Itália em 1494, ou que os Estados Unidos intervieram na Primeira Guerra Mundial em 1917. Neste caso, intervir é sinônimo de fazer a guerra, mas implica em maior liberdade de decisão a respeito do assunto do que possuem outras potências. (Referimo-nos à intervenção dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial, e não na Segunda.)

A intervenção pode se dar tanto na política externa de um país quanto em seus assuntos domésticos. Em 1742, um capitão da marinha britânica pediu audiência ao Rei de Nápoles para entregar-lhe uma mensagem: se o Rei não concordasse em chamar de volta as tropas napolitanas que haviam se juntado ao Exército Espanhol na Itália central dentro de meia hora, a esquadra britânica ao largo da cidade reduziria Nápoles a cinzas com bombardeios marítimos. Em fevereiro de 1945 Vyshinsky pediu para ver o Rei da Romênia e disse-lhe que dispunha de duas horas e cinco minutos para demitir seu primeiro-ministro e nomear outro; dando a entender que, de outra forma, Vyshinsky não seria mais responsável pela continuação da Romênia como estado independente. Esses dois incidentes, que têm certa semelhança dramática, ilustram a intervenção nos assuntos externos e internos, respectivamente, de outro estado.

A intervenção contra uma grande potência necessariamente implica uma ameaça direta de guerra, pois é mais provável que uma grande

potência resista à intervenção do que uma potência menor. Em 1850, pelo tratado de Olmütz, a Áustria forçou a Prússia a abandonar a nova união dos estados germânicos que esta última havia criado após a revolução de 1848, e a retornar à Confederação Germânica de 1815; tal humilhação deixou a Prússia, como observou Bismarck muitos anos mais tarde, uma grande potência somente *cum grano salis*.[2] Em 1895, a Rússia, a França e a Alemanha exigiram conjuntamente que o Japão devolvesse à China a península Liaotung, bem como Porto Arthur, que a China havia acabado de ser obrigada a ceder ao Japão pelo Tratado de Shimonoseki; talvez um sinal de que o Japão ainda não havia sido reconhecido como grande potência, foi o fato de não lhe ter sido fornecido qualquer meio de salvar as aparências. Quando a Grã-Bretanha interveio entre a Rússia e a Turquia em 1878 ao protestar contra o Tratado de Santo Stefano, o prestígio russo pôde ser salvo por um congresso europeu, da mesma forma que, quando os Estados Unidos intervieram na disputa de fronteira entre a Grã-Bretanha e a Venezuela em 1895, o prestígio britânico foi salvo por uma decisão arbitral.

Como é sempre provável que uma intervenção nos assuntos internos de uma grande potência produza uma guerra é, em conseqüência, improvável que seja tentada uma intervenção nos seus assuntos internos. Uma grande potência é aquela que não aceitará que lhe sejam ditadas ordens no que se refere a seus assuntos domésticos. Essa generalização é confirmada pelos poucos momentos registrados pela história de tentativas de intervenção nos assuntos internos de uma grande potência. Quando Luís XIV reconheceu o Velho Pretendente como Rei da Inglaterra por direito, após a morte, em 1701, de James II no exílio, a explosão de fúria patriótica que ele produziu na Inglaterra, por aparentemente querer ditar a sucessão do trono inglês, marcou o início da guerra total na qual ele próprio acabou humilhado. Papel semelhante no início da Guerra Revolucionária Francesa foi desempenhado pelas propostas não muito entusiásticas por parte da Áustria e da Prússia para intervirem e salvarem Luís XVI dos revolucionários e, ainda, pela suspeita de que Luís XVI e Maria Antonieta estariam conspirando para que

[2] *Reflections and Reminiscences*, Vol. I, p. 302.

isto de fato se realizasse. Os Aliados só foram capazes de intervir na Rússia em 1918-1919 porque ela havia temporariamente deixado de ser uma potência, em virtude das convulsões revolucionárias e de guerra civil pelas quais estava passando. O exemplo da China comunista demonstra que, quando uma guerra civil leva um governo forte ao poder, esse governo considerará a manutenção de relações contínuas entre as facções derrotadas e potências estrangeiras como uma virtual intervenção; assim como o governo da União considerou, durante a Guerra Civil norte-americana, as relações britânicas com os confederados. Existe, contudo, uma exceção para esta regra: quando a intervenção é solicitada pelo próprio governo da grande potência. Em 1849 o governo austríaco aceitou a oferta de ajuda feita pelo czar Nicolau I para reprimir a revolução húngara; os russos reconquistaram a Hungria sem pedir qualquer recompensa e devolveram à Áustria seu *status* de grande potência. Este ato foi, segundo Bismarck, "o maior obséquio que um soberano de uma grande potência jamais fez a um vizinho".[3] Cumpre salientar que em todos esses exemplos – exceto naquele da Guerra Civil americana – o objetivo da intervenção era o de forçar o retrocesso da revolução. A única intervenção passível de ser praticada contra uma grande potência é algo que talvez não possa ser qualificado como uma intervenção propriamente dita, mas sim como intrigas secretas com rebeldes em potencial, que poderiam ser negadas caso as circunstâncias tomassem outro rumo.

A intervenção ocorre com mais freqüência nas relações entre grandes potências e potências mais fracas. Podemos, nesse contexto, fazer a distinção entre dois tipos de intervenção defensiva: a intervenção para preservar o equilíbrio do poder e a intervenção por parte de uma grande potência nos assuntos de seus estados-cliente, o que na verdade é uma intervenção para preservar um desequilíbrio do poder. Uma esfera de interesse é aquela onde a maior potência assume o papel de autoridade de polícia internacional e o exerce por meio de intervenções. A política e o caráter de uma grande potência não podem ser julgados pelo fato de esta última se recusar a intervir de um modo geral, pois a intervenção às

[3] *Reflections and Reminiscences*, Vol. 1, p. 236.

vezes se fará necessária no interesse da paz e do bom governo, mas devem sê-lo pelo tato e a relutância com a qual a intervenção é conduzida. A característica brutal e humilhante da intervenção russa foi demonstrada quando o Príncipe da Bulgária foi seqüestrado por mercenários russos em 1886 e forçado a abdicar, e mais uma vez quando em 1947 Stalin insistiu em que a Tchecoslováquia voltasse atrás em sua decisão de aceitar o convite franco-britânico para uma conferência em Paris a respeito do Plano Marshall, e, além disso, exigiu que o Gabinete tchecoslovaco revertesse unanimemente sua decisão, uma vez que a decisão de aceitar o convite havia sido tomada de maneira unânime. É possível que as intervenções britânicas no Oriente Próximo tenham mostrado maior contenção, e grande parte da opinião pública britânica as tenha condenado rapidamente, mesmo em tempos de guerra. A intervenção britânica no Iraque para frustrar o golpe de estado de Rashid Ali em 1941 foi aceita pela opinião pública britânica como necessária para impedir que o Iraque passasse a ser controlado pela Alemanha; mas a intervenção no Egito em fevereiro de 1942, quando tanques britânicos romperam os portões do palácio e forçaram o rei a nomear Nahas Pasha para o cargo de primeiro-ministro foi condenada durante toda a guerra e nunca foi oficialmente explicada ou defendida; além disso, à intervenção de Churchill na Grécia em 1944 para impedir que os comunistas tomassem Atenas e se estabelecessem no poder foi, na época, duramente atacada no Parlamento e na imprensa, ainda que sua sabedoria tenha, desde então, transparecido.

Esse gênero de intervenção foi elevado à categoria de sistema nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina. Os Estados Unidos lançaram a Doutrina Monroe em 1823 com o propósito de impedir que as potências européias interviessem na América Latina mas, no início do século XX, a Doutrina foi virada do avesso de modo a justificar as intervenções dos Estados Unidos na América Latina.

Tais intervenções tinham em geral o objetivo de proteger investimentos e interesses econômicos norte-americanos no que ficou conhecido como "a diplomacia do dólar"; mas também eram apresentadas em termos morais, como sendo dirigidas contra os maus governos, a discórdia civil e a ditadura. Receberam sua afirmação extrema no "corolário" de Theodore Roosevelt associado à Doutrina Monroe:

> "Males crônicos, ou uma impotência que resulta no afrouxamento geral dos princípios da sociedade civilizada podem, na América como em qualquer outro lugar, em última instância, requerer intervenção por parte de alguma nação civilizada. No Hemisfério Ocidental, a adesão dos Estados Unidos à Doutrina Monroe poderá forçar os Estados Unidos, ainda que relutantemente, a exercer o poder de polícia internacional em casos flagrantes de tais males ou impotência".[4]

Roosevelt já havia levado adiante a intervenção mais ousada, importante e bem-sucedida da história da América quando, em 1903, os Estados Unidos encorajaram a revolta do Panamá contra a Colômbia e impediram esta última de sufocá-la, de forma a adquirirem a futura Zona do Canal da recém-formada República do Panamá. Em 1916, os Estados Unidos já haviam efetuado uma ocupação militar em São Domingos, Haiti e Nicarágua, e haviam também realizado uma intervenção no México com um poderoso exército. Tal tradição imperialista causou grande ressentimento na América Latina e foi, gradativamente, abandonada durante o final da década de vinte, em favor daquilo que Franklin Roosevelt chamou de "política de boa-vizinhança", o que, acima de qualquer coisa, significava uma política de não-interferência. Mas a guerra fria após 1945 gerou condições que levaram os Estados Unidos a acreditar que seus interesses na América Latina estariam em maior perigo do que haviam estado em qualquer momento do imperialismo econômico, e conseqüentemente se sentiram mais uma vez impelidos a intervir.

Juristas internacionais têm sustentado que a intervenção é perdoável, senão estritamente legal, quando é feita com a intenção de preservar o equilíbrio do poder. As intervenções coletivas por parte das grandes potências no século XIX em geral tinham esse objetivo. Ás vezes, tais intervenções resultavam na criação de um novo estado, geralmente idealizado como um estado-tampão: em 1827 a Grã-Bretanha, a França

---

[4] Discurso anual ao Congresso, 6 de dezembro de 1904, em R. J. Bartlett (ed.) *The Record of American Diplomacy*, Knopf, Nova York, 1964, p. 539.

e a Rússia intervieram na Guerra de Independência grega contra a Turquia e, posteriormente, reconheceram a independência grega; em 1830, a Grã-Bretanha e a França intervieram na revolta belga contra a Holanda, e estabeleceram uma Bélgica independente; em 1913 elas intervieram na Segunda Guerra Balcânica, e estabeleceram a independência da Albânia. Às vezes, intervenções como essas tiveram como objetivo a manutenção de um estado-tampão já existente, como por exemplo a Turquia. A Questão do Oriente no século XIX foi, em grande parte, uma tentativa das grandes potências assegurarem que, caso houvesse intervenção na Turquia, esta deveria ser coletiva, e não simplesmente uma intervenção por parte da Rússia. Às vezes, a intervenção coletiva era, na verdade, uma intervenção competitiva e levava à compensação múltipla, como vimos no capítulo anterior. Em seus piores momentos, a intervenção coletiva degenerou-se a ponto de ser, na verdade, uma pilhagem dos fracos pelos fortes confederados. Um jurista internacional afirmava que a intervenção das grandes potências para punir a China pela Revolta dos *Boxers* em 1900 não possuía características essenciais que a distinguissem das invasões nórdicas.

A intervenção por parte de uma grande potência nos assuntos de uma potência fraca geralmente leva ao ressentimento e à xenofobia: o sentimento anti-russo na Polônia e nos Balcãs, o sentimento anti-ianque na América Latina, o sentimento anti-britânico no Egito e o sentimento anti-ocidental na China constituem exemplos suficientes desse fenômeno. Mesmo assim, invocar a intervenção externa sempre foi o último recurso de facções em luta nos estados mais fracos e dos próprios governos, ainda que a história tenha freqüentemente demonstrado que este recurso muitas vezes acaba por ser em vão. Foram as intrigas das potências italianas que fizeram com que franceses entrassem na Itália em 1494, e que também levaram aos desastres que se seguiram. Nas lutas internas dos estados balcânicos, cada partido tem tradicionalmente buscado o apoio de uma grande potência externa. Na Pérsia, um político bem-sucedido é automaticamente considerado cliente de alguma potência externa, pois de outra forma, como poderia ter chegado onde chegou? A confusão entre a política doméstica e internacional

talvez tenha atingido os limites mais extremos na América Latina, onde as nacionalidades não têm distinções marcantes e os líderes da oposição de um país habitualmente se refugiam num país vizinho, de onde conspiram contra o governo que se encontra no poder em seu país. A intervenção por parte de uma república irmã de língua espanhola não traz à tona escrúpulos patrióticos e indignação da mesma maneira que uma intervenção executada pelos Estados Unidos.

A maior parte das intervenções é defensiva, com o objetivo de preservar o *status quo* mas também existe a intervenção ofensiva, que tem o intuito de mudá-lo. Em períodos de conflitos doutrinários, a intervenção ofensiva constitui um método regular de precipitar revoluções internacionais. O mais famoso exemplo disso foi fornecido pela Revolução Francesa: proclamando princípios de escopo universal, ela foi levada por uma lógica inerente até o decreto de 19 de novembro de 1792, que oferecia "fraternidade e assistência para todos os povos que queiram recuperar sua liberdade". Isto era uma proclamação de intervenção universal, levando, como ressaltou Pitt, "encorajamento à insurreição e à rebelião em todos os países do mundo". A Santa Aliança adotou esse mesmo princípio, ainda que no sentido oposto, quando declarou na Conferência de Troppau, em 1820, que interviria em qualquer lugar para reprimir a revolução. Foi nesse momento que a Grã-Bretanha separou-se de seus antigos aliados contrários à Revolução Francesa. Castlereagh argumentava que a intervenção sustentada sobre princípios abstratos não mais podia ser considerada verdadeiramente defensiva, e poderia, de fato, por em perigo as liberdades do mundo, e que a intervenção só poderia ser tida como verdadeiramente defensiva caso o equilíbrio territorial da Europa fosse perturbado. Coloca-se a questão de saber se a política externa soviética – ainda que seu desenvolvimento tenha sido historicamente diferente e mais cauteloso do que o da política revolucionária francesa – está ou não fundamentalmente baseada num princípio análogo de intervenção ofensiva. É certo que todos os movimentos de unificação nacional (ou "reunião" como muitas vezes são chamados, sacrificando a precisão histórica em favor do fervor moral) tendem a considerar a intervenção ofensiva não

somente um instrumento de política, mas também um dever. Ao mesmo tempo, a intervenção ofensiva geralmente difere da intervenção defensiva por ser clandestina e não-oficial: ela atinge seu objetivo ao fomentar a revolução em outros países. Um governo tacitamente encorajará o movimento nacionalista, tanto dentro de suas fronteiras quanto além delas; caso a insurreição em outros países seja um fracasso, ela pode ser desmentida; caso seja bem-sucedida, seus frutos podem ser colhidos, e, em geral, as fronteiras da potência interventora serão ampliadas. A invasão da Sicília por Garibaldi em 1860 com um exército de voluntários; a fabricação de um incidente "espontâneo nos estados papais por Cavour, e a subseqüente invasão e anexação dos domínios papais e napolitanos pelo Piemonte; talvez esses tenham sido os exemplos supremos de intervenções ofensivas em tempos de paz, e eram indistinguíveis da guerra em todas as suas formas menos a diplomática". Os métodos de Cavour eram perdoados pela opinião liberal pois ela apoiava a unificação da Itália; mas a política de Hitler em relação à Áustria e à Tchecoslováquia até 1938, e a intervenção italiana e alemã na Guerra Civil espanhola (1936-1939) mostrou que os governos totalitários utilizavam esses mesmos métodos.

Definimos a intervenção como uma interferência à força, que não chega a ser uma guerra, nos assuntos de outra potência. Pode ser dito que esta definição não se estende a um movimento revolucionário internacional a serviço de uma determinada potência, como a quinta coluna de alemães no estrangeiro, que apoiavam a Alemanha nazista, os simpatizantes fascistas, e a Internacional Comunista; esses três exemplos, representam a técnica mais pérfida da intervenção ofensiva. Mas, neste ponto, a precisão da análise política torna-se tão difícil quanto o conhecimento exato de se a potência controla ou não o movimento internacional. Vemo-nos aqui obrigados a definir a intervenção em termos de motivos ao invés de ação: não pode haver argumentação séria a respeito do objetivo dos partidos comunistas operando em países que ainda não se tornaram comunistas, ainda que suas atividades possam estar fora do campo da ação da diplomacia. Esta é a região nebulosa onde as políticas domésticas e internacional tornam-se indistinguíveis.

Em teoria, o oposto da intervenção é a não-intervenção. Esta última foi proclamada pelos radicais britânicos no século XIX como sendo o objetivo da política sensata. Eles queriam dizer que a Grã-Bretanha não deveria se envolver nas brigas de outros povos. Isto presumia que as brigas de outros países não afetavam os interesses britânicos, e era o equivalente ao isolacionismo dos Estados Unidos antes de 1941, uma expressão de segurança e confiança inabaláveis. Em determinados casos, a não-intervenção pode ser uma política tão positiva quanto a intervenção. A política britânica em relação à invasão da Sicília por Garibáldi, em 1860, foi positivamente a de não-intervenção; de fato, a Grã-Bretanha favorecia um dos combatentes e impedia que outras potências interviessem. Em decorrência disso, percebemos a verdade contida na observação sarcástica de Talleyrand: "a não-intervenção é um termo de metafísica política que significa quase a mesma coisa que intervenção". O Acordo de Não-Intervenção de 1936 era uma ficção diplomática por meio da qual as potências ocidentais abstinham-se de prestar auxílio ao governo legítimo da Espanha, ao passo que as potências do Eixo forneciam ajuda aos rebeldes nacionalistas, sem a qual eles provavelmente não teriam vencido. Em períodos de conflito doutrinário, pode-se pensar que a não-intervenção é uma política errada, pois se torna de fato uma intervenção contra aquilo que está certo. O conflito ou tensão entre o princípio geral da não-intervenção e o desejo de empreender uma ação coletiva contra a tirania e a perseguição torna-se aguçada quando existe o perigo de doutrinas políticas ganharem terreno. Na Conferência de Caracas da Organização dos Estados Americanos, em março de 1954, John Foster Dulles empenhou-se em dar ênfase ao perigo representado pelo comunismo na América Latina. "O slogan da não-intervenção", disse ele, "pode ser plausivelmente invocado e deturpado de forma a dar imunidade ao que na realidade não passa de intervenções flagrantes".[5] Cinco meses mais tarde, os Estados Unidos não intervieram decisivamente contra o governo esquerdista da Guatemala, e a observação de Dulles foi amargamente lembrada pelos latino-americanos.[6]

[5] Discurso em 8 de março de 1954, em *The New York Times*, 9 de março de 1954, p. 1.
[6] Este capítulo provavelmente foi escrito na metade da década de 50.

CAPÍTULO XIX

# A LIGA DAS NAÇÕES

A Primeira Guerra Mundial terminou em primeiro lugar com uma revolução de nacionalidades por toda a Europa Central e Oriental, em virtude do colapso do Império Russo, e, em seguida, da Áustria-Hungria, nos últimos dois anos da guerra. Terminou, ainda, com a derrota da Alemanha e, com a, até então, mais elaborada tentativa de reorganização racional das relações internacionais. Desses acontecimentos, os dois primeiros foram enquadrados nas formas legais representadas pelos vários tratados de paz coletivamente conhecidos como o Acordo de Versalhes, e dentre os quais o Tratado de Versalhes com a Alemanha foi o mais importante. O terceiro acontecimento estava contido na Convenção da Liga das Nações, que, devido à insistência de Wilson, correspondia à primeira parte do Tratado de Versalhes. Tanto o Tratado quanto a Convenção tornaram-se objeto de grandes controvérsias políticas interligadas.

Aquilo que menos foi discutido era, de certa forma, o assunto mais importante, ou seja, o novo equilíbrio de poder que constituía a base do Tratado e da Convenção. O equilíbrio do poder havia se tornado uma palavra feia. Em um de seus famosos discursos em 1918, Wilson referiu-se ao "grande jogo, hoje para sempre desacreditado, do equilíbrio de poder" [1] Como já vimos, o equilíbrio do poder é intrinsicamente instável, pois as potências não são sociedades estáticas, mas estão em constante ascensão ou declínio umas em relação às outras. Além disso, ele é essencialmente competitivo: leva à rivalidade pelo poder, que por sua vez leva à guerra, em conseqüência da qual um dos lados é temporariamente eliminado e o outro detém um monopólio de poder igualmente temporário. Ao final da Primeira Guerra Mundial, havia grandes es-

[1] Discurso ao Congresso, 11 de fevereiro de 1918, em *The Messages and Papers of Woodrow Wilson*, Vol. I, Review of Reviews, Nova York, 1924, p. 478.

perenças de que esse sistema pudesse ser transformado ou substituído por algo melhor.

Mas essa esperança era ela própria produto de um equilíbrio de poder peculiar e transitório. Ao final da guerra, a situação era, sob dois pontos de vista, sem precedentes. O Acordo de Versalhes foi o único acordo geral de paz que conferiu à potência dominante derrotada um maior domínio potencial sobre a Europa do que aquele que de fato havia levado à guerra. O fato de tal acordo não poder ser posto em prática antes da derrota da Alemanha constituía um paradoxo da autodeterminação nacional, bem como o fato de que, uma vez posto em prática, ele conferiria à Alemanha uma importância que ela não possuía antes do início da guerra.[2]

Em 1914, a Alemanha era um império de 65 milhões cercado por uma França de 40 milhões, uma Áustria-Hungria de 50 milhões e uma Rússia de 111 milhões. Em 1920 a Alemanha era um estado nacional de 65 milhões, capaz de chegar aos 75 milhões caso absorvesse os alemães da Áustria e da Tchecoslováquia, e cercado por uma França de 40 milhões, uma Polônia de 33 milhões e uma Tchecoslováquia de 15 milhões de habitantes. Era a maior potência industrial da Europa, detentora de enorme quantidade de capital e de capacidade técnica sem concorrentes. Seu território não tinha sofrido a destruição da guerra, e ela relutava em reconhecer que havia sido submetida a uma derrota militar. Tal preponderância somente poderia ser controlada por um sistema firme e eficaz de contrapeso.

Entretanto, pela primeira vez, o equilíbrio do poder europeu havia deixado de ser auto-regulador, e um conflito europeu havia sido decidido, muito tardiamente, por uma grande potência de fora da Europa: os Estados Unidos. O centro da sociedade internacional ainda tinha seu centro na Europa, mas o centro já não podia funcionar sem a ajuda de seus membros de fora da Europa. Para contrabalançar a preponderância da Alemanha, só havia, no continente europeu, as duas grandes po-

[2] Percebia-se há muito tempo – antes que o termo "Alemanha" significasse uma Alemanha nacional – que a desunião alemã era uma condição necessária para o equilíbrio europeu, e que uma Alemanha unida seria "terrível para todo o resto". Veja acima Overbury "Observations on his Travels", pp. 183-4 e também Rousseau, *Projet de paix perpétuelle*, pp. 32-4.

tências mais fracas: a Itália e a França. A França era o inimigo mais antigo e mais consistente da Alemanha, mas havia por pouco escapado de sofrer uma derrota total, e talvez estivesse mais exausta do que qualquer outra potência nominalmente vitoriosa. Ela só poderia sobreviver se a Alemanha fosse enfraquecida de maneira decisiva, ou se pudesse contar com o apoio das duas grandes potências que haviam lutado a seu lado: a Grã-Bretanha e os Estados Unidos.

Em fevereiro de 1917, logo antes da queda do regime czarista, a França e a Rússia concordaram em separar a Renânia da Alemanha e fazer dela um estado-tampão ocupado por guarnições francesas. A aquisição da fronteira do Reno – pela anexação ou por torná-la um estado-tampão – era a maior esperança francesa de segurança. Mas a Grã-Bretanha e os Estados Unidos não concordaram com violação tão flagrante do princípio nacional, e a França teve de se contentar com uma desmilitarização permanente de ambas as margens do Reno, bem como uma garantia conjunta anglo-americana da fronteira francesa. Mas os Estados Unidos repudiaram tanto o Tratado de Versalhes quanto a garantia, e a Grã-Bretanha também se retirou. Sentindo-se abandonada por seus aliados, a França fez alianças com alguns dos novos estados da Europa Oriental, localizados na retaguarda da Alemanha. O fracasso da garantia anglo-americana à França foi fator decisivo e simbólico dos anos do entreguerras. Foi uma declaração de irresponsabilidade política cujas conseqüências nunca foram desfeitas. A Grã-Bretanha havia-se atrelado aos Estados Unidos e seu isolamento, um fato que muito pôde desculpar mais tarde a teimosia francesa. A Grã-Bretanha, metade para dentro e metade para fora da Europa, além de ter sido a maior ganhadora da guerra, tinha a maior responsabilidade.

Em 1922 a Grã-Bretanha recusou-se a garantir a fronteira francesa; em 1925 ela deu a garantia desejada, mas se recusou a garantir as fronteiras da Europa Oriental. Em 1939 ela deu uma garantia à Polônia e à Romênia, e foi à guerra para cumprí-la. Se ela tivesse dado tal garantia à França em 1922, e se em Locarno ela a tivesse estendido à Europa Oriental, a guerra não teria ocorrido. A Grã-Bretanha adotou um falso equilíbrio de poder, uma aplicação mecânica do princípio entre uma

potência naturalmente preponderante e potencialmente agressiva e outra potência temporariamente preponderante e altamente defensiva.

As controvérsias políticas do passado podem ser estudadas de duas maneiras. O historiador irá apontar razões pelas quais certas decisões foram ou não tomadas, e terá a tendência de argumentar que é fútil imaginar que as coisas poderiam ter ocorrido de outra forma. De maneira geral, o historiador não está preocupado com eventualidades. O cientista político está mais preocupado com as regras duradouras de ação política que são ilustradas por tais controvérsias, e tem mais liberdade para apontar o fato de que se as políticas fossem diferentes, as conseqüências também poderiam ter sido. Como disse Burke: "O exemplo é o único argumento de efeito na vida civil".[3] A maneira de aprender a partir do estudo político consiste em analisar os erros políticos do passado, contanto que haja uma compreensão compassiva das razões pelas quais os erros foram cometidos, uma vez que uma atitude de fácil condenação poderá turvar o próprio julgamento político e limitar seu alcance. É também desejável evitar a traiçoeira tendência de supor que a responsabilidade decisiva é de algum outro país que não o nosso.

O Acordo de Versalhes não criou, como às vezes se afirma, os novos estados da Europa Oriental. Eles já haviam afirmado ou reafirmado sua existência em 1917 e 1918; mas o Tratado reconheceu tal existência e um feito dessa ordem parece ser largamente irreversível (enquanto isto puder ser dito a respeito de qualquer coisa na política internacional). Desses estados, somente os três mais fracos – a Estônia, a Látvia e a Lituânia – desde então desapareceram; o mapa da Europa ainda é o mapa de 1919 modificado; o Tratado de Versalhes marca o momento a partir do qual medimos o retrocesso das liberdades nacionais desde 1945. Mais do que qualquer outro acordo geral de paz anterior, o Tratado de Versalhes foi uma expressão direta dos desejos dos povos (quer isto seja ou não uma boa coisa nas relações internacionais). Mas o mesmo liberalismo que aprovou um acordo de autodeterminação nacional começou ele próprio a miná-lo. Nenhum acordo geral de paz anterior foi tão rapidamente submetido a ataques críticos e ao des-

[3] "*Thoughts on the Cause of the Present Discontents*", em *The Works*, Vol. 1, p. 499.

crédito generalizado. O desejo de justiça, que havia marcado o acordo, foi longe demais e tornou-se um sentimentalismo subversivo.

A opinião pública do mundo anglo-saxão passou a acreditar que o tratado era demasiadamente severo para com a Alemanha. Essa idéia não adveio de um julgamento sóbrio das provisões do tratado, mas sim de uma reação emocional à índole vingativa que inspirava as cláusulas de reparações. No resplendor da vitória, com uma ignorância e extravagância que parecem ser as marcas das políticas externas democráticas quando contrastadas com a moderação dos vencedores aristocráticos e monárquicos de 1815, os Aliados tinham esperanças de fazer com que a Alemanha pagasse pela guerra. A tentativa de obter reparações teve duas conseqüências. Ela encorajou os alemães a, quando possível, se esquivarem de suas obrigações ligadas ao tratado e, quando isso não fosse possível, a adotarem uma negligência e uma extravagância financeiras que contribuíram para o advento da crise econômica de 1930. Além disso, encorajou a opinião pública britânica – informada por J. M. Keynes – a acreditar que, como as cláusulas econômicas do tratado eram severas, então ajustes como o Corredor Polonês, a fronteira da Boêmia e a proibição de união entre Alemanha e Áustria eram igualmente severos. Mas tais medidas atingiam um equilíbrio entre o princípio das nacionalidades e a necessidade de resguardar a sociedade internacional da predominância alemã. (O equilíbrio teve de se tornar ainda mais desfavorável para a Alemanha: ela agora já havia perdido completamente a Prússia Oriental e os alemães tinham sido expulsos do Sudeto.) De fato, os alemães não se rebelaram contra as injustiças do tratado de paz; eles ressentiam-se de ter perdido a guerra. A paz que eles haviam imposto à Rússia, derrotada um ano antes em Brest-Litovsk, era incomparavelmente mais severa do que o Tratado de Versalhes, e quando recobraram suas forças eles partiram, não para recuperar as fronteiras de 1914, mas sim para conquistar a totalidade da Europa Oriental e da Rússia. "Somos demasiadamente tímidos e modestos a respeito das nossas realizações; há críticas em demasia e não existem defesas suficientes", escreveu um historiador e consultor do Ministério das Relações Exteriores britânico em 1925. "Não podemos reconhecer que o Acordo de 1919

foi um grande progresso sobre qualquer acordo semelhante feito na Europa no passado? Em suas linhas gerais, ele representa a paz da razão e da justiça, e toda a estrutura do continente depende da sua manutenção".[4]

O tratado impunha vários tipos de limitações à liberdade da Alemanha além da exigência de reparações, mas nenhuma delas deixava de ter precedente. A Renânia foi desmilitarizada, assim como a França foi obrigada a demolir a base naval de Dunquerque, pelo Tratado de Utrecht, e a Rússia foi obrigada a desmilitarizar o Mar Negro, pelo Tratado de Paris de 1856. O exército alemão foi contido, assim como Napoleão havia imposto limites ao exército prussiano após Tilsit. Era fácil interpretar mal o teor de tal limitação, de forma que parecesse implicar numa obrigação contratual dos aliados se desarmarem assim como haviam desarmado a Alemanha.

O sistema para manter a paz elaborado pela Convenção da Liga das Nações tinha quatro elementos principais.

1 - *A RESOLUÇÃO PACÍFICA DAS DISPUTAS*. Supunha-se que muitas guerras haviam ocorrido em virtude da inexistência de mecanismos adequados para lidar com litígios internacionais. As Conferências de Paz de Haia de 1899 e de 1907 já haviam delineado os procedimentos legais para a conciliação e o arbitramento; estes últimos encontravam-se incorporados, com algumas melhorias, nos artigos 12 e 15 da Convenção. Eles permaneceram quase totalmente como letra morta e, de maneira geral, nenhuma disputa foi resolvida por intermédio deles, a não ser aquelas que, de qualquer forma, teriam sido resolvidas.

2 – *DESARMAMENTO*. Supunha-se que os armamentos – ou mais precisamente a corrida armamentista – haviam sido uma das causas principais da Primeira Guerra Mundial. A Alemanha foi desarmada pelo Tratado de Versalhes. De acordo com o artigo 8.° da Convenção, os membros da Liga reconheciam que "a manutenção da paz requer a redução dos armamentos nacionais ao mais baixo nível compatível com a segurança dos estados e com a necessidade de fazer cumprir as obrigações internacionais por intermédio de ações comuns". Nesse contexto,

[4] *Sir* James Headlam-Morley, *Studies in Diplomatic History*, Methuen, Londres, 1930, pp. 1845

o Conselho da Liga teria de elaborar planos com vistas a reduzir os armamentos e, após esses limites terem sido aceitos pelas várias potências, eles não deveriam ser ultrapassados sem a permissão do Conselho.

3 – *Segurança coletiva*. Este era o princípio que substituiria o desacreditado equilíbrio do poder. O artigo central da Convenção – o de número 10 – tomou a forma de uma garantia geral e mútua: "Os membros da Liga se comprometem a respeitar e a preservar, contra a agressão externa, a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga". O artigo 11 estipulava que qualquer guerra ou ameaça de guerra era assunto que dizia respeito a toda a Liga, e que a Liga deveria tomar qualquer providência tida como sábia e eficiente para salvaguardar a paz entre as nações. O artigo 16 dizia que se um membro da Liga recorresse à guerra em desconsideração aos procedimentos para a resolução pacífica das disputas, "ele será *ipso facto* considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os demais membros da Liga". Nessas circunstâncias, os outros membros se comprometiam a submeter imediatamente o estado que violasse a Convenção a um completo boicote econômico, financeiro e social; além disso, o Conselho tinha a incumbência de recomendar às potências em questão as forças armadas que deveriam contribuir "para proteger as convenções da Liga".

4 – *Mudança pacífica*. Uma vez que a segurança coletiva era vista como uma maneira de se fazer cumprir a lei na sociedade internacional, era necessário equilibrá-la de modo a adaptar a lei a necessidades mutáveis. Já que a mudança à força era proibida, a mudança pacífica não deveria ser bloqueada. Quando os tratados se tornassem claramente obsoletos ou injustos, eles deveriam ser sujeitos a uma revisão. Dessa forma, o artigo 19 estabelecia que a Assembléia poderia recomendar a reavaliação de tratados que haviam se tornado inaplicáveis. *Lord* Robert Cecil desejava incluir tal provisão na garantia geral, e tentou incorporá-la ao artigo 10; mas, em virtude da oposição francesa, a idéia foi cortada e incluída num artigo separado. Se as potências da Liga desejassem mudanças pacíficas, tal procedimento era inteiramente adequado. Esses quatro elementos encontravam-se todos incluídos numa convenção que era simples e flexível; a primeira constituição escrita com a qual estava de acordo a grande maioria dos membros da sociedade internacional.

A história da Liga é, até certo ponto, a história da interpretação desse instrumento e das tentativas de emendá-lo e melhorá-lo. Durante todo o período entre as guerras mundiais houve um grande debate a respeito dos méritos e da aplicação da Convenção; não foi um debate estéril e destrutivo – como a controvérsia a respeito do Tratado – mas sim um debate acerca das questões duradouras e fundamentais da política em geral. Ele poderia ser descrito como um debate a respeito da prioridade e da relativa importância dos quatro elementos da Convenção. Cada qual tinha seus protagonistas, mas os do desarmamento, da resolução pacífica das disputas e da mudança pacífica eram em grande parte as mesmas pessoas que se viam a argumentar com os protagonistas da segurança coletiva. No final das contas, esse debate destruiu a estrutura da Convenção, e nada restou.

A questão primordial e de maior profundeza era aquela que dizia respeito à resolução pacífica das disputas, bem como à segurança coletiva. Segurança coletiva significa defesa internacionalizada. As potências que se encontravam no coração do sistema da Liga – a França e seus aliados na Europa Oriental – consideravam a Liga parte de sua própria defesa, ou seja, elas acreditavam gozar de cem por cento de segurança sem a Convenção e de duzentos por cento com ela. As potências que se encontravam na periferia do sistema da Liga – especialmente os membros do *Commonwealth* britânico e os estados escandinavos – acreditavam que a Convenção pouco ou nada acrescentava à sua segurança, que poderia ser resguardada por métodos mais tradicionais. Elas viam a Liga como uma instituição benevolente e caridosa para resolver as disputas de outras potências menos afortunadas e provavelmente mais belicosas.

"... Nós nunca acreditamos muito na Liga como uma forma de polícia. Ao invés disso, o que procurávamos... era o mecanismo que deveria permitir aos governos do mundo, por intermédio de francas discussões, estabelecerem antes que fosse tarde demais algum meio pacífico de resolver todas as disputas onde, na maioria dos casos, existem boas razões e argumentos de ambos os lados e onde, de qualquer forma

a luta violenta nada resolveria".[5] Eis aqui o distanciamento e o pacifismo do ponto de vista britânico que, para as demais potências – que não haviam se esquecido de que a Primeira Guerra Mundial tinha tido como conseqüência para a Grã-Bretanha o afundamento da marinha alemã bem como o fato de ela ter acrescentado o Oriente Médio a seu império – nada mais parecia a não ser complacência e hipocrisia.

O equilíbrio de poder também esteve em questão durante o debate a respeito da segurança coletiva. Para alguns dos fundadores da Convenção – especialmente Wilson – esta última deveria abolir o equilíbrio do poder e substituí-lo por uma "comunidade do poder". Mas haviam outros – dentre os quais Cecil e Churchill foram os que mais se destacaram – que viam a questão de um ângulo diferente: viam a Convenção como uma tentativa de institucionalizar o equilíbrio do poder, de fazê-lo funcionar de maneira mais automática, eficiente e racional, de permitir que evitasse maior número de guerras e de terminar as guerras que não conseguisse impedir por intermédio de uma combinação de poder mais decisiva contra o agressor, uma vez que fosse manuseado com uma finalidade mais coerente e clara. O equilíbrio do poder funcionava tradicionalmente por meio de alianças *ad hoc* contra um inimigo conhecido; a Liga, como bem disse *Sir* Arthur Salter, deveria funcionar como uma permanente aliança em potencial "contra o inimigo *desconhecido*".[6] Tal incerteza e imparcialidade sempre foram inerentes à idéia de uma garantia, e existia um modelo disso: a garantia da fronteira franco-alemã dada pela Itália e pela Grã-Bretanha em Locarno. Houve muita discussão legal a respeito de como definir o inimigo desconhecido, ou seja, o agressor; mas na prática isso nunca representou a menor dificuldade; os grandes perturbadores da paz podiam ser distinguidos e isolados com tanta facilidade quanto a França em 1840 ou a Rússia em 1878, e um dos méritos da Convenção era o de fornecer uma definição em termos de uma potência que violasse suas convenções nos artigos 10, 11 e 16.

[5] *Documents on British Foreign Policy 1919-1939*, 2.ª Série, Vol. VI, H.M.S.O., Londres, 1956, N.º 196, p. 301.
[6] *Sir* Arthur Salter, *Security*, Macmillan, Londres, 1939, p. 155.

Os opositores britânicos à idéia da segurança coletiva jogaram com a distinção entre os "provedores" de segurança – dentre os quais a própria Grã-Bretanha era considerada o grande exemplo – e os "consumidores" de segurança, ou seja, a França e seus aliados. (Um pouco mais tarde esses mesmos indivíduos orgulhavam-se de que a Grã-Bretanha "estava só" contra Hitler entre 1940 e 1941.) É bem verdade que, se a frota de Mussolini atacasse a coalizão de estados sancionadores em 1935-1936, a tarefa de afundá-la teria recaído sobre a frota britânica, mas foi a Iugoslávia que sofreu um distúrbio permanente em seu comércio ao aplicar lealmente as sanções. É bem verdade que, se tivesse sido necessário fazer pressão sobre o Japão quando este último conquistou a Manchúria em 1931-1932, a frota britânica (com ou sem cooperação americana) teria de ser incumbida de fazê-la. Às vezes isso era tido como intrinsecamente impossível, pois o Tratado de Washington de 1922 havia paralisado as bases americanas e britânicas em locais tão distantes quanto Cingapura e *Pearl Harbor,* dando ao Japão o domínio sem rivais do Pacífico Ocidental. Mas quando o Japão ameaçou os interesses americanos e britânicos em Xangai, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos viram-se capazes de exercer pressão sobre ele por meio de movimentos de frotas, e acabaram por travar uma guerra contra ele quando a frota de *Pearl Harbor* havia sido destruída e a base de Cingapura estava perdida.

Era impossível evitar a impressão de que o fato de sanções eficazes não terem sido aplicadas contra a Itália em 1935-1936 constituiu um momento decisivo na história internacional que, de fato, teria determinado todos os eventos desde então, e que teria também sido o gerador de toda uma série de outros fracassos. Seria difícil encontrar caso mais claro para ser estudado. O ataque japonês à Manchúria já foi mais complicado. O Japão possuía direitos legais intrincados sobre a Manchúria, o que lhe dava uma boa cobertura para seus argumentos de defesa; o cenário da guerra era geograficamente remoto; era mais fácil argumentar que qualquer ação seria impossível sem a cooperação de uma potência de fora da Liga - os Estados Unidos ou até mesmo a Rússia. O ataque italiano à Abissínia ocorreu numa parte do mundo onde as esferas de influência britânica e francesa se encontravam, e onde nenhuma

outra grande potência tinha grandes interesses; a ilegalidade do ataque era mais flagrante; do ponto de vista estratégico, ele era imensamente vulnerável, pois a Grã-Bretanha poderia bloquear o Canal de Suez, como já havia feito durante a Primeira Guerra Mundial e novamente o faria durante a Segunda. A preponderância do poderio que poderia ser angariado pela Liga contra a Itália era esmagadora; o apoio às sanções por parte das pequenas potências era notavelmente unânime; das três potências fora da Liga, o Japão era remoto e estava preocupado, os Estados Unidos eram benevolamente neutros, e a Alemanha – a mais importante – estava hesitante. Foi o modo de uma ação alemã na Europa que inibiu a Grã-Bretanha e a França a ponto de não impedirem a conquista italiana da Abissínia. Mas somente depois da Liga ter-se mostrado impotente foi que Hitler deu seu passo decisivo, encerrando a desmilitarização da Renânia e preparando sua expansão sobre a Europa Oriental. Evidentemente, é possível argumentar que as consequências de ter vencido o expansionismo italiano separadamente, de ter uma Itália mais ressentida ou gravemente enfraquecida internamente, teriam sido muito mais difíceis. Mesmo assim, elas não poderiam ter sido mais difíceis do que as consequências de não ter vencido esse expansionismo.

A possibilidade de implementação da segurança coletiva constantemente voltava ao princípio do equilíbrio de poder, sobre o qual estava baseada a Liga. A derrotada Alemanha permitiu que tal idéia fosse retomada; a Revolução Russa e o recolhimento dos Estados Unidos ao isolamento condicionaram sua aplicabilidade. Desses dois eventos, o mais discutido foi a recusa dos Estados Unidos de participarem da Liga, o que é comumente apontado como o golpe de morte dado na Liga. Muito pode ser dito contra esse ponto de vista. O centro e o local de teste para a Liga era a Europa, onde os Estados Unidos nunca haviam sido uma potência regular. Se os Estados Unidos tivessem adotado uma atitude semi-isolacionista e fizessem parte da Liga, isto poderia com certeza ter minimizado as obrigações da Liga e tê-la destruído por dentro com maior rapidez do que o fez a Grã-Bretanha semi-isolacionista. O efeito permanente da retirada dos Estados Unidos foi o de dar à Grã-Bretanha uma desculpa constantemente repetida para fazer pouco da Convenção. A ausência da Rússia pode ser considerada mais importante do que a

ausência dos Estados Unidos, pois sem a cooperação russa não poderia haver equilíbrio estável na Europa. Em 1934 a Rússia entrou para a Liga, mas os bolcheviques teriam permitido uma verdadeira cooperação? Duas hipóteses têm de ser ponderadas e comparadas: a primeira é se os Estados Unidos – caso tivessem entrado para a Liga teriam desejado fazer cumprir a Convenção; e a segunda é se a Rússia – caso tivesse podido contar com a confiança francesa e britânica enquanto esteve na Liga – teria tentado enganá-las para seus próprios fins revolucionários. Talvez a história nunca consiga decidir se os gestos enfáticos, mas distantes, de Roosevelt foram mais inúteis do que as brandas declarações de fidelidade à Convenção por parte de Litvinov.

O desarmamento da Alemanha no Tratado de Versalhes era precedido pela frase: "De maneira a tornar possível o início de uma limitação geral das armas de todas as nações",[7] e estava implícito na Convenção que os membros da Liga deveriam abdicar do direito de serem os únicos árbitros do volume de armamentos de que necessitavam. Quando se iniciaram negociações sérias sobre o desarmamento após Locarno, os franceses insistiram em que nenhum acordo de desarmamento seria satisfatório se não contivesse um sistema eficaz de supervisionamento internacional, de modo a assegurar que não estaria sendo violado, um ponto de vista que somente foi compartilhado pela Grã-Bretanha e pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Mas os americanos e os ingleses estavam hesitantes em aceitar não somente uma supervisão internacional, como também um nível de armamentos que implicasse a cooperação entre eles no que tange à defesa. "Cada qual discutia suas necessidades navais como se fosse algo absoluto... O programa de cruzadores britânico foi calculado como se tivesse de proteger por si só todo o comércio britânico em todos os oceanos, e o programa americano como se a marinha tivesse de operar inteiramente a partir de suas próprias bases".[8] Houve uma longa e fútil tentativa de classificar os armamentos em defensivos e ofensivos, que ficou conhecido como desarmamento qualitativo. Tinha sido fácil desprover a Ale-

[7] H. W. V. Temperley (ed.), *A History of the Peace Conference of Paris*, Vol. III, *p.* 187.
[8] F. P. Walters, *History of the League of Nations*, Vol. I, pp. 367-8.

manha vencida de armas "ofensivas" em 1919; mas quando as outras potências começaram a discutir tal conceito com relação a elas próprias, ficou claro que tanques, artilharia pesada, aviões bombardeiros, navios de guerra e submarinos eram armas defensivas para aquelas que as possuíam ou que desejavam possuí-las, e ofensivas para aquelas que ainda não as possuíam. A razão fundamental do fracasso das negociações de desarmamento, que se estenderam por seis anos sob o nome de Comissão Preparatória (1926-1932), e por dois como Conferência do Desarmamento (1932-1934), pode mais uma vez ser explicada em termos do equilíbrio do poder.

Para qualquer potência, a principal consideração a fazer a respeito das propostas de desarmamento é o efeito que estas últimas provavelmente terão sobre as relações de poder. Talvez seja verdade que as potências satisfeitas serão favoráveis a uma limitação das armas, uma vez que isto congelaria um equilíbrio do poder que as favorece. Dessa forma, a Grã-Bretanha manifestou-se favoravelmente a uma limitação das armas na Conferência da Haia de 1907, pois isso teria o efeito de confirmar sua preponderância naval e afastar a ameaça de competição por parte da Alemanha; e os Estados Unidos, por sua vez, apresentaram, em 1946, o Plano Baruch, que teria confirmado sua supremacia atômica, além de afastar a ameaça representada pela competição russa nessa área, Dessa mesma maneira, as potências insatisfeitas resistem à limitação de armamentos, que dificultaria suas tentativas de alterar o equilíbrio do poder em seu favor e, conseqüentemente, melhorar sua posição relativa. Um estadista sérvio disse a respeito da Conferência de Haia de 1899: "A idéia de desarmamento não satisfaz de maneira alguma nosso povo. A raça sérvia encontra-se dividida sob a jurisdição de sete ou oito governos estrangeiros e nós não podemos estar satisfeitos enquanto essa situação se mantiver. Vivemos na expectativa de conseguir algo para nós após o advento da grande conflagração".[9]

Propostas diferentes para a redução de armas têm, contudo, impactos igualmente diferentes, e a maioria delas está influenciada pela

[9] Headlam-Morley, *Studies in Diplomatic History*, p. 268.

esperança de mitigar a fraqueza de seu proponente ou de reduzir o poder de fogo de seus rivais. Algumas dessas propostas dirigem-se às vantagens gozadas por uma potência independentemente do equilíbrio temporário de armamentos. Foi assim que a França, uma potência satisfeita, não entendeu o desarmamento como uma maneira de se proteger contra a Alemanha, pois qualquer tendência no sentido de um equilíbrio de armas aumentaria a vantagem da Alemanha por intermédio de uma maior população e recursos industriais, e ela considerava sua própria preponderância militar como uma maneira de manter um equilíbrio precário frente às vantagens mais substanciais e de mais longo prazo que seu inimigo detinha. Por outro lado, foi assim que Litvinov expôs no Comitê Preparatório sua famosa proposta em favor da abolição de todos as armas, ou seja, a potência mais insatisfeita de todas propunha o desarmamento total. De fato, seria lógico que a potência revolucionária propusesse a abolição do equilíbrio do poder. Como ela dependia da propaganda e de sua quinta coluna comunista em todos os países, sua proposta, se considerada ao pé da letra, somente teria aumentado seu poder relativo.

O próprio desarmamento teria sido uma espécie de mudança pacífica, ao melhorar a posição da Alemanha com relação a outras potências. O fracasso do desarmamento desviou a atenção daqueles que acreditavam que a Alemanha tinha sido injustiçada para a busca de mudanças pacíficas, e a bem-sucedida violação alemã do tratado no que se referem aos armamentos indicava que deveriam ocorrer mudanças, e que justamente essas mudanças poderiam tornar-se questões para discussão. Mas o argumento a respeito das mudanças pacíficas continha dois vícios radicais. O primeiro era de ordem prática: dizia que as discussões só haviam começado seriamente depois que algumas mudanças haviam sido concedidas, não por parte dos fortes em benefício dos fracos, mas sim em virtude de preocupações por parte daqueles que estavam em posições confortáveis em benefício dos mais violentos. Ainda que muito discutível, é possível que se o desarmamento ou a mudança pacífica tivessem sido concedidos à Alemanha quando era representada por Stresemann, durante os anos posteriores a Locarno, a democracia ale-

mã tivesse se fortalecido suficientemente para evitar a Revolução Nazista. Uma vez os nazistas no poder, a mudança pacífica tomou o aspecto de sacrifício de pequenas potências em benefício do agressor. Mas havia, em nível de princípio, uma questão mais profunda. Séculos atrás, o jurista internacional alemão Pufendorf tinha argumentado que um estado que foi à guerra sem procurar resolver pacificamente a disputa tem de aceitar "a sorte de Marte"; mesmo uma paz injusta é uma aproximação da justiça, e tem de ser aceita como final para que a sociedade internacional possua um mínimo de ordem; daí deriva-se a regra geral de que os tratados de paz têm de ser firmados de boa fé. Estamos, contudo, analisando um caso onde não somente a parte derrotada hesitava em aceitar a sorte de Marte, mas também onde o mais poderoso dos vencedores começou a ter escrúpulos. Isto representava, talvez, um crédito para seu sentido de justiça, mas negligenciava a lei política fundamental de que a condição primordial para que haja justiça é a existência da manutenção de uma ordem. É possível conceber uma ordem injusta; é possível conceber – e mesmo lentamente criar – uma ordem justa; mas é impossível (exceto para o anarquista teórico) conceber uma desordem justa. Mesmo assim, essa foi a direção que decidiram tomar os protagonistas da mudança pacífica enquanto desmantelavam a tosca armação da ordem internacional erigida em 1919. Henrique II foi capaz de introduzir as grandes e pequenas sessões de tribunais de direito, que constituíam o procedimento para a mudança pacífica na sociedade feudal, somente em razão do fato de que seus predecessores já haviam estabelecido um forte governo central que fazia cumprir com rigor a paz do rei. Lincoln, por sua vez, não tentou atender às reivindicações dos estados do Sul por meio da revisão dos termos da União de acordo com a doutrina da soberania dos estados e com a decisão Dredd Scott.

A deficiência do apaziguamento não surgia em decorrência de sua busca por mudanças na ordem internacional com as quais todos estivessem de acordo; isto era uma função para a diplomacia e para o equilíbrio do poder. O apaziguamento tinha três deficiências, em parte morais e em parte intelectuais. 1) *Um mau julgamento a respeito da natureza do nazismo,* a despeito da mais clara evidência e de numerosos avisos. Exis-

te uma doutrina conveniente que diz que as práticas internas de um país não interessam às demais potências; mas desde o assassinato de Dollfuss em 1934 as implicações internacionais eram patentes. 2) *Um mau julgamento a respeito do equilíbrio do poder.* A função do equilíbrio de poder (em seu 2.º sentido) é de proteger a independência das pequenas potências. Mudanças pacíficas que as ponham em perigo serão provavelmente mudanças no caminho errado. O apaziguamento da Alemanha nazista pelas potências ocidentais foi a primeira vez que o princípio de "mudança pacífica" foi utilizado de forma a agradar uma potência dominante, e foi fato irônico que o beneficiário fosse a mais bárbara de todas as potências dominantes. Não havia precedentes desde a política de Carlos II em relação a Luís XIV. E um fato interessante que os precedentes aos quais E. H. Carr se refere em *The Twenty Years Crisis* sejam o Congresso de Berlim de 1878, que representou uma mudança contra o estado potencialmente predominante, as rebeliões dos americanos e dos irlandeses contra a Grã-Bretanha e a rejeição pela Turquia do Tratado de Sèvres. 3) *Um mau julgamento a respeito da moralidade.* As potências ocidentais – e em particular a Grã-Bretanha – haviam adotado um alto padrão moral ao subscreverem a Convenção, e agora argumentavam que aquela mesma Convenção era inviável e que deveria ser deixada de lado em nome de um padrão moral ainda mais elevado representado pela paz. A questão tratada entre Chamberlain e Hitler em Munique era o fato de que Hitler desejava uma violenta alteração do *status quo*, ao passo que Chamberlain insistia no ponto de que as alterações tinham de ser obtidas por meios pacíficos. Mas ele havia acabado de reconhecer uma mudança violenta, representada pela conquista da Abissínia pela Itália, e a participação de Mussolini em tal exemplo de mudança pacífica não poderia deixar de ter seu efeito sobre a credibilidade moral da Grã-Bretanha.

O sistema conhecido como apaziguamento já havia começado a funcionar por trás da fachada da Liga; era, de certa maneira, a continuação do antigo sistema do Concerto da Europa, de acordo com o qual as grandes potências resolviam suas questões por intermédio de acordos entre si próprias às custas das pequenas potências. O primeiro exemplo disso ocorreu em 1923, quando a Itália utilizou-se de uma dis-

puta com a Grécia para bombardear e ocupar Corfu. Ansiosas de assegurar a evacuação de Corfu e de restaurar o equilíbrio de poder no Mediterrâneo, a Grã-Bretanha e a França apaziguaram a Itália ao impedirem que a Liga se encarregasse da questão e ao concordarem com que a Itália extorquisse da Grécia uma volumosa indenização. Em 1933, Mussolini propôs um Pacto de Quatro Nações, segundo o qual as quatro grandes potências européias (excluindo a Rússia) deveriam empreender a revisão do Acordo de Paz, o que tinha como conseqüência o fato de que elas imporiam seus pontos de vista sobre as pequenas potências. Tal iniciativa foi, naquele momento, frustrada pela Pequena *Entente*. Seguiram-se o Plano Hoare-Laval (1935) que daria um fim negociado à Guerra da Abissínia mediante sua partição em favor da Itália; o estabelecimento do Comitê para a Não-Intervenção em Londres (1936), que retirava das mãos da Liga a questão da Guerra Civil espanhola; o Acordo Anglo-Italiano de abril de 1938, que harmonizava os interesses anglo-italianos no Mediterrâneo ao preço do reconhecimento britânico da conquista da Abissínia pela Itália; e, finalmente, a concretização da idéia do Pacto das Quatro Potências em Munique (setembro de 1938), onde as quatro potências mostraram-se de acordo quanto à partição da Tchecoslováquia pela Alemanha (com a entrada da Polônia e da Hungria) de maneira a preservar a paz.

O apaziguamento havia anteriormente sido uma palavra honrada; ela tornou-se infame pois, como nome da política ocidental durante os anos trinta, e adquiriu o sentido de tentar comprar uma grande potência expansionista mediante o sacrifício de pequenos aliados em relação aos quais existia uma promessa de defender.

Até aquele momento, o diretório de quatro estados havia excluído a Rússia, em relação à qual essas quatro potências (exceto, até certo ponto, a França) encontravam-se inflexivelmente opostas por motivos ideológicos. Dessa forma, a Rússia, última grande potência que parecia patrocinar o sistema da Liga, foi levada ao isolamento, e ela própria acabou recorrendo ao apaziguamento. O Pacto Nazi-Soviético de agosto de 1939 foi a Munique russa. O segundo artigo do Pacto dizia que, se qualquer uma das duas potências "se tornasse objeto de ação bélica por parte de uma terceira potência", a outra de maneira alguma apoiaria a

terceira potência. Daquele momento em diante, a Alemanha tornou-se objeto de ações bélicas por parte da Polônia e da maioria das nações européias que se defendiam; ao passo que a Rússia apressava-se em transformar os estados bálticos em províncias de fronteira e, por sua vez, tornou-se objeto de ações bélicas por parte dos finlandeses que também se defendiam. Esse mesmo método das grandes potências chegarem a acordos internacionais passando por cima dos interesses dos pequenos estados pode, novamente, ser observado em Yalta em 1945, quando a questão polonesa foi resolvida pelas três grandes potências aliadas sem que a Polônia estivesse representada, da mesma forma que a questão tchecoslovaca havia sido resolvida em Munique sem representação por parte da Tchecoslováquia. Esses exemplos de apaziguamento não se encontram todos necessariamente no mesmo nível moral. O apaziguamento de uma potência predatória, contra a qual logo depois nos vemos em guerra pode parecer diferente do apaziguamento de um aliado heróico em cuja companhia acabávamos de obter uma exaustiva vitória. Mas aqui estamos preocupados em apontar para o fato de que em todos esses momentos o método utilizado foi o mesmo: as grandes potências agiram como um diretório. Foi esse o sistema de política do poder que a Liga das Nações teve a incumbência de superar – e fracassou.[10]

[10] Este capítulo foi completado no início da década de 60, provavelmente no ano de 1960.

Capítulo XX

# A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Se damos o título de "A Liga das Nações" a um capítulo que se refere à política internacional entre as duas guerras mundiais, nós o fazemos, por assim dizer, somente por cortesia. Como vimos, a Liga das Nações nunca controlou a política do período. O presente capítulo trata da política internacional desde 1945 e é uma cortesia ainda maior intitulá-lo "As Nações Unidas", uma vez que a Organização das Nações Unidas tem exercido menos influência sobre a política internacional desde 1945 do que a Liga das Nações exerceu durante o período precedente. Mesmo assim, as duas organizações internacionais fornecem rótulos convenientes; representam uma evolução importante, ainda que rudimentar e estudiosos de relações internacionais seguidamente superestimam sua importância.

O período das Nações Unidas é uma continuação do período da Liga das Nações; isto significa dizer que o rompimento representado pela Primeira Guerra Mundial foi maior do que aquele representado pela Segunda – 1919 foi mais um novo começo do que 1945. Cumpre ressaltar três elementos dessa continuidade. O primeiro é uma nova tentativa de estabelecer uma organização internacional eficaz para a segurança internacional: as Nações Unidas foram a sucessora formal da Liga das Nações. O segundo é a volta do conflito entre a Rússia comunista e as potências ocidentais, numa escala maior e num estágio de maior amplidão. O terceiro é a implementação do princípio da autodeterminação nacional além dos limites da Europa: na Ásia e na África. Mesmo assim, esses elementos de continuidade não determinam a semelhança entre os dois períodos de pós-guerra. Talvez a mais marcante entre as muitas diferenças seja o fato de que o período pos-

terior a 1919 conheceu a maior tentativa já empreendida para dotar a sociedade internacional de uma constituição efetiva e para estabelecer a lei e a ordem internacionais mediante a cooperação entre os estados. Mas o período que se seguiu a 1945 demonstrou, em contraste, um retrocesso à política do poder revolucionária, e tem sido marcado por uma menor preocupação com a legalidade e a ordem. Conheceu também o fracasso da cooperação internacional generalizada e, ao invés disso, viu o surgimento de blocos de defesa hemisféricos. Foi, ainda, forçado a abandonar a segurança coletiva como um objetivo político, e presume que isto seja atingido mediante o terror mútuo representado pelas armas nucleares.

A Carta das Nações Unidas – que foi esboçada pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Rússia em Dumbarton Oaks, em 1944, e completada por uma conferência internacional de todas as potências aliadas em São Francisco em abril de 1945 – estabeleceu uma organização mais autoritária do que havia sido a Liga no que diz respeito à segurança mundial. A Liga não era capaz de fazer coisa alguma exceto mediante a livre cooperação de seus membros. As Nações Unidas tinham as características de uma organização governamental, que em certos aspectos era capaz de dar ordens e de se sobrepor a seus membros, e talvez até de alterar seu *status* legal. 1) O Conselho de Segurança estavam investidos dos poderes coercitivos. Os signatários da Carta davam ao Conselho o poder de agir como seu representante para manter a paz e a segurança (Art. 24), comprometiam-se eles próprios a aceitar e implementar suas decisões (Artigos 25 e 48), encarregavam-se de fornecer ao Conselho forças armadas e assistência (Artigo 43), bem como de manter forças aéreas de prontidão imediata para a aplicação de sanções (Artigo 45). 2) Mediante uma inovação marcante, foi modificada a regra tradicional que dizia que os órgãos internacionais só poderiam decidir por voto unânime (o que corresponde ao princípio legal de acordo com o qual uma potência não pode estar atada a uma decisão com a qual não consentiu). O Conselho de Segurança, um órgão de onze membros, decide por uma maioria de sete. A Assembléia Geral decide por maioria de dois terços.

Esses progressos pareciam ir ao encontro do constitucionalismo, mas foram contrabalançados pelo fato de as grandes potências terem assumido uma posição de muito menor comprometimento sob a Carta do que o tinham sob a Convenção. A maioria de sete de que necessita o Conselho de Segurança para passar uma resolução tem de incluir os cinco membros permanentes, ou seja, as próprias grandes potências (Artigo 27 (3)). Assim, qualquer uma das grandes potências pode vetar uma decisão. Cumpre notar que o direito de veto foi um desejo independente de cada uma das grandes potências em Dumbarton Oaks. As pequenas potências, na Assembléia, foram privadas daquilo que era tradicionalmente visto como a proteção proporcionada pela decisão por unanimidade; somente as grandes potências a mantiveram. Além do mais, estava estipulado na Convenção o princípio de que um estado não poderia ser árbitro de seu próprio caso, de maneira que, tendo em vista o princípio da unanimidade, não eram computados os votos das partes de uma disputa internacional (Artigo 15 (6)); cf. (Artigo 16(4)). Na Carta, esse princípio virtualmente desapareceu (Artigo 27): ele sobreviveu com referência à solução pacífica das disputas mas, a pedido de Stalin, foi retirado de onde mais era necessitado, ou seja, no que diz respeito a ameaças à paz e a atos de agressão (Artigo 27 (3)). As presunções por trás da Convenção eram de livre cooperação e boa fé mútua entre estados soberanos que consentiam em limitar sua liberdade de ação em prol da ordem e da paz. A presunção existente por trás da Carta era a de poder incontrolável por parte dos estados vencedores e de que uma nova agressão somente deveria ser temida por parte de seus ex-inimigos. O efeito disso foi colocar as grandes potências fora da organização em todos os assuntos que elas próprias resolvessem considerar seus interesses vitais, além de colocá-las acima da lei, cuja obediência eram capazes de impor às pequenas potências.

As conseqüências eram imprevisíveis exceto para os mais perspicazes. O poder de veto detido pelas grandes potências e constantemente exercido pela Rússia tornou o Conselho de Segurança impraticável e, em questão de poucos anos, as partes da Carta que haviam inicialmente sido consideradas as mais importantes já estavam obsoletas. Percebeu-se então o valor de uma cláusula de escape acrescentada em São Francisco:

o Artigo 51, que reconhece o direito de autodefesa individual ou coletiva na hipótese de o Conselho de Segurança não conseguir cumprir sua função. O direito à autodefesa individual é o princípio básico da anarquia internacional; o direito à autodefesa coletiva é o princípio do equilíbrio do poder; e esses dois princípios sobreviveram com grande pujança sob as ficções da Carta. O Artigo 51 "virou o veto do lado do avesso" (para usarmos um termo de *Sir* Charles Webster) ao reconhecer que uma maioria de potências não pode ser impedida de cooperar com o fito de adotar fora de uma organização internacional uma política que o regime de unanimidade a impede de adotar *dentro* da organização. Por essa mesma razão, o veto de que todo membro da Liga dispunha não havia seriamente obstruído o propósito da Liga. Durante a suprema crise gerada pela agressão italiana em 1935, a Assembléia não tinha condições de aprovar formalmente sanções por meio de voto, pois a Itália votava contra e seus três satélites – a Albânia, a Áustria e a Hungria – se abstinham. Mas Benes, o Presidente do Conselho, observou que a aplicação de sanções era uma questão que dizia respeito a cada um dos membros da Liga individualmente e se cinqüenta tinham concordado em condenar a agressão italiana, então esses cinqüenta estavam agindo dentro de seus direitos ao organizarem uma conferência (que foi eufemisticamente intitulada Comitê de Coordenação) para dirigir as medidas que tomariam contra a Itália. O Tratado de Bruxelas que estabeleceu a União Ocidental e o tratado que criou a OTAN (Tratado do Atlântico Norte, 1949, Artigo 5) expressamente apelavam para o Artigo 51 da Carta. Num movimento paralelo, a Assembléia Geral iria ter uma carreira turbulenta ao tentar assumir o controle de algumas das funções que a Carta, cuidadosamente, dela havia se afastado.

Dessa forma, a Carta das Nações Unidas mostrou uma reversão na hesitante tendência para o constitucionalismo internacional, que podia ser observada desde o Concerto da Europa da época de Castlereagh até a Convenção da Liga. Uma inversão correspondente e mais notável surgiu com respeito a um acordo de paz. A Convenção da Liga havia sido parte integral dos tratados de paz de 1919 e sofreu, conseqüentemente, tanto quanto os acordos de paz, ataques por parte de revisionistas. A Carta das Nações Unidas foi concebida de forma a escapar dessa

desvantagem, pois foi estabelecida antes de a Segunda Guerra Mundial ter chegado ao fim, e não estava ligada a qualquer acordo de paz. Mas uma das mais extraordinárias conseqüências da Segunda Guerra Mundial foi o fato de que não se chegou a nenhum acordo de paz. As conferências de paz, ao final de guerras totais, haviam se tornado cada vez mais abrangentes, e assemelhavam-se aos grandes encontros legislativos da sociedade internacional." Após 1945, elas cessaram. Em 1946 houve uma pequena Conferência de Paz de Paris, que fez tratados entre as vinte e uma principais potências aliadas e os pequenos estados europeus inimigos: a Itália, a Hungria, a Romênia, a Bulgária e a Finlândia. Um tratado semelhante com a Áustria só foi assinado em 1955. Mas as potências vitoriosas não conseguiram entrar em acordo a respeito de um tratado de paz com seus dois principais inimigos. Os Estados Unidos assinaram um tratado de paz com o Japão em São Francisco em 1951; mas isto foi rejeitado pelas potências comunistas, pela Índia e por Burma, e não foi assinado por nenhum dos dois governos chineses, uma vez que as potências ocidentais não conseguiam entrar em acordo a respeito de qual deles deveria estar representado. A Rússia fez uma paz separada com o Japão em 1956. Do ponto de vista ocidental, era impossível fazer um tratado de paz com a Alemanha até que ela fosse reunificada; e a reunificação alemã era o mais difícil de todos os problemas diplomáticos do após-guerra. O sucesso econômico obtido pela Alemanha Federal, bem como sua incorporação ao sistema de defesa das potências ocidentais, parecem demonstrar que um tratado de paz pode ser dispensável. Mesmo assim, a fraqueza crônica da Alemanha Oriental, a necessidade da Rússia dar a esse satélite algum *status* legal, a fronteira não confirmada entre a Alemanha Oriental e a Polônia, e sobretudo a perigosa e anômala posição de Berlim Ocidental estavam diretamente relacionadas à falta de um tratado de paz.

O Conselho de Segurança não funcionou e um acordo de paz abrangente não foi feito em razão da Guerra Fria. No passado, aliados vitoriosos sempre se separaram após ter sido removido o perigo representado pelo inimigo comum, mas nunca antes havia surgido tão depressa e de maneira tão implacável um novo conflito entre os aliados: era mais um sinal da deterioração geral das relações internacionais. A

Guerra Fria era simplesmente mais uma etapa do conflito doutrinário entre a Rússia bolchevique e o resto do mundo, que durava desde 1917. Como vimos, houve nos anos trinta uma luta triangular entre os países fascistas Anti-Comintern, as potências da Liga e a União Soviética. Após a Revolução Nazista, a Rússia entrou para a Liga para cooperar com as potências ocidentais em defesa própria. Durante o período do apaziguamento, as potências ocidentais cooperaram com o Eixo – de maneira a excluir a Rússia da Europa. Após o Pacto Nazi-Soviético, a Alemanha cooperou com a Rússia para partilhar a Europa Oriental. Depois da invasão alemã da Rússia, esta última cooperou com as potências ocidentais para destruir as potências do Eixo. A Segunda Guerra Mundial eliminou uma das partes desse conflito triangular. Fazendo-se um retrospecto de vinte anos, o fascismo parece (talvez erradamente) ser uma intrusão irrelevante no curso da história, que em 1945 pôde continuar o debate fundamental entre a potência comunista e o mundo ocidental. O medo e a raiva do comunismo por parte do Ocidente tornaram-se claros quando a Rússia foi expulsa da Liga em virtude de seu ataque à Finlândia em dezembro de 1939, uma punição que não foi dada à Itália ou ao Japão por suas agressões. A desconfiança da União Soviética com relação ao Ocidente pode ser observada em toda a diplomacia da Segunda Guerra Mundial. Mas enquanto as bases da hostilidade russo-ocidental encontram-se na própria natureza do comunismo – que é dedicado à total destruição do modo de vida de seus vizinhos, e que rejeita a convenção burguesa de uma ordem internacional assim como rejeita a moral e a democracia burguesas – encarar tal conflito como predeterminado talvez seja cometer outro erro, bem como esquecer-se das ocasiões quando faltou uma confiança inteligente por parte do Ocidente em relação à Rússia.

Do lado russo, o início da Guerra Fria [1] talvez tenha sido percebido na suspeita de que as potências ocidentais estavam agindo em conluio com os alemães durante os últimos meses da guerra, no fim abrupto e inamistoso do *Lend-Lease* pelos Estados Unidos no verão de 1945, ou

[1] O termo aparentemente foi cunhado por Bernard Baruch, em seu discurso de 16 de abril de 1947, na inauguração de seu retrato na Câmara dos Representantes da Carolina do Sul. *New York Times*, 17 de abril de 1947, p. 21.

ainda no lançamento das duas bombas atômicas no Japão, o que demonstrava que os Estados Unidos não mais precisavam da ajuda soviética para derrotar o Japão como havia sido prometido em Yalta, além do fato de que haviam subitamente adquirido uma nova e esmagadora superioridade militar sobre seu aliado esgotado. Do lado ocidental, a Guerra Fria era entendida como um período que se iniciou em virtude da brutalidade e da chicana que caracterizaram a imposição de um governo comunista na Polônia por Stalin. O primeiro efeito da Guerra Fria foi a divisão da Europa e do Oriente Médio entre os blocos ocidental e soviético. Os estados da Europa Oriental, que haviam sido conquistados ou reduzidos à categoria de satélites pela Alemanha nazista, foram rapidamente "comunizados" pela Rússia. A Tchecoslováquia manteve um equilíbrio precário entre Leste e Oeste durante o governo de Benes; e a Grécia – estado mediterrâneo, e não-balcânico, que havia sido libertado pela Grã-Bretanha – tinha um regime monarquista conservador. A Rússia exerceu grande pressão sobre sua fronteira sul, ao tentar separar o Azerbaijão da Pérsia, ao exigir território e uma revisão do regime dos estreitos com a Turquia, e ao permitir que os comunistas gregos começassem uma guerra de guerrilha na Grécia. A resposta dos Estados Unidos veio em 1947 com a Doutrina Truman – primeira manifestação da política de contenção – que avançou as linhas de defesa americanas de maneira a abraçarem a Grécia e a Turquia, prometendo-lhes a ajuda que a Grã-Bretanha por ter se tornado demasiadamente fraca, não mais podia fornecer. Três meses mais tarde, os Estados Unidos tomaram a iniciativa diplomática por intermédio do Plano Marshall, que oferecia ajuda econômica à Europa em geral contanto que as nações européias estivessem de acordo quanto a um programa conjunto. A Rússia rejeitou o Plano Marshall para si própria e para seus satélites, demonstrando, assim, a divisão da Europa; e o Plano Marshall talvez tenha se tornado o que seus idealizadores queriam: uma renascença das economias da Europa Ocidental sob a orientação dos Estados Unidos, bem como um lance na política de contenção.

A Rússia retaliou em setembro de 1947 ao criar o *Cominform*, uma organização constituída pelos partidos comunistas europeus cujo principal objetivo era provavelmente de insuflar ações perturbadoras da or-

dem na Europa Ocidental, por intermédio dos poderosos partidos comunistas existentes na França e na Itália. A Rússia também destruiu o governo de coalizão de Praga em 1948 e impôs o comunismo à Tchecoslováquia, que havia desejado aceitar o Plano Marshall e foi forçada a voltar atrás de maneira humilhante. Esse golpe violento, que lembrou a tomada de Praga pelos nazistas em março de 1939, apressou a criação da União Ocidental entre a Grã-Bretanha, a França, a Bélgica, a Holanda e Luxemburgo, pelo Tratado de Bruxelas de março de 1948, um pacto de defesa mútua e cooperação econômica vigente por cinqüenta anos. Um ano mais tarde os Estados Unidos se juntavam a esses países na Organização do Tratado do Atlântico Norte, que englobava as quatro potências do Pacto de Bruxelas e mais os Estados Unidos, o Canadá, a Itália, a Noruega, a Dinamarca, a Islândia e Portugal, que estavam de acordo em que um ataque a um deles seria um ataque a todos. Foi essa a primeira aliança firmada em tempos de paz a contar com uma força militar organizada e com um comando unificado. Em 1952 a Grécia e a Turquia juntaram-se à aliança.

Esses acontecimentos eram refletidos e exagerados no espelho que era a Alemanha. A Alemanha havia sido dividida em quatro zonas de ocupação, sujeitas a um acordo para preservar a unidade alemã e para governar por intermédio de um Conselho Aliado dos Quatro; Berlim, território encravado na Zona Soviética, foi conseqüentemente dividida em quatro setores. Logo após o momento da vitória, cada qual havia se tornado mais temeroso dos demais do que da própria Alemanha. O objetivo final da Rússia era provavelmente o de transformar a Alemanha unificada num satélite comunista (a Alemanha, em um determinado momento, tinha possuído o maior partido comunista do mundo). O objetivo final do Ocidente era o de reeducar a Alemanha no sentido de torná-la uma sociedade democrática, cumpridora da lei e membro da sociedade internacional, que pudesse livremente resolver cooperar com o Ocidente na luta contra o comunismo. Após intermináveis reuniões de seus Ministros das Relações Exteriores, a Rússia, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França não conseguiram chegar a um acordo a respeito de uma política comum com relação à Alemanha. O Plano Marshall

estimulou americanos e ingleses a unirem suas zonas de ocupação de forma que a indústria alemã pudesse contribuir para a recuperação econômica da Europa; após fracassarem como intermediários, os franceses se juntaram às potências ocidentais. A resposta da Rússia foi de interromper a comunicação terrestre entre a Alemanha Ocidental e Berlim Ocidental. O bloqueio de Berlim, foi uma batalha sem sangue, travada de junho de 1948 até maio de 1949, e ganha pela ponte aérea e pelo bloqueio da Zona Oriental em represália. A suspensão do bloqueio, bem como o fim da guerra de guerrilha na Grécia naquele mesmo outono, marcaram o fracasso da tentativa russa de alterar o *status quo post bellum* na Europa. A Alemanha encontrava-se então irreparavelmente dividida, as zonas ocidentais rapidamente se uniram para formar uma República Federal e a Zona Soviética transformou-se num satélite comunista. O equilíbrio do poder na Europa – criado quando os exércitos soviético e ocidental encontraram-se no coração da Alemanha derrotada em maio de 1945, e posto em perigo pela rápida desmobilização por parte das potências ocidentais – tinha sido restaurado. A única mudança foi a secessão da Iugoslávia do bloco soviético em 1948. Em 1949 a Rússia obteve a bomba atômica, mas mais uma vez viu os Estados Unidos se distanciarem tecnologicamente, pois naquele momento este último país já estava desenvolvendo a bomba de hidrogênio, que foi testada pela primeira vez em 1952.

Assim como depois da Primeira Guerra Mundial, a República Soviética mais uma vez falhava numa tentativa de invadir e comunizar a Europa (mesmo tendo conseguido estender os limites de seu poder do Lago Peipus e dos Pântanos Pripet até o Mar Báltico e o Elba); e agora novamente – ainda que desta vez de maneira mais eficiente do que nos anos vinte – ela tentava o caminho que passa por Pequim e Calcutá. A tentativa de redividir os territórios que haviam feito parte da Nova Ordem nazista na Europa foi seguida de outra, para também redividir os territórios que haviam formado a esfera da co-prosperidade japonesa, no Extremo Oriente. Após a rendição japonesa, aquele país foi ocupado somente pelos Estados Unidos, ao contrário da Alemanha; a China recomeçou sua Guerra Civil – suspensa ou em banho-maria desde a

invasão japonesa de 1937 – entre o governo de Kuomintang e os comunistas, com os Estados Unidos como mediador ineficaz; a Coréia foi ocupada pelos russos ao norte do paralelo 38 e pelos americanos ao sul desta marca, como preparação para a formação de um governo independente naquele país pela primeira vez desde 1910, quando havia sido anexado pelo Japão; e, finalmente, a Holanda, a França, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos retomaram ou tentaram retomar a administração dos territórios do sudeste asiático que haviam sido conquistados pelo Japão.

A distribuição do poder foi destruída quando em 1949 os comunistas chineses finalmente conquistaram a totalidade do seu território continental. Isto não correspondeu ao fim da Guerra Civil, uma vez que o governo nacionalista derrotado ainda detinha Formosa e algumas outras ilhas. Mas a instituição da República Popular Chinesa e de seu governo na antiga capital imperial de Pequim em 1949, bem como sua aliança militar com a Rússia, em 1950, mudaram de forma decisiva o equilíbrio do poder na Ásia e no mundo, e contrabalançaram a formação da OTAN; uma nova grande potência comunista agora se juntava à Rússia. Era natural comparar a nova aliança militar ao Eixo Roma-Berlim que havia confrontado as potências ocidentais nos anos trinta. Mas nunca havia sido necessário questionar qual das duas potências do Eixo era a mais forte e líder. No caso das duas potências comunistas, isto era posto em questão, em relação ao lapso de tempo que fosse levado em consideração. Naquele momento, a China era muito mais fraca, uma grande potência somente em potencial, que não possuía indústria pesada, e que dependia da Rússia para obter armas. Ela possuía, contudo, a população mais numerosa, diligente e disciplinada do mundo, a quarta maior extensão territorial (depois da União Soviética, do Canadá e do Brasil), todos os recursos necessários à indústria pesada, grandes comunidades chinesas no estrangeiro, especialmente na Malásia, no Sião e na Indonésia, que se pareciam, do ponto de vista estratégico, com as minorias alemãs da Europa Oriental que haviam sido os instrumentos da expansão nazista; possuía, ainda, a reivindicação de ser a mais antiga civilização contínua do mundo. Ela era tradi-

cionalmente o Reino do Meio, o império em relação ao qual todos os povos do mundo eram bárbaros que lhe pagavam tributos. Além disso, a China não era um satélite da Rússia. A Iugoslávia havia sido capaz de resistir à União Soviética em 1948 porque era o único país além da própria Rússia onde o partido comunista havia tomado o poder sem a supervisão soviética. A China era agora o terceiro desses países e Mao devia ainda menos do que Tito pelo apoio de Stalin. A Revolução Chinesa era uma aplicação nova e independente dos princípios marxistas. Diferente da Revolução Bolchevique em aspectos importantes e, após a morte de Stalin, Mao se tornou o mais antigo revolucionário comunista, podendo se auto-proclamar o teórico comunista de mais autoridade. Tais considerações aumentaram as esperanças ocidentais de que a Rússia e China poderiam vir a divergir entre si.

A invasão da Coréia do Sul pela Coréia do Norte comunista em junho de 1950 marcou o início da maior guerra desde 1945 e deu ao procedimento das Nações Unidas uma aplicação inesperada. O presidente Truman, tendo em mente a incapacidade da Liga das Nações em resistir à agressão italiana, convocou o Conselho de Segurança e comprometeu na luta as forças americanas. Até aquele momento, o veto russo no Conselho de Segurança tinha sido explicado ou desculpado pela dominação americana das Nações Unidas, o que tornava esta última uma parte do aparelho diplomático da Guerra Fria. Sob a liderança americana, nas Nações Unidas, a Rússia estava na mesma situação de desvantagem em que a Prússia havia estado na Confederação Germânica, sob a liderança austríaca, antes de Bismarck tomar posse. Os diversos usos das Nações Unidas já tinham sido experimentados durante a guerra civil grega, quando a Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs, fazendo uso de aviões com a marca das Nações Unidas, podiam divulgar a ajuda que os rebeldes estavam recebendo da Albânia, da Iugoslávia e da Bulgária, e a Assembléia Geral dava uma espécie de aprovação internacional ao apoio americano ao governo grego. Antes de 1955, os grupos ocidental e latino-americano tinham trinta e oito votos na Assembléia Geral, ao passo que o bloco comunista e as potências não comprometidas somavam apenas vinte e dois; mesmo que, eviden-

temente, somente o bloco soviético seguisse esses alinhamentos de maneira rígida. No Conselho de Segurança, a Rússia encontrava-se constantemente em minoria unitária em meio aos cinco membros permanentes; suas moções afirmativas nunca poderiam atingir a necessária maioria de sete e, dessa forma, eram natimortas. O veto, disse Vyshinsky, o representante soviético junto às Nações Unidas, era a arma da minoria. Ele também proclamou que a maioria nas Nações Unidas representava apenas uma minoria no mundo e que a maioria no mundo estava por trás da minoria nas Nações Unidas.[2] Na esperança de seduzir esta vasta audiência, a Rússia desenvolveu o Movimento Mundial da Paz entre 1948 e 1952, como uma organização internacional alternativa em potencial, dominada por ela própria assim como as Nações Unidas eram dominadas pelos Estados Unidos. Além disso, no início do ano de 1950, após ser derrotada numa proposta de transferir a vaga da China nas Nações Unidas dos nacionalistas para a República Popular Chinesa, a União Soviética iniciou um boicote daquela organização.

A ausência da Rússia no Conselho de Segurança (e o fato de a vaga da China estar sendo ocupada por Formosa e não por Pequim) permitiu que fosse aprovado o envio de ajuda à Coréia do Sul sem receber veto. Mas, mesmo assim, o Conselho de Segurança não estava funcionando de acordo com a Carta. Sua resolução era uma recomendação aos estados membros, e não uma ordem; ele estava funcionando da mesma forma que o Conselho da Liga, e as sanções que prescrevia eram opcionais, como aquelas estipuladas no Artigo 16 (2) da Convenção. Quando, após o início da Guerra da Coréia, a Rússia retornou ao Conselho de Segurança para condenar o que havia sido feito durante sua ausência e para impedir decisões semelhantes, os Estados Unidos procuraram transferir tanto quanto possível as funções do Conselho de Segurança para a Assembléia Geral. A resolução da União pela Paz de 3 de novembro de 1950 estipulava que, quando o Conselho de Segurança não pudesse agir em virtude da falta de unanimidade dentre seus mem-

[2] Assembléia Geral das Nações Unidas: *Official Records of Ad Hoc Political Committee, 3.ª* sessão, 24 de novembro de 1948, p. 125; AGNU: *Official Records of Plenary Meetings*, Parte 1, *3.ª* sessão, 4 de novembro de 1948, p. 408.

bros, a Assembléia Geral deveria ser convocada em sessão de emergência para agir em seu lugar. Mas a Assembléia Geral somente podia agir dentro do seus poderes: ela era unicamente capaz de recomendar, e não de ordenar. Na prática, a segurança coletiva que era possível organizar no âmbito das Nações Unidas estava mostrando ser indistingüível, do ponto de vista legal, daquela segurança coletiva que podia ser organizada segundo a Convenção da Liga: era a cooperação voluntária entre estados soberanos cujo interesse comum e sentido de obrigação os levara a se unirem. Parece ser este o mais alto grau de cooperação permitida pela natureza de estados independentes.

Do ponto de vista político, contudo, em oposição ao ponto de vista legal, a segurança coletiva ilustrada pela Guerra da Coréia era muito diferente da segurança coletiva sobre a qual dispunha a Convenção da Liga e que a França e a Grã-Bretanha desonestamente tentaram aplicar contra a Itália em 1935.[3] Os idealizadores da Liga tinham em mente um equilíbrio do poder múltiplo, no qual um agressor seria confrontado com uma coalizão preponderante de grandes potências que estariam determinadas a sustentar a Convenção. Em 1935, a despeito da indiferença por parte dos Estados Unidos, tais circunstâncias ainda estavam em vigor. A Guerra da Coréia, todavia, era uma crise de simples equilíbrio do poder, uma luta entre as duas grandes coalizões nas quais estava dividida a sociedade internacional; das grandes potências nominais, os Estados Unidos, a França e a Grã-Bretanha estavam alinhados contra a Rússia e a China; em termos militares, a tentativa por parte de metade da Coréia dividida de unificar o país tornou-se uma guerra sino-americana. Ainda que dezoito membros das Nações Unidas tivessem contingentes armados na Coréia,[4] os Estados Unidos forneciam cinqüenta por cento das forças de terra (os coreanos do sul treinados

[3] Desonestamente, pois quando na Assembleia da Liga propuseram e levaram adiante sanções contra a Itália, elas já haviam, em particular, concordado em não impor sanções às quais a Itália pudesse retaliar por meio de medidas militares. Veja F.P. Walters, *A History of the League of Nations*, Vol. II, p. 670.

[4] Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Austrália, Nova Zelândia, Tailândia, Canadá, África do Sul, Holanda, Bélgica, Grécia, Turquia, Filipinas, Panamá, Costa Rica, Bolívia, Colômbia e China Nacionalista, Veja *Survey of International Affairs 1949-50*, p. 482, n. 5.

por americanos forneciam mais quarenta por cento), oitenta e seis por cento das forças navais e noventa e três por cento da força aérea. O Comando das Nações Unidas para a Coréia era praticamente idêntico ao Comando dos Estados Unidos para o Extremo Oriente. Do lado comunista, a Rússia fornecia equipamentos militares e apoio diplomático aos coreanos do norte e aos chineses, mas não chegou a comprometer suas forças: essa foi a principal razão pela qual a luta pôde ser confinada à península coreana. E a experiência da segurança coletiva chegou ao fim, não por restaurar a legalidade e por defender a autoridade das Nações Unidas – que havia decretado como seus objetivos de guerra a reunificação da Coréia e um governo livremente eleito sob seus auspícios – mas sim por um armistício que restauraria a linha original de partição: um compromisso realista que levava em consideração o equilíbrio das forças militares.

Quando a Coréia do Norte invadiu a Coréia do Sul, os Estados Unidos temeram um ataque comunista mais generalizado sobre os interesses americanos no Pacífico, e intervieram imediatamente na guerra civil chinesa ao ordenarem que a Sétima Frota americana neutralizasse Formosa. Tal fato, seguido da conquista da Coréia do Norte pelas Nações Unidas, levou à intervenção militar chinesa na Guerra da Coréia. O campo de batalha da Ásia oriental estava então atiçado em sua totalidade. A luta militar entre as potências comunistas e ocidentais deslocou-se, antes mesmo do advento do armistício coreano, da guerra civil da Coréia para a guerra civil da Indochina. Em 1950, a ajuda chinesa ao Vietminh na Indochina tornou-se aparente, sob forma de concessão de asilo além da fronteira, de treinamento de tropas e do fornecimento de equipamentos militares. A guerra na Indochina tornou-se um segundo teatro para a Guerra da Coréia na luta entre as potências comunistas e ocidentais, com a França assumindo o papel principal, da mesma forma que os Estados Unidos haviam feito na Coréia, mas sem um elemento equivalente aos robustos coreanos do sul para torná-la uma guerra genuinamente civil, em parte em razão da concessão de independência ao Vietnã, ao Laos e ao Camboja ter sido lenta, relutante e desajeitada. Já em 1954, a França estava completamente derrotada e os Estados Unidos a ponto

de intervirem. Por iniciativa da Rússia e da Grã-Bretanha, uma conferência reuniu-se em Genebra (abril-julho de 1954) para resolver as questões da Indochina e da Coréia; foi a primeira Conferência à qual compareceu a China Comunista. A conferência não conseguiu chegar a um acordo a respeito de como a Coréia poderia ser reunificada; mas terminou a guerra na Indochina ao resolver fazer do Laos e do Camboja países neutros, além de fixar uma linha de armistício no Vietnã ao longo do paralelo 17, o que concedia ao Vietminh a metade norte do país. Dessa forma, o Vietnã juntou-se à Coréia, à China e à Alemanha como um dos estados divididos pela fronteira entre as potências comunistas e ocidentais. A Conferência de Genebra foi um sucesso para os comunistas, mas era a primeira conferência desde 1945 na qual todas as grandes potências estavam presentes e uma grande questão foi resolvida pela negociação e pelo compromisso diplomático. Uma das razões para isso foi o efeito mutuamente dissuasivo da bomba de hidrogênio: a Rússia havia anunciado sua posse da bomba em 1953, mesmo que naquele momento ainda não detivesse os meios de fazê-la atingir a América do Norte. Uma outra razão foi o fato da conferência ter sido realizada fora do âmbito confuso dos procedimentos das Nações Unidas

As guerras da Coréia e da Indochina haviam demonstrado às potências ocidentais a necessidade tanto de segurança coletiva quanto de encontrar aliados na região do Pacífico. Em 1951, os Estados Unidos tentaram transferir o Japão de estado ocupado e ex-inimigo num aliado anticomunista por intermédio de um tratado de paz que dava ao Japão a liberdade de se rearmar e de um pacto de segurança que permitia às forças americanas manterem-se dentro e perto do Japão. Mas o novo aliado incomodou antigos amigos. A Austrália e a Nova Zelândia relutavam em consentir no rearmamento do Japão, e, muitos meses antes da assinatura do Tratado de Paz japonês, obtiveram garantias mediante um pacto de defesa mútua firmado com os Estados Unidos. O Pacto ANZUS, como ficou sendo conhecido, foi o primeiro arranjo diplomático a demonstrar que o Commonwealth britânico não era mais uma entidade para defesa, e que os antigos Domínios do Pacífico precisavam agora se voltar para os Estados Unidos para obter proteção. A necessidade de se elaborar um novo acordo de segurança que incluísse a

Grã-Bretanha e a França foi satisfeita em setembro de 1954, por ocasião da assinatura por oito potências, em Manila, do Tratado de Defesa Coletiva do Sudeste Asiático.[5] Cada um dos signatários reconhecia que um ataque a qualquer um dos demais seria o mesmo que um ataque a si próprio, e todos entraram em acordo para se consultarem mutuamente em caso de subversão. O Laos, o Camboja e o Vietnã do Sul foram incluídos no campo de proteção do tratado, cuja área incluía também o Paquistão, mas excluía Hong Kong e Formosa. A Organização do Tratado do Sudeste Asiático não era – tal como a OTAN – uma grande aliança entre potências contíguas e de convicções semelhantes para defenderem sua cultura e pátria comuns. Suas fontes de força encontravam-se fora da região que lhe competia defender. Dos três membros asiáticos, somente o Paquistão possuía um exército efetivo, e estava mais temeroso de sofrer uma agressão por parte da Índia do que por parte das potências comunistas.[6] Dos membros ocidentais (incluindo sob essa denominação a Austrália e a Nova Zelândia), nenhum possuía força militar para o Leste asiático exceto os Estados Unidos. Do ponto de vista estratégico, o SEATO era uma colcha de retalhos de débeis cabeças-de-praia; seus membros somente possuíam uma fronteira terrestre em comum: a península de Kra entre a Malásia Britânica e a Tailândia. Ele não podia, dessa forma, desenvolver um exército comum com comando integrado e, na verdade, dependia de forças locais limitadas para a segurança interna e da Sétima Frota americana para retaliar agressões graves.

A fraqueza do SEATO refletia a balcanização política da Ásia. Nesse caso, o curso da guerra fria foi aumentado e complicado pela continuidade entre o novo começo de 1919 e o mundo das Nações Unidas, ou seja, o funcionamento do princípio da autodeterminação nacional além dos limites da Europa. Os reajustes posteriores à Primeira Guerra Mun-

[5] Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Austrália, Nova Zelândia, Paquistão, Tailândia e Filipinas. (SEATO)

[6] As únicas outras duas potências asiáticas do lado ocidental que possuíam forças militares substanciais eram a Coréia do Sul e a China Nacionalista. Isto era politicamente negativo, pois na Ásia elas eram vistas como satélites ocidentais e no Ocidente como autocracias belicosas e irresponsáveis. Mesmo assim', os Estados Unidos concluíram uma aliança de defesa com cada uma delas em 1954-5.

dial deram autodeterminação somente à Irlanda, aos estados da Europa Oriental e, de maneira rudimentar, ao Oriente Médio, onde o Império Otomano foi desmantelado e surgiram estados árabes semi-independentes. Mas a Segunda Guerra Mundial levou ao desmantelamento imediato dos impérios japonês, americano, britânico, holandês e francês na Ásia, e ao desmantelamento mais lento dos impérios britânico, francês e belga na África. A independência somente foi concedida de maneira inteiramente espontânea por parte da potência imperial no caso das Filipinas, dependência americana.[7] A emancipação da Índia por parte da Grã-Bretanha foi longamente preparada, mas teve de ser acelerada repetidas vezes em virtude de explosões violentas de nacionalismo indiano, o que forneceu o equivalente psicológico de uma guerra de independência. Em outras regiões, a entrega do poder por parte dos britânicos foi efetuada de acordo com as reivindicações locais, mas os estados que assim surgiram viam a entrega do poder como uma conseqüência de tais reivindicações. Referindo-se à experiência russa nos Balcãs no século XIX, Bismarck afirmara que "as nações liberadas não são agradecidas e sim exigentes".[8] As conquistas japonesas que destruíram os impérios europeus no Extremo Oriente encontravam apoio nos nacionalistas locais, que precisaram então resistir aos franceses e holandeses pela força quando estes últimos tentaram reimpor sua presença na Indonésia e na Indochina.

O resultado disso foi a formação, na Ásia e na África, de um grupo de estados que se mantinham conscientemente fora da guerra fria. Politicamente, eram desinteressados, pois estavam preocupados com seu sentimento de independência e com as dificuldades de seu próprio desenvolvimento econômico; dessa forma, eles reproduziram as atitudes observadas há mais de um século na história dos Estados Unidos.

[7] O processo de autonomia estava em pleno funcionamento nas demais dependências dos Estados Unidos, mas somente no caso das Filipinas ele produziu um novo membro da sociedade internacional. Foi dada a autonomia administrativa a Porto Rico sem, contudo, conceder-lhe a independência completa; o Alasca e o Havaí foram incorporados à União Federal.

[8] *Reflections and Reminiscences*, Vol. II, p. 292.

Eles eram militarmente ineficazes, mas enquanto os blocos comunista e ocidental estivessem em equilíbrio no que se refere ao poderio atômico, eles poderiam esperar, de alguma forma, manejar o equilíbrio de poder. Censuravam, contudo, mais o imperialismo ocidental, que haviam experimentado, do que o imperialismo soviético, que só conheciam por dele haverem ouvido falar. Tinham a tendência de identificar as potências ocidentais com o passado, e as potências comunistas com todas as suas falhas com o futuro, ao qual eles próprios pertenceriam. Eram também revolucionários, reivindicavam uma mudança no *status quo*, pois guardavam rancor da diferença cada vez maior entre os padrões de vida deles próprios e da minoria privilegiada da espécie humana que vivia na América do Norte e na Europa Ocidental, que constitui um sexto da população mundial mas que possui um terço da riqueza. Isto lhes deu uma comunhão de perspectiva com as potências comunistas contra o Ocidente conservador, além de um duplo padrão para julgar as duas grandes potências, o que acabou por se tornar mais um fator na guerra fria.

Em 1955, dois eventos marcaram o surgimento desse terceiro grupo na política internacional. O primeiro foi a Conferência de Bandung das potências asiáticas e africanas em 1955. Ela foi convocada pela Índia, Indonésia, Paquistão, Burma e Ceilão, e contou com a presença de vinte e quatro outras potências.[9] Neste último grupo, estava incluída a China Comunista, que em Bandung teve tanto sucesso em influenciar a opinião pública quanto o que tinha conseguido obter em Genebra no ano anterior no que se refere a ganhos políticos. Os membros da conferência tinham muitas diferenças entre si, mas representavam uma frente ampla ao atacarem o colonialismo e o imperialismo do Ocidente; uma resolução que condenava o imperialismo soviético na Europa Oriental foi abandonada. O segundo desses eventos foi a admissão de dezesseis novas potências nas Nações Unidas em dezembro de 1955. Uma orga-

[9] Afeganistão, Camboja, República Popular da China, Egito, Etiópia, Costa do Ouro, Irã, Iraque, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Nepal, Filipinas, Arábia Saudita, Sudão, Síria, Tailândia, Turquia, Vietminh, Vietname e Yemen. A Federação Centro-Africana recusou o convite; Israel, Formosa, Coréia e África do Sul não receberam convite.

nização política internacional pode ter como objetivo a eficácia e, além de se parecer com uma aliança, nesse caso, restringirá seus membros a estados que pensem da mesma forma e que sejam capazes de estar de acordo quanto a um interesse comum, bem como levá-lo adiante; pode, também, ter como objetivo a universalidade de membros e, nesse caso, refletirá tantos interesses diversos que será incapaz de promover a cooperação política nos assuntos mais importantes. A Liga das Nações começou a funcionar com a primeira dessas concepções (que era a de Wilson) e, gradualmente, adotou a segunda ao deixar de realizar um exame minucioso das qualificações dos novos candidatos a membros. Mas a ausência dos Estados Unidos na Liga deu força à crença duvidosa de que a falta de universalismo havia sido a causa de seu fracasso; e os Estados Unidos foram membros das Nações Unidas desde o início. Quando a concepção original das Nações Unidas foi destruída pela incapacidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança atingirem a unanimidade, a universalidade das Nações Unidas tornou-se um objetivo compensatório e foi realmente fato notável e sem precedentes o quão significativo se tornou o número de seus membros. Seu centésimo membro foi admitido em 1961. Mas talvez o maior contraste entre as Nações Unidas e a Liga das Nações seja também o menos mencionado. As potências agressoras – a Alemanha, o Japão e a Itália – deixaram a Liga uma após a outra, pois temiam que o fato de serem membros pudesse atrapalhar sua liberdade de ação. Nenhuma potência até hoje deixou as Nações Unidas.[10] Isto pode ser devido em parte ao fato de que a Carta – e não a Convenção – não permite a retirada, mas também decorre do fato de que ser membro das Nações Unidas não atrapalha a liberdade de ação de qualquer estado, a não ser naquela minoria de estados onde a oposição política é tolerada.

A luta pelo poder em três vértices que teve lugar com as guerras mundiais não estava confinada ao âmbito da Liga. A Liga nunca deteve mais do que duas pontas do triângulo. Durante a década que teve início em 1920, antes do fortalecimento do revisionismo, ela incluía vencedo-

[10] A Indonésia retirou-se das Nações Unidas em janeiro de 1965 e retornou em setembro de 1966.

res e vencidos, e excluía a Rússia bolchevique. Nos anos trinta, as potências revisionistas – a Alemanha, o Japão e a Itália – se retiraram, e a Rússia ingressou sob a égide da segurança coletiva, mas ela própria foi expulsa em 1939, deixando somente a Grã-Bretanha e a França como os pilares da Liga. Por outro lado, as Nações Unidas são um órgão dentro do qual a luta tripartite entre as potências comunistas, as potências do *status quo* e as potências *have-not* pode ter seguimento. Isto por si só poderia ser dito para definir a natureza das Nações Unidas.

É mais conveniente observar a luta tripartite nas Nações Unidas como se tivesse passado por três fases até o presente momento. A primeira vai de 1945 até 1947, e é marcada pelo colapso da organização original, bem como a quebra da presunção da unanimidade das grandes potências sobre a qual estava baseada a Carta, como resultado do uso do veto por parte da Rússia para fins de obstrução.

Durante a segunda fase, que vai de 1947 até 1953, as Nações Unidas, como já vimos, tornam-se parte do aparelhamento diplomático da Guerra Fria. Na história constitucional das Nações Unidas, esta fase é marcada pela transferência de autoridade do Conselho de Segurança para a Assembléia Geral o que, naturalmente, é uma evolução constitucional ou uma violação da Carta, dependendo do ponto de vista adotado. Essa transferência de autoridade somente foi possível porque, durante a primeira e a segunda fases, as Nações Unidas eram uma peça da maquinaria diplomática controlada pelos Estados Unidos. Esse poder tinha a capacidade de alimentar a ilusão de que as Nações Unidas eram uma expressão natural de seus interesses. Quando surgia um conflito entre os Estados Unidos e as Nações Unidas, o entusiasmo americano pela referida Organização rapidamente se evaporava. O exemplo clássico é o caso da Guatemala que, em 1954, ameaçada pela intervenção armada, apelou para o Conselho de Segurança. O representante dos Estados Unidos, Cabot Lodge, declarou com veemência que as Nações Unidas não deveriam interferir nesse assunto, pois ele deveria ser resolvido por intermédio da Organização dos Estados Americanos. Isto era de fato o equivalente moral do veto. Para as partes não-diretamente envolvidas, o episódio da Guatemala parecia tanto uma traição das Nações Unidas quanto a intervenção anglo-francesa em Suez mas, em virtude das diferentes circunstâncias do

caso, os Estados Unidos foram capazes de afastar a ameaça a seus interesses de modo mais ordenado e com menos alarde. A terceira fase, que poderia com propósito ser chamada de período de Bandung, tem início em 1953. Este último foi o ano do armistício coreano, e, mais importante, foi também o ano da morte de Stalin. De certa forma, a terceira fase é a era pós-Stalin. A diplomacia soviética já demonstrava menos rigidez e mais flexibilidade em seu manejo das Nações Unidas. O Movimento Mundial pela Paz caiu no esquecimento; a Rússia entrou para a Organização Mundial do Trabalho e retornou à UNESCO. Mas a razão fundamental para o renovado interesse russo nas Nações Unidas era o fato de esta última estar cada vez mais tomando um rumo que interessava àquele país. O conflito frontal entre o Ocidente e a Rússia, no qual ela se encontrava em posição de desvantagem gradualmente deixava de ser o tema dominante da política das Nações Unidas. Estava sendo substituído pela campanha anticolonialista.

A campanha anticolonialista tinha suas raízes em fases anteriores. Teve seu rimeiro impacto na máquina das Nações Unidas já em 1946, ano em que foi instituído o Comitê de Informação. O Artigo 73 da Carta declara as obrigações das potências que administram territórios sem governo próprio, e estipula que, com relação a esses territórios, tais potências deverão "transmitir regularmente para o Secretário-Geral, para fins de informação e sujeitas às limitações que poderão ser impostas por considerações constitucionais ou de segurança, informações estatísticas e de ordem técnica, que se refiram às condições sociais, econômicas e educacionais." A Carta nada diz a respeito de como se deverá lidar com esta informação, nem se ela deve ou não ser debatida. Dessa forma, em 1946 a Assembléia Geral criou um comitê *ad hoc* para se ocupar do assunto; as potências colonialistas receberam tal iniciativa com grandes reservas e a França chegou a afirmar que era uma violação da Carta. Começava então a surgir um modelo: toda vez que os acordos de paz e de segurança das Nações Unidas eram emendados ou ampliados, a Rússia afirmava que a Carta estava sendo violada; toda vez que os acordos referentes à administração de territórios sem governo próprio eram emendados ou ampliados, as potências colonialistas afirmavam que a Carta estava sendo violada.

A partir daquele momento, o Comitê de Informação e o órgão ao qual estava vinculado – a Quarta Comissão, ou Comissão de Administração de Territórios, da Assembléia Geral – tornaram-se o grande campo de batalha anual onde se desenrolava a luta entre as potências do *status quo* e as *have not*. A batalha não chegou a ser sangrenta, apenas causou irritação, e mesmo exasperação. A Rússia judiciosamente a estimulou quando a ocasião se fazia propícia mas, de maneira geral, ela podia ficar tranqüila e observar seu progresso com satisfação. Desde o início, as potências *have-not* procuraramaumentar o alcance do Artigo 73 ao exigirem a cessão não só de informações técnicas a respeito de condições econômicas, sociais e educacionais, mas também de informações políticas. Isto foi firmemente contestado pelas potências colonialistas. Em 1949 a Assembléia Geral aprovou uma resolução que tornava obrigatória a cessão de informações políticas. O delegado britânico condenou a resolução como um esforço ilegal e "por debaixo do pano" para emendar a Carta, e declarou que a Grã-Bretanha não aquiesceria a "políticas desencaminhadas e às vezes incompetentes", urgidas por países "incitados pela emoção e pela cobiça".[11] Mesmo assim, alguns anos mais tarde, as potências coloniais, demonstrando talvez tardiamente sua sabedoria e tendo decidido que nada tinham a esconder e sim de que se orgulharem, começaram a ceder voluntariamente informações políticas, e com elas conseguiram fazer proveitosa contra-propaganda.

Durante esses debates, os Estados Unidos tinham a tendência de ficar em cima do muro, tentando servir de mediador entre os dois lados. Em 1952, anunciaram que deixariam de transmitir informações a respeito de Porto Rico, que iria passar a ter seu governo próprio. Isto deixou consternada a Quarta Comissão: como poderia ela impedir que uma potência colonialista escapasse de suas garras pelo sórdido subterfúgio de anunciar o fato de que um território anteriormente sem governo próprio agora já possuía tal forma de governo? Movida pela louca lógica da paixão política, a Quarta Comissão começou a buscar uma lista de fatores ou critérios de governo próprio, como um guia para determinar se a interessante condição de não possuir governo próprio sob a supervisão das Nações Uni-

[11] AGNU: *Official Records of The Plenary Meetings*, 4.ª sessão, 1 de dezembro de 1949, pp. 455-6.

das já não estaria superada. Em sua violência e abstração, os debates na Quarta Comissão pareciam com os das assembléias legislativas durante a Revolução Francesa. A busca da "lista de fatores" produziu um ensaio grandioso em filosofia política mal digerida, que foi aprovado em outubro de 1953. Mas, dois meses antes disso, a Bélgica já havia se retirado do Comitê de Informação, sob a alegação de que este último tinha abusado de seus poderes, e desde então nunca mais voltou a fazer parte dele.

Nesse meio-tempo, contudo, havia se ampliado a campanha anticolonialista. Estava sendo transferida da Quarta Comissão para a própria Assembléia Geral, e estava deixando de tratar da questão dos territórios sem governo próprio para abordar a questão da jurisdição doméstica. A Carta é um documento mal esboçado e cheio de contradições em potencial. Talvez a mais famosa seja a contradição entre o Artigo 2, parágrafo 7, que impede as Nações Unidas de intervirem "em assuntos que estão essencialmente dentro da jurisdição doméstica de qualquer estado", e o teor de grande parte do resto da Carta.

Os limites do Artigo 2, parágrafo 7, foram primeiro explorados no caso da África do Sul. A questão era a seguinte: se a África do Sul infringe os direitos humanos, poderia a Assembléia Geral infringir sua jurisdição doméstica? Os afro-asiáticos argumentavam que o respeito pelos direitos humanos se sobrepõe às limitações jurídicas. "É melhor ser levado pelas emoções", disse o delegado paquistanês em 1952, "do que ficar atolado em sofisticações legais"[12] – um sentimento altamente revolucionário. Assim sendo, naquele ano a Assembléia Geral começou a debater a política sul-africana de discriminação racial, e estabeleceu um comitê de inquérito constituído por três indivíduos, sob o título de Comitê das Nações Unidas sobre a Situação Racial na União da África do Sul. Como foi terminantemente negada a entrada a esse Comitê, o UNCORSUSA, na África do Sul, ele se instalou em Genebra, no verão de 1953, e patrocinou audiências públicas com críticos da política sul-africana. Tornou-se um tribunal aberto para propaganda contra a África do Sul. O Doutor Malan reagiu descrevendo as Nações Unidas como "um câncer que des-

[12] AGNU: Official Records of the Ad Hoc Political Committee, 7.ª sessão, 13 de novembro de 1952, p. 76.

trói a paz e a tranqüilidade do mundo",[13] até hoje a declaração mais próxima, na história das Nações Unidas, daquilo que Hitler costumava dizer a respeito da Liga. O UNCORSUSA continuou a manter suas atividades até 1955, quando num debate dramático o delegado sul-africano acusou a Índia de promover uma "vendeta" contra o seu país, e se retirou da Assembléia Geral. Imediatamente depois disso o UNCORSUSA desmoronou, para a decepção dos afro-asiáticos, pela razão pouco dramática de que a Comissão do Orçamento recusou-se a fornecer os fundos para constantes viagens a Genebra.

Foi naquela mesma Assembléia que a campanha contra a jurisdição doméstica francesa atingiu seu ponto culminante. Já em 1951 a França havia se retirado da Quarta Comissão porque o Egito havia posto em discussão o governo francês no Marrocos. Em 1955 a Assembléia Geral pôs em sua agenda a questão da Argélia, que fazia parte da França metropolitana. Diante disso, os franceses se retiraram da Assembléia. Tal fato causou escândalo: a França era uma grande potência, e tinha admiradores tradicionais dentre os latino-americanos. Os afro-asiáticos relutantemente voltaram atrás e permitiram que a Argélia fosse retirada da agenda. Estava em negociação uma proposta para a admissão de novos membros e a França no Conselho de Segurança poderia vetá-la completamente. Assim, os afro-asiáticos sacrificaram a questão da Argélia por um ano de modo a poderem tornar-se o bloco mais numeroso das Nações Unidas.

É notável o desenvolvimento das Nações Unidas nessas direções. Não foi cogitado em São Francisco que as Nações Unidas devessem ser uma organização para a intervenção coletiva nos assuntos domésticos de seus membros. Não obstante, assim como a Santa Aliança era uma coalizão de reis para sufocar movimentos revolucionários, a Organização das Nações Unidas está se tornando um instrumento dos *have-nots* e dos comunistas para promoverem movimentos revolucionários. Tem-se argumentado que revoluções são controladas e impedidas de se tornarem sangrentas quando levadas para o âmbito das Nações Unidas. Mas é um fato questionável se as atividades da Assembléia Geral con-

[13] Discurso em Bloemfontein, 21 de outubro de 1953, em *The Times*, 22 de outubro de 1953, p. 8.

trolam os movimentos revolucionários ou reduzem sua violência: os debates anuais podem, por si só, constituir um fator de incitação. E, de fato, esses debates intermináveis parecem às vezes ser o equivalente diplomático da lavagem cerebral – uma adaptação dessa nova técnica de lidar com assuntos domésticos para as relações internacionais. As reiteradas denúncias oratórias do colonialismo sugerem um desejo de converter a vítima para seu próprio bem. Em política internacional a vítima possui uma vantagem sobre seu equivalente doméstico: se os acontecimentos forem além de sua tolerância, ela pode se retirar das Nações Unidas. Isto, é claro, acaba com a brincadeira, e é divertido ver seus inquisidores afro-asiáticos a lhe pedirem que volte, para que possa ter continuidade o processo de seu esclarecimento.

A característica importante das Nações Unidas não é a de ter dramatizado a *entente* de simpatia e talvez de interesses entre as nações proletárias, que acreditam nada ter a perder a não ser seu próprio atraso, e as potências comunistas, que oferecem o diagnóstico e o remédio mais atraentes para tal condição. Essa *entente* existiria independentemente das Nações Unidas. Também as Nações Unidas não tiveram somente uma pequena participação na luta pelo poder entre a Rússia e o Ocidente – isto era previsível e está em consonância com toda a experiência histórica. Seria mais correto dizer que as Nações Unidas aumentaram a intensidade da luta pelo poder travada entre os *have-nots* e as potências do *status quo.* A existência das Nações Unidas exagerou a importância internacional das potências *have-not,* permitindo a elas se organizarem para formar um grupo de pressão com peso diplomático e propagandístico muito maior do que seriam capazes de obter de outra forma. A conseqüência paradoxal tem sido que as potências que coletivamente exibem baixos níveis de liberdade política, eficiência governamental, probidade pública, liberdades civis e direitos humanos, tiveram a oportunidade de se erguerem no conceito de potências que, coletivamente, a despeito de todos seus pecados, possuem altos níveis de observância desses mesmos itens.[14]

[14] Este capítulo apresenta o esboço de capítulo do autor sobre as Nações Unidas, seguido de extratos editoriais de "*The Power Struggle within the United Nations*", uma palestra proferida pelo autor no *Institute of World Affairs* em Pasadena, Califórnia, em 12 de dezembro de 1956, e publicada em *The Institute of World Affairs Conference Proceedings,* 33.ª Sessão , 1956.

Capítulo XXI

# A CORRIDA ARMAMENTISTA

Uma corrida armamentista é o acúmulo competitivo de tropas e de armamentos, por meio do qual cada lado tenta conseguir obter uma vantagem sobre seu vizinho, ou pelo menos tenta não permanecer em desvantagem. A corrida pode ser levada adiante por duas ou por muitas potências rivais; pode ser local ou generalizada. Corridas armamentistas têm constituído um traço recorrente, ainda que não contínuo, da história internacional e se tornaram mais intensas à medida que o sistema de estados tem avançado.

Por vezes, novas potências podem acumular armamentos e soldados sem possuírem uma política exterior coerente. A eficácia intrínseca das armas é atraente; elas são úteis para manter o poder interno ou o prestígio. Os príncipes da Renascença davam valor às armas de fogo, às fortalezas e aos navios de guerra pela sua beleza, bem como pela sua utilidade. Franz von Sickingen recrutava seus *landsknechts* e seus cavaleiros para diversos fins, assim como Frederico I da Prússia recrutava seus granadeiros de grande estatura por pura exibição. Quando a Itália foi reconhecida como grande potência no século XIX, após sua unificação, a vaidade nacional fê-la almejar um exército e uma marinha de primeira linha, na obtenção dos quais gastou maior proporção de sua reduzida renda nacional do que a Alemanha. Após 1945, os novos estados da África gastaram o que puderam em aviões, canhões antitanques ou fragatas, mesmo sem ameaças externas, por motivos de segurança interna e como símbolo de sua independência.

O desenvolvimento de uma política externa traz consigo uma autocomparação com outras potências, especialmente com inimigos em potencial. "Os estados são considerados fortes ou fracos somente em comparação com a força ou a fraqueza de seus vizinhos", escreveu o

estadista huguenote Du Plessig-Marly em 1584.[1] A autocomparação com outros estados é a indução subjetiva a uma corrida armamentista. Mas, na história européia, ela tem sido reforçada por mudanças objetivas na organização militar e na tecnologia. A corrida armamentista marca o momento no qual o livre jogo das rivalidades internacionais, as infinitas flutuações repetitivas da luta pelo poder, tornam-se ligadas ao impulso para frente representado pelo avanço social e científico. Assim, podemos nos referir à "corrida armamentista" como um traço permanente da sociedade internacional, do qual corridas armamentistas específicas nada mais são do que agudas manifestações temporárias.

A corrida armamentista tem início com a invenção de novas armas, a princípio condenadas por serem consideradas chocantes ou bárbaras, mas logo cada vez mais adotadas em virtude de sua maior eficiência. No século XI, os normandos inventaram a besta, o Terceiro Conselho Luterano a anatematizou em 1139, e talvez tenha contribuído à preferência inglesa pelo *shortbow* e mais tarde pelo *longbow*. Mas a Igreja mais tarde permitiu o uso da besta contra os infiéis, seguindo aquele odioso princípio que rapidamente corrói a sociedade que o adota, segundo o qual uma causa sagrada justifica um meio injusto de guerra. No século XIII foi descoberta a pólvora, e no final do século XV o canhão já era senhor das fortificações medievais e as armas de fogo portáteis estavam desalojando o arco e a flecha. O aparecimento desse novo tipo de arma, segundo um autor, "gerou a primeira controvérsia importante na Europa a respeito da proliferação".[2] Não era uma corrida armamentista entre potências, mas sim um debate que ultrapassava as fronteiras internas da cristandade, confirmando assim sua unidade ininterrupta, entre os defensores conservadores das tradicionais restrições do sistema cavalheiresco (alguns dos quais atribuíam a invenção das armas de fogo a infiéis como os chineses ou os mouros), e os modernos, que se orgulha-

[1] "Discours du roi Henri III, sur les moyens de diminuer l'Espagnol," 14 de abril de 1584, *Memoires de Messire de Mornay*, Vol. 1, J. Daillé (ed.), Amsterdã, 1624, p. 357.

[2] Para uma visão mais geral, J. U. Nef, *War and Human Progress*, Routledge, Londres 1950, Capítulo 2. Para o debate inglês durante o reino de Elizabeth, que terminou com a decisão do Privy Council em 1595 de não mais alistar arqueiros, veja *Sir* Charles Oman, *A History of the Art of War in the Sixteenth Century*, Methuen, Londres, 1937, pp. 380-85.

vam do conhecimento técnico e da eficiência profissional. Naquela época, o ritmo da inovação técnica parecia tão rápido quanto o pareceu mais tarde, no século XX. Em 1559, um ano após sua ascensão ao trono, o embaixador da Rainha Elizabeth em Bruxelas perguntou ao presidente do Conselho de Estado Neerlandês, o bispo de Arras, se em caso de nova guerra com a França a Inglaterra poderia contar com a ajuda do seu tradicional aliado espanhol. Granvelle replicou duramente, dizendo que o mundo inteiro conhecia a fraqueza da Inglaterra. "Haverá uma só fortaleza em toda a Inglaterra capaz de resistir durante um dia ao poder de fogo do canhão? Seus homens são audaciosos e valentes; mas a que disciplina foram eles submetidos durante todos esses anos? E a arte da guerra já evoluiu tanto que os homens são obrigados a reaprendê-la amiúde a cada dois anos".[3] Durante a Guerra dos Trinta Anos já encontramos a inovação militar ligada à idéia de competição em armamentos. "Vemos a face da guerra e a forma das armas se alterarem quase diariamente e cada nação se esforçar para superar as outras na qualidade de suas armas", escreveu um soldado inglês em 1642, quando eclodiu a Guerra Civil.[4]

A primeira grande mudança militar da história moderna foi o desenvolvimento de exércitos efetivos durante o século XVII, o que acompanhava a nova concepção de estado, como uma unidade de poder econômico e militar e possuidor de um potencial para a guerra.[5] "Quando o recurso do exército efetivo foi adotado por uma nação civilizada", disse Adam Smith, "tornou-se necessário que todos seus vizinhos seguissem o exemplo. Eles rapidamente descobriram que sua segurança dependia disso e que suas milícias seriam completamente incapazes de resistir a um ataque por parte de tal tipo de exército".[6] Uma corrida armamentista generalizada tornou-se perceptível durante o século XVIII e talvez tenha sido descrita pela primeira vez por

[3] De *Sir* Thomas Chaloner para Cecil, 6 de dezembro de 1559, em J. A. Froude, *History of England from the Fall of Wolsey to the Defeat of the Spanish Armada*, Vol. VI, Longmans, Londres, 1893, p. 286. Devo esta e a seguinte citação a Nef, *op. cit.* pp. 30-31.

[4] D. Lupton, *A Warlike Treatise of the Pike*, 1642, p. 131, citado em H. C. Firth, *Cromwell's Army*, Methuen, Londres, 1902, p. 12.

[5] Veja M. Roberts, *The Military Revolution 1560-1660*, Boyd, Belfast, sem data.

[6] *The Wealth of Nations*, Vol. II, Livro V, Cap. 1, parte I, p. 199.

Montesquieu, que escreveu a seguinte passagem no período da Guerra de Sucessão Polonesa (1733-1735), e da Guerra de Sucessão Austríaca (1740-1748): "Uma nova doença alastrou-se pela Europa; ela tomou conta de nossos governantes e faz com que mantenham um número exorbitante de tropas. A doença tem seus paroxismos e torna-se necessariamente contagiosa, pois logo que uma potência aumenta suas forças, as outras imediatamente aumentam as delas, de maneira que nenhuma tem algo a ganhar a não ser a ruína mútua. Os soberanos mantêm em prontidão todos os exércitos de que precisaria se seu povo se encontrasse em perigo de exterminação e dá-se o nome de paz a esse esforço geral de todos contra todos".[7] "É bem verdade", acrescenta ele numa nota de rodapé, "que esse esforço geral é o fator principal que mantém o equilíbrio, pois está arruinando as grandes potências."

O que Montesquieu descreveu com exagero irônico foi o aumento competitivo de tropas por parte de monarcas rivais. Mas foi dada à corrida armamentista uma conotação sinistra em virtude de três manifestações que se tornaram aparentes durante as guerras da Revolução Francesa. A primeira foi a mobilização da força humana, por intermédio do alistamento compulsório. Durante o século XVIII, tinham ocorrido várias tentativas de se estabelecer o alistamento em vários países, em particular na Rússia e na Prússia; mas foi a Revolução Francesa que introduziu a nação em armas, a *levée en masse*. O serviço militar obrigatório e universal foi introduzido ao longo do século XIX por todas as grandes potências (com exceção da Grã-Bretanha, que só o fez em 1916). Isto foi acompanhado da introdução da educação universal e obrigatória e do sufrágio masculino universal. A segunda manifestação foi a mobilização da opinião. O crescimento de uma opinião pública a respeito da política externa tomou principalmente uma forma nacionalista e militarista, preocupada com o fato de que as defesas de seu país poderiam estar sendo superadas por potências rivais. Devemos, contudo, nos lembrar de que havia também uma corrente de opinião pacifista e internacionalista, que deu origem a um movimento internacional em prol da paz cujos objetivos eram grandiosos e a influência desprezível.

[7] *De l'Esprit de Lois*, Garnier, Paris, sem data, Livro XIII, Cap. 17, p. 203.

A terceira manifestação foi a mecanização e a industrialização da guerra, o que produziu um impulso independente na inovação técnica das armas. Nesse campo, as mudanças importantes ocorreram após as guerras revolucionárias. Não obstante, as guerras revolucionárias viram o surgimento do cartucho explosivo, do foguete incendiário e do primeiro submarino; a Convenção francesa iniciou a produção em massa de canhões, e Napoleão inventou a barragem de artilharia concentrada.

No final do século XIX, as bases do poder militar na Europa eram os exércitos de reserva e as estradas de ferro estratégicas. A Guerra Civil americana e as Guerras Prussianas de 1866 a 1870-71 demonstraram pela primeira vez o uso das estradas de ferro para transportar exércitos com rapidez. No Império Germânico, o sistema de estradas de ferro era praticamente um setor civil do exército. A corrida armamentista militar entre 1871 e 1914 pôde ser observada principalmente na expansão das estradas de ferro estratégicas e nos competitivos aumentos na duração do serviço militar obrigatório.

Mas era na esfera naval que a corrida armamentista podia ser melhor acompanhada. Na metade do século XIX, a revolução nos armamentos navais da vela para o vapor e dos navios de madeira para os encouraçados levou a uma corrida naval entre a França e a Grã-Bretanha. Em 1845, Palmerston, num discurso alarmista de oposição, disse que a navegação a vapor havia tornado a Grã-Bretanha vulnerável ao lançar uma ponte de vapor cruzando o Canal da Mancha. Houve então uma sucessão de "pânicos", quando uma parte influente da opinião pública britânica passou a acreditar que o país estava caindo numa posição de inferioridade em relação a seu rival, e o governo aumentou suas estimativas quanto à defesa.[8] Pânico semelhante a esse foi ocasionado cem anos mais tarde, entre 1958 e 1962, pela crença ocidental no "hiato dos mísseis". Após o lançamento do primeiro *Sputnik,* em outubro de 1957, temeu-se que os Estados Unidos estivessem atrasados em relação à União Soviética no que se refere à ciência e à produção de mísseis e que, con-

[8] Câmara dos Comuns, 30 de julho de 1845, em *Parliamentary Debates,* 3.ª série, Vol. 82, col. 1224; veja também 3 de abril de 1852 em *ibid.*, Vol. 120, col. 1104.

seqüentemente, havia o perigo de um ataque de surpresa. O "hiato dos mísseis" chegou ao fim em 1961, quando o governo Kennedy admitiu que havia feito uma estimativa errada a respeito dos mísseis soviéticos. A corrida naval anglo-francesa exauriu-se porque a opinião pública britânica não continuou a fazer uma falsa avaliação da política francesa. Disraeli e Gladstone haviam sucessivamente favorecido e imposto uma redução nas estimativas navais, mesmo antes da França ter sido derrotada e humilhada na Guerra Franco-Prussiana por um novo inimigo, cuja ameaça a Grã-Bretanha levou muito tempo para reconhecer.

Na corrida naval anglo-francesa, o conflito político estava em um plano inferior ao alarme causado pela revolução técnica. Na corrida naval anglo-alemã do início do século XX, foi invertida a relação entre o político e o técnico. A opinião pública britânica já havia reconhecido anteriormente a ameaça naval alemã, o almirantado o havia feito em 1902; em 1903 o governo anunciou a criação de uma nova base naval no *Firth of Forth* diametralmente oposta às bases alemãs no Mar do Norte; em 1904 a Frota Britânica foi concentrada no Mar do Norte. Em 1905 a Grã-Bretanha tomou a audaciosa decisão de construir o *Dreadnought, um* navio de guerra equipado exclusivamente com canhões de grande porte e capaz de superar qualquer belonave existente em velocidade e alcance de fogo. Isso representou um salto em armas navais que tornou as frotas existentes – e a britânica em primeiro lugar – praticamente obsoletas. Mas era sabido que outras potências também contemplavam a construção de tais navios, e tornou-se vital "não permitir que os alemães obtenham vantagem".[9] A partir daquele momento, os encouraçados *(dreadnoughts)* tornaram-se os objetos da crescente competição entre a Grã-Bretanha e a Alemanha.

Assim como uma das causas principais da Primeira Guerra Mundial foi a ameaça alemã à supremacia naval britânica, uma de suas maiores conseqüências foi o surgimento de uma nova ameaça, desta vez por parte dos Estados Unidos. Em 1905 os ingleses haviam reconhecido que uma guerra anglo-americana não era "uma contingência suficientemente

[9] A. J. Marder, *British Naval Policy 1880-1903: The Anatomy of British Sea Power*, Putnam, Londres, 1941, p. 538.

provável a ponto de necessitar de medidas específicas para combatê-la" e, em 1919, a marinha americana foi especificamente excluída do cálculo-padrão de duas potências. Em 1916, quando os Estados Unidos ainda não haviam entrado na guerra mas demonstravam grande preocupação tanto com a expansão japonesa no Extremo Oriente quanto com o perigo de uma conquista da Europa pela Alemanha, o governo americano aprovou uma Lei Naval que tinha por objetivo construir uma marinha "que fique em primeiro lugar quando comparada com qualquer outra". Ao final da guerra, esse objetivo tinha sido atingido somente pela metade, uma vez que a marinha americana só ficava em segundo lugar se comparada à marinha britânica. Mesmo antes do armistício, cada qual já estava pensando no equilíbrio de forças quando a guerra chegasse ao fim, e havia tensão entre as duas potências associadas, comparável – ainda que de maneira menos aguda – àquela que se fez sentir entre as potências ocidentais e a União Soviética durante o último ano da Segunda Guerra Mundial. A própria frota alemã havia se tornado um simples peão nessa luta. Os americanos não queriam que ela fosse entregue à Grã-Bretanha, para não aumentar a superioridade daquele país. Sob pressão americana, o Conselho Supremo da Guerra decidiu, em outubro de 1918, que a marinha alemã deveria ser internada em portos neutros. Nenhum país neutro estava disposto a aceitar o embaraço, e a decisão foi emendada para incluir portos aliados a serem designados. Mas Beatty, comandante-em-chefe britânico, foi o responsável pela implementação das cláusulas navais do armistício e a esplêndida cerimônia que organizou dez dias mais tarde, sem paralelos na história naval, quando a maior parte da Frota Alemã de Alto Mar entrou no *Firth of Forth* sob a escolta da Grande Frota Britânica para ser internada até que o tratado de paz fosse assinado e "se rendeu sob o olhar da frota que ela não teve a coragem de enfrentar", constrangeu os termos da decisão do Conselho Supremo e pôs um argumento de negociação de peso em mãos britânicas.[10]

Havia, contudo, um conflito mais profundo entre as duas potências associadas. Antes de entrarem na Guerra, os Estados Unidos ha-

[10] W. S. Chalmers, *Life and Letters of Beatty*, Hocider and Stoughton, Londres, 1951, pp. 341-9; S. Roskill, *Naval Policy between the Wars*, Collins, Londres, 1968, pp. 73-5.

viam reafirmado o princípio da liberdade dos mares, e Wilson acabara de anunciá-lo como o segundo de seus Quatorze Pontos, que ele pretendia governassem os termos da paz. Era histórica a reivindicação americana de que a navegação neutra não deveria ser submetida a revistas e que a propriedade privada em alto-mar não deveria ser capturada, tanto em tempos de guerra quanto de paz. A Grã-Bretanha reafirmava direitos beligerantes muito mais antigos, que lhe permitiam fazer uso de sua preponderância naval – de que acabavam de lançar mão mais uma vez – para derrotar um grande inimigo do continente europeu por meio de medidas tais como o contrabando e o bloqueio naval. Ela explicitamente se dissociou do princípio da liberdade dos mares quando concordou com que os Quatorze Pontos (a respeito dos quais ela não havia sido consultada) servissem de base para os termos da paz.[11] Mas Wilson tinha dois objetivos específicos em mente quando tomou parte na Conferência de Paz de Paris: que essa paz deveria incluir tanto a liberdade dos mares quanto a criação de uma Liga das Nações. Além disso, ele estava preparado para coagir as potências européias com a ameaça de expansão naval americana ilimitada. A marinha dos Estados Unidos, por sua vez, queria ficar em pé de igualdade com a marinha britânica.

Ocorreu então na Conferência de Paris o que ficou mais tarde conhecido como "a batalha naval de Paris". Os britânicos estavam determinados a se oporem à liberdade dos mares na forma concebida por Wilson; o almirantado esperava es-tabilizar o nível de armamentos mantendo o diferencial de forças já existente entre as marinhas britânica e americana. O ponto crucial ocorreu quando o Primeiro Lorde do almirantado deu a entender ao Secretário da Marinha americana que Lloyd George não poderia apoiar a Liga das Nações caso o programa americano de expansão tivesse prosseguimento. Wilson aceitou um acordo. No dia 10 de abril de 1919 houve uma troca de notas altamente confidencial entre *Lord* Robert Cecil e Colonel House, empregando os termos polidos utilizados entre dois cavalheiros de língua inglesa, e de acordo com a qual Wilson adiaria o programa de expansão naval, em troca de que Lloyd George apoiaria o plano de uma Liga das Nações e não se oporia

[11] *Lord* Hankey; *Supreme Command 1914-18*, Vol. II, Londres, 1961, pp. 859-63.

à inserção de uma cláusula em sua Convenção que reafirmasse a validade da Doutrina Monroe. Isto dava a Wilson parte do apoio político de que precisava no plano interno contra aqueles que o criticavam, além de estabelecer uma trégua na corrida naval e de permitir à Grã-Bretanha manter sua preponderância precária.[12]

Os Estados Unidos também abandonaram tacitamente o princípio da liberdade dos mares. Este último não foi discutido na Conferência de Paz, não foi incorporado à Convenção, e desapareceu para sempre, mesmo do populoso submundo das fantasias internacionais, quando na Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos sucederam os ingleses, por direito de força e de herança, na superioridade naval.[13] A irrestrita campanha alemã de submarinos havia feito com que os Estados Unidos entrassem na Primeira Guerra Mundial; na Segunda Guerra, os Estados Unidos. desde o início, promoveram uma campanha irrestrita de submarinos. Mas os ingleses, por sua vez, também reconheceram a força das circunstâncias e logo abandonaram sua pretensão à supremacia naval. Não somente o equilíbrio dos recursos financeiros e econômicos entre as duas potências era desigual mas a Grã-Bretanha encontrava-se também esgotada pela guerra, ao passo que o poderio americano tinha aumentado. "Já no outono de 1919 a Grã-Bretanha não estava disposta a contestar a reivindicação americana de paridade, e até o almirantado havia se convencido de que ela seria inevitável".[14] Conseqüentemente, em 1920 a Grã-Bretanha anunciou o cálculo padrão de uma só potência, o que significava paridade com os Estados Unidos em geral, mas um padrão de duas potências em águas européias. Em 1921 isto foi aceito como a base do sistema de defesa imperial.

A história de como a Grã-Bretanha abandonou sua secular pretensão pelo domínio dos mares ainda não foi inteiramente escrita. A compostura com a qual ela aceitou essas novas circunstâncias é tão notável

[12] Veja C. Seymour (ed.), *Intimate Papers of Colonel House*, Vol. IV, pp. 431-9; D.H. Miller, *My Diary at the Conference of Paris*, vol. VIII, 1924, pp. 138-47; H. e M. Sprout, *Towards a New Order of Sea Power*, Princeton U. P., Nova Jersey, 1940, pp. 62-72, Roskill, *Naval Policy*, p. 91; R.S. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement*, vol. III, Doubleclay, Nova York, 1922, pp. 206-17.
[13] P. E. Corbett, *Law and Diplomacy*, Princeton U.P., Nova Jersey, 1959, pp. 133-5.
[14] Roskill, *Naval Policy*, pp. 21, 216, 230-31.

quanto a que demonstrou após a Segunda Guerra Mundial, quando tacitamente aceitou o desmantelamento do Império. Era uma corrida armamentista suspensa e não exacerbada por inovações técnicas, na qual a potência mais forte era capaz de atingir seu objetivo sem de fato precisar correr. Era temperada pelos laços existentes entre os dois países e pela recusa britânica de admitir a possibilidade de uma guerra contra os Estados Unidos. Do lado americano, não existia tal inibição, e especialistas em assuntos navais falavam livremente na lógica histórica, segundo a qual poderia haver uma guerra entre a antiga potência dominante e sua nova rival, ou então essa mesma lógica histórica permitiria que a rival tomasse o tridente da antiga potência enfraquecida. House pôde escrever a Wilson em julho de 1919, dizendo que "as relações entre os dois países estão adquirindo as mesmas características daquelas entre a Alemanha e a Grã-Bretanha antes da guerra".[15]

A paridade da força naval entre as duas potências foi formalizada pelo Tratado Naval de Washington de 1922, ao qual voltaremos no capítulo seguinte. A celebrada razão de 5:5:3 entre os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Japão marcou a aberta aquiescência da Grã-Bretanha em abandonar sua supremacia. O Tratado teve conseqüências que não haviam sido previstas. Somente após a crise econômica, em 1934, o congresso americano liberou os fundos que permitiriam à marinha daquele país atingir a igualdade com a Grã-Bretanha, o que era um direito seu. Além disso, como o acordo de Washington se limitava aos navios principais, tinha também o efeito de estimular a competição nas classes irrestritas de cruzadores, contratorpedeiros e submarinos. A Grã-Bretanha reivindicava a superioridade em cruzadores leves alegando que seu comércio e suas comunicações imperiais apresentavam necessidades especiais. Os Estados Unidos exigiam paridade num nível mais baixo de cruzadores pesados. Cada qual argumentava como se tivesse de defender seus interesses por si só, e a marinha americana como se a Grã-Bretanha pudesse vir a ser um inimigo. O conflito destruiu a Conferência Naval das Três Potências (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Japão) de 1927, em Genebra, ao cabo da qual *Lord* Cecil, principal dele-

[15] Seymour (ed.), *Colonel House*, Vol. IV, p. 510; Sprout, *op. cit.*, pp. 77-85.

gado britânico, renunciou a seu posto em protesto contra a obstinação de seu país. Na data tardia de 1928, o presidente Coolidge achou necessário dizer ao embaixador britânico – e em 1929 o rei George V ao embaixador americano – que era lamentável falar da possibilidade de guerra entre os dois países.[16] Um acordo foi finalmente obtido numa terceira conferência naval em Londres, em 1930, em parte por intermédio da diplomacia de Ramsay MacDonald. A ratificação do Tratado Naval de Londres de 1930 em Tóquio trouxe a crise constitucional que terminou com o exército assumindo o controle da política japonesa e iniciando a conquista da Manchúria mas, ainda que os Estados Unidos e a Grã-Bretanha tivessem cessado sua corrida armamentista, dez anos ainda transcorreriam antes que ambos reconhecessem ter um interesse comum no mundo.

A rivalidade naval anglo-germânica anterior a 1914 possui semelhanças com a rivalidade nuclear russo-americana posterior a 1945. O objeto da corrida eram as maiores máquinas de destruição então acessíveis ao homem; os dois rivais facilmente se distanciaram de outros competidores (mas, na primeira corrida, isto só ocorreu enquanto os Estados Unidos permaneceram demasiadamente orgulhosos para lutarem); a corrida foi exacerbada pelas inovações técnicas, o que assegurava uma alta taxa de obsolescência, e era governada pelo antagonismo político. Mas existiam dessemelhanças importantes: o desenvolvimento da tecnologia militar e o espaço ocupado pela opinião pública.

Em virtude do progresso da ciência militar, a corrida armamentista teve continuidade pelo aprimoramento – e não pelo aumento – das armas. De corrida quantitativa, passou a ser qualitativa. Um ano após sua primeira utilização, a bomba atômica foi chamada de "arma absoluta",[17] uma descrição que talvez tenha fomentado o perigoso falso juízo de que ela não havia tomado seu lugar como um simples acréscimo à enorme variedade de armas já existentes, mas sim que as havia tornado desnecessárias. Mas a bomba nuclear era a arma absoluta no sentido de

[16] Roskill, *Naval Policy*, pp. 549; H. Nicolson, *King George V*, Constable, Londres, 1952, p. 438.
[17] O termo talvez tenha se originado no sábio e perspicaz livro editado por Bernard Brodie, *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, Harcourt Brace, Nova York, 1946.

que, em virtude de seu poder de destruição, a vantagem relativa decorrente do fato de possuí-la não tinha valor militar. Foi a primeira arma da história em relação à qual seus possuidores decidiram que já detinham quantidades suficientes, após acumularem determinado estoque. As duas participantes da corrida estavam tirando essa mesma conclusão, desde 1958, quando a União Soviética foi a primeira a suspender os testes, até o Tratado final de Proibição de Testes de 1963. Mesmo assim, a competição já tinha sido direcionada para os métodos de disparar a bomba. A superfortaleza que atirou a primeira bomba atômica sobre Hiroshima havia sido superada pelo bombardeiro a jato B-47, este pelo B-52, e este último pelo míssil balístico intercontinental. A competição passou então a se concentrar na busca de armas invulneráveis, e produziu a base de mísseis subterrânea e destrutível somente por um impacto direto, bem como a base móvel transportada por submarino. Foi mais ou menos nessa época, em 1960, que Herman Kahn estimou que um sistema de armas contemporâneo durava aproximadamente cinco anos, até que uma nova revolução técnica o tornasse obsoleto, lembrando o comentário de Tirpitz a respeito da corrida anglo-germânica: "ao término de sua construção, todo navio já estava obsoleto".[18]

A partir daquele momento, a corrida pôde ser vista divergindo simultaneamente por três vias independentes. A primeira era a procura de uma defesa contra os mísseis, por intermédio do desenvolvimento de um míssil antibalístico. A segunda consistia em melhorar os métodos ofensivos, com mísseis teleguiados e capazes de encontrar o alvo, ogivas múltiplas, mísseis específicos para a destruição de submarinos, e submarinos de ataque (para destruir os submarinos transportadores de mísseis). A terceira era a exploração do espaço.

A opinião pública constitui uma segunda diferença entre as antigas corridas navais e a corrida nuclear russo-americana. As corridas anteriores ocorreram antes das revoluções totalitárias do século XX, e os anglo-americanos não foram afetados por elas. A opinião pública

[18] Herman Kahn, *On Thermonuclear War*, Princeton U.P., Nova Jersey, 1960, p. 315; Alfred von Tirpitz, *My Memoirs*, Vol. 1, Hurst & Blackett, Londres, 1919, p. 141.

encontrava-se toleravelmente livre em ambos os países que participavam da corrida, e cada um dos lados tendia a incentivar seu governo a não permitir que as defesas da nação caíssem a um nível inferior ao dos supostos perigos cada vez maiores.

Na corrida nuclear, a opinião pública possui um papel diferente. 1) A opinião pública só é eficaz em um dos países engajados na corrida. O sistema político soviético, com seu controle total sobre a população e seu extremo segredo de administração, só é remotamente influenciado pela fraca e incipiente opinião pública que é capaz de existir na União Soviética. Esse caso é ainda mais verdadeiro para a China. No Ocidente, é usual acreditar que uma sociedade livre é intrinsecamente mais forte do que um despotismo, e que possui maiores chances de sobrevivência. As duas guerras mundiais parecem ter confirmado essa convicção, mas não se pode ter certeza de que ela será sempre verdadeira. Duas manifestações internas aos estados democráticos podem enfraquecê-los gravemente *vis-à-vis* um despotismo controlador e violento. A primeira é uma perda parcial de confiança no governo representativo e na livre iniciativa, em razão das ineficiências e das injustiças inerentes a qualquer sistema político, mas que, nesse sistema são mais visíveis e estão abertas para serem debatidas (e corrigidas). A outra é uma elevação dos padrões políticos e morais dos estados democráticos que contradiz e censura a imutabilidade da violência e da insensibilidade da política do poder. 2) E isso ocorreu em razão da influência cada vez maior daquela corrente de opinião – pacifista e internacionalista – a que nos referimos anteriormente. Antes de 1914, sua influência sobre governos era desprezível. Entre as duas guerras, os governos ocidentais tiveram de levá-la mais em consideração para fins eleitorais, e ela deu sua contribuição para a estupidez da política britânica e americana face às potências do Eixo. Após 1945, a opinião pública tornou-se uma arma útil nas mãos do governo soviético, que organizou o Movimento Mundial pela Paz em 1948-1952, que por sua vez culminou com o Apelo pela Paz de Estocolmo de 1950. Isto, bem como a campanha pelo desarmamento nuclear, não chegou a perturbar muito os governos ocidentais. Mas a oposição à guerra do Vietnã conseguiu quebrar a determinação do Pre-

sidente Johnson em governar a nação, bem como a determinação do povo americano em continuar a guerra. Se compararmos tal oposição com a opinião "pró-Boer" na Inglaterra, que se opôs à participação britânica na Guerra dos Boers de 1899-1902, verificaremos que ela não é simplesmente uma expressão autônoma e ilustre da opinião doméstica esclarecida e moralmente sensível a respeito da política exterior, mas também um instrumento, ainda que involuntário, na orquestra de uma colisão mundial contra os Estados Unidos. Manifestações numa convenção do Partido Democrático em Chicago ou em frente à embaixada americana em Grosvenor Square faziam tanto parte da guerra quanto os movimentos de tropas ao longo da trilha de Ho Chi Minh. E o reflexo mais marcante de todos era a impossibilidade de qualquer expressão correspondente de sentimento público ocorrer em Hanói, Moscou ou Pequim.

Existem duas condenações tradicionais a respeito da corrida armamentista. A primeira é econômica, e diz que ela traz desperdícios; a segunda é política, e diz que ela é perigosa para a paz. O argumento econômico costumava ser resumido na frase "o fardo esmagador dos armamentos". Já em 1710 o escritor *quaker* John Bellers denunciava o desperdício de riqueza e de trabalho na guerra. Em sua já citada descrição da corrida armamentista, Montesquieu continua, com exagero irônico, a enumerar seus efeitos econômicos:

> "Assim, a Europa está tão completamente arruinada a ponto dos indivíduos que habitam nas três potências mais ricas desta parte do mundo não encontrarem meios de subsistência. Estamos empobrecidos, a despeito do comércio e das riquezas de todo o mundo, e logo, à força de aumentar o número de tropas, não teremos mais nada a *não ser* tropas, e então seremos como os tártaros.
>
> Não satisfeitos com a compra das tropas das pequenas potências, as grandes potências têm como vocação pagarem subsídios para obterem alianças por todos os lados, e quase sempre perdem seu dinheiro.
>
> A conseqüência de tal situação é o aumento perpétuo dos impostos. Além disso, as potências não mais dependem de renda mas gastam seu capital com a guerra, o que bloqueia todos os remédios futuros. É

> fato conhecido que alguns estados hipotecam seus fundos mesmo durante tempos de paz, e empregam – para sua própria ruína – métodos que denominam de 'extraordinários'; tão extraordinários que nem os jovens mais pródigos seriam capazes de concebê-los." [19]

Cinqüenta anos mais tarde, Kant condenou não só os exércitos efetivos, mas também as dívidas nacionais, como sendo partes do mecanismo das rivalidades da política do poder.[20]

O argumento econômico cresceu durante o século XIX. Disraeli apelou a Palmerston para que "acabasse com esse crescimento das armas, que acabam somente por envolver os estados em embaraços financeiros".[21] O amor pela paz de John Bright foi alimentado e manchado por sua preocupação a respeito do "pânico nos recursos financeiros" e dos prejuízos à indústria têxtil. Quando, em 1898, o Czar Nicolau II convidou as potências a participarem da Conferência de Paz de Haia, seu objetivo declarado era de mitigar "os fardos financeiros cada vez maiores" provocados pelas armas e em virtude dos quais o progresso econômico era paralisado ou mal-orientado. A Alemanha participou da conferência com desdém e relutância, e um dos delegados dos alemães atacou asperamente a doutrina vigente:

> "Eu não acredito que dentre os meus ilustres colegas exista um só que esteja pronto a admitir que seu soberano – seu governo - esteja trabalhando pela ruína inevitável, pela lenta mas certa aniquilação de seu país. Não possuo mandato para falar pelos meus ilustres colegas mas, no que se refere à Alemanha, posso tranqüilizar seus amigos completamente, bem como dissipar toda ansiedade benevolente com relação a ela. O povo alemão não está esmagado pelo peso dos gastos e dos impostos; ele não se encontra à beira do precipício; ele não caminha a passos largos para a exaustão e a ruína. Muito pelo contrário; tanto a riqueza pública quanto a privada estão crescendo, o bem estar geral e o nível de vida aumentam a cada ano. No que se refere ao serviço militar obrigatório,

[19] *De l'esprit des lois*, Livro XIII, Cap. 17, pp. 203-4.
[20] I. Kant, *Perpetual Peace*, artigos preliminares para uma paz perpétua N.º 4, pp. 111-12
[21] Câmara dos Comuns, 8 de maio de 1862 em *Parliamentary Debates*, 3.ª Série, Vol. 166. col. 1426.

> que é intimamente associado a essas questões, o alemão não o considera um fardo pesado, mas sim um dever patriótico e sagrado, ao cumprimento do qual ele deve sua existência, sua prosperidade, seu futuro".[22]

Isso era falar da corrida armamentista como se ela fosse somente a preparação para a guerra, e essa preparação poderia ser julgada independentemente da guerra à qual ela levaria. Além disso, é fato irônico que em 1914 e Alemanha estivesse dando sinais de exaustão financeira em virtude da corrida naval contra a Grã-Bretanha. Mas, paralelamente às Conferências de Haia, um historiador econômico alemão, Werner Sombart, estava utilizando o ponto de vista militar alemão para desenvolver a teoria de que a guerra moderna havia de fato estimulado o crescimento econômico e a eficiência industrial.[23] Era uma teoria que poderia ser adotada por uma potência que tivesse acabado de completar um século de crescimento industrial triunfante e de padrões econômicos em elevação sem ter sofrido a devastação da guerra. A Grã-Bretanha havia tido uma experiência comparável durante as guerras revolucionárias e napoleônicas, e os Estados Unidos durante as duas guerras mundiais. A relação entre a corrida armamentista e o crescimento econômico faz parte de uma clássica controvérsia histórica, na qual não é fácil estar de acordo sobre como medir o grau de atividade econômica que pode ser atribuído aos preparativos para a guerra. Mas está claro que tanto o crescimento econômico quanto a inventividade técnica já floresceram em tempos de paz (como por exemplo na primeira metade do século XIX), não menos do que em tempos de guerra. Ainda assim, é possível que a corrida armamentista se torne cada vez mais interligada com o processo de progresso industrial, à medida que se torna mais qualitativa do que quantitativa. A corrida naval da metade do século XIX foi causada não só pela transição da vela para o vapor e dos navios de madeira para os encouraçados, como vimos, mas também pela transição da bala sólida para a explosiva e da banda de artilharia para o

[22] J. B. Scott, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences*, Nova York, 1920, pp. 308-9.
[23] Werner Sombart, *Krieg und Kapitalismus*, Ducker & Humblot, Munique, 1913. Para uma resposta, veja J.U. Nef, *War and Human Progress*.

canhão móvel instalado numa casamata rotativa. A corrida armamentista da segunda metade do século XX, que chamamos vagamente de corrida nuclear em virtude de sua característica dominante, era muito mais diversificada, e abrangia a quase totalidade da ciência e da indústria contemporâneas: não somente explosivos nucleares, mas também propulsão nuclear para navios e aviões, foguetes, aviões de decolagem vertical, eletrônica, ciência de computação, tecnologia espacial, guerra química e bacteriológica. Essa competição vasta e complexa, intimamente ligada ao avanço da ciência e da tecnologia, que ela tanto estimula quanto segue, pode ter a aparência de uma força autônoma, arrastando governos até a lógica consumação da guerra. A declaração clássica a respeito do tema de que a corrida armamentista causa a guerra está nas memórias de *Sir* Edward Grey, quando refletia sobre as origens da Primeira Guerra Mundial:

> "A moral é óbvia: as grandes armas levam inevitavelmente àguerra. Se existem armas de um lado, então devem existir armas do outro. Enquanto uma nação se arma, as demais não podem permanecer sem defesa e tentá-la a praticar uma agressão. As armas precisam ter equipamento; exércitos não têm utilidade sem estradas de ferro estratégicas. Cada medida tomada por uma nação é observada e leva a contramedidas por parte das outras. O aumento das armas – que em cada nação tem o objetivo de produzir a consciência do poder, além de uma sensação de segurança – não chega a produzir esses efeitos. Pelo contrário, ele produz a consciência do poder de outras nações e uma sensação de medo. O medo leva a suspeitas e desconfianças, e a todo gênero de idéias maléficas, até que cada governo sinta que seria criminoso e uma traição do seu próprio país não tomar todas as precauções, enquanto que todo governo considera cada precaução por parte de qualquer outro governo um indício de intenções hostis... O enorme crescimento das armas na Europa, o sentimento de insegurança e de medo causado por elas – foi isso que tornou a guerra inevitável. Parece-me que esta é a interpretação mais verdadeira da história, bem como a lição que o presente deveria estar aprendendo do passado no interesse da paz futura e a advertência que deve ser passada àqueles que virão depois de nós". [24]

[24] Grey of Fallodon, *Twenty-five Years*, Vol. I, pp. 91-2.

A doutrina de que a corrida armamentista é a principal causa da guerra teve ampla repercussão após a Primeira Guerra Mundial, e influenciou fortemente a opinião pública das democracias parlamentares que relutavam em se rearmarem contra as potências do Eixo. É um exemplo de lição errada da história a ser aprendida. A corrida armamentista não teve papel decisivo nas origens da Segunda Guerra Mundial; ao invés disso, houve uma insuficiência de armas do lado ocidental. Não obstante, a lição certa que se aprende da história é que as armas são o instrumento da vontade nacional. Possuir armas sem dispor de uma política sólida é o mesmo que não possuí-las quando se fazem necessárias.

Cobden argumentou certa feita que sempre há uma desculpa pronta para o rearmamento, mas "nunca temos uma diminuição depois do período de rearmamento já ter passado".[25] É provável que isso seja verdadeiro no que se refere aos sucessivos sobressaltos que compõem uma determinada corrida armamentista. Além disso, deixa de ser verdadeiro, uma vez que as corridas armamentistas são descontínuas e que, após as guerras, os armamentos são geralmente reduzidos a um nível compatível com o novo ou recentemente restaurado equilíbrio do poder. Mas é bem verdade que cada nova corrida armamentista tem trazido maior volume de armas, complexidade e propensão para destruir do que as corridas anteriores.

John Bright às vezes argumentava que a acumulação de armas levaria à necessidade de usá-las. "Que observação tem sido mais comum durante a discussão a respeito da Turquia do que a seguinte: Por que devemos manter essas grandes frotas se não vamos usá-las? Por que nossa frota mediterrânea está ancorada na Baía de Besika quando poderia estar nos dando glórias, acrescentando-as ao prestígio guerreiro do país?"[26] Nessa mesma linha, mas de maneira mais fatalística, *Sir* Charles Snow escreveu em 1960 a respeito da cada vez mais rápida corrida

[25] Discurso em Manchester, 10 de janeiro de 1849, em J. Bright e T. Rogers (eds.), *Speeches on Questions of Public Policy*, Vol. I, p. 478.
[26] Discurso na Conferência da Peace Society, Edimburgo, 13 de outubro de 1853, em T. Rogers (ed.) Speeches, pp. 362-3.

armamentista nuclear: "Daqui a dez anos, no máximo, algumas dessas bombas irão explodir. Digo isto com o máximo de responsabilidade possível. *Essa* é a certeza."[27] Tais receios não foram corroborados pela história. Talvez seja mais verdadeiro dizer que, desde o início do século XIX, quando começou a idade das rápidas inovações técnicas nas armas, um número menor de armas foi utilizado em guerras do que se tornou obsoleto e foi destruído após ter preenchido sua função de temporariamente manter ou modificar o equilíbrio do poder. É interessante recordar que a Primeira Guerra Mundial foi ganha com os encouraçados, símbolos supremos da corrida armamentista anterior e seriamente testados em ação. Jellicoe conduziu a Batalha da Jutlândia de tal forma que a Grande Frota Britânica nunca se distanciou de seu papel dissuasivo para criar um conflito que poderia ter sido destrutivo ou autodestrutivo.

A pressão exercida pela inovação técnica contínua, contudo, acrescentada à instabilidade inerente ao equilíbrio do poder, dá origem a certas leis da corrida armamentista, que em alguns casos regem as potências. 1) A inovação técnica é do interesse dos fracos, e não dos fortes, pois ela introduzirá mudanças. A potência mais forte terá a tendência de ser conservadora, desejosa de reter o *status quo* técnico que lhe dá a superioridade. Assim, quando Younger Pitt começou a demonstrar interesse pelas experiências com submarinos, o Primeiro Lorde do almirantado disse que "Pitt foi o maior tolo que já existiu ao encorajar um tipo de guerra que não era desejada por aqueles que comandavam os mares e que, caso fosse bem-sucedida, os teria privado da guerra".[28] O almirantado demonstrou o mesmo conservadorismo ao permitir que os franceses inovassem com o encouraçado. 2) Mesmo assim, uma grande potência que queira continuar a sê-lo não pode deixar de participar da corrida. À medida que as inovações aumentam,

[27] Discurso à American Association for the Advancement of Science, em *The New York Times*, 28 de dezembro de 1960, p. 14, republicado como "The Moral Un-Neutrality of Science", *Science*, Vol. 133, N.º 3448, 27 de janeiro de 1961, p. 255. Veja Herman Kahn, *Thinking about the Unthinkable*, Weidenfeld, Londres, 1962, pp. 25-6; R. Aron, Peace and War, Weidenfeld, Londres, 1966, pp. 618-20.

[28] Earl St. Vincent, citado por Almirante *Sir* E.R. Fremantle em sua introdução a *Submarine Warfare*, de Herbert C. Fyfe, Grant Richards, Londres, 1902, p. xiii.

mesmo a potência mais forte será obrigada com relutância a assumir a liderança de tais inovações, temerosa de que lhe passem à frente. A Grã-Bretanha resolveu construir o *Dreadnought* em 1905, porque outras potências a haviam alcançado em rapidez de construção naval; sabia-se que outras potências estavam contemplando a introdução do navio todo equipado de canhões de grande porte, e era essencial não permitir que os alemães assumissem a liderança. Os Estados Unidos resolveram construir a bomba de hidrogênio em 1950 por motivos semelhantes. A maioria da Comissão Americana para a Energia Atômica deu ao presidente Truman parecer contrário à construção da bomba, e Robert Oppenheimer, presidente do Comitê Geral de Assessoria da Comissão, deu sua opinião de que a União Soviética não fabricaria a bomba de hidrogênio se os Estados Unidos também não a fabricassem. Se essa ingênua estimativa da política soviética tivesse prevalecido, é possível que a União Soviética tivesse obtido a bomba de hidrogênio primeiro, e com isso uma esmagadora preponderância.[29] 3) Uma grande potência que já tenha obtido a dianteira na corrida também não pode encerrá-la simplesmente mandando-a parar. Imediatamente após o lançamento do primeiro *Dreadnought,* em 1906, o novo governo liberal da Inglaterra anunciou um corte no programa de expansão naval, na esperança de que a segunda Conferência de Haia, que estava por se reunir, chegasse a um acordo para a redução de armamentos. A Alemanha interpretou esse gesto como uma tentativa cínica de consolidar a supremacia naval britânica e, conseqüentemente, redobrou sua própria construção naval. Em dois anos a Grã-Bretanha percebeu que sua vantagem tinha quase desaparecido. Grey disse então à Câmara dos Comuns:

> "Se, dentre as grandes potências, somente nós deixarmos de competir e cairmos numa posição de inferioridade, que bem fará isso? Nenhum. Não fará bem a nós pois não podemos realizar grandes ideais de

[29] Veja L. Strauss, *Men and Decisions*, Macmillan, Londres, 1963, Cap. 11 e p. 274; G. F. Kennan, *Memoirs: 1925-1950*, Hutchinson, Londres, 1967, pp. 471-6; Dean Acheson, *Present at the Creation*, Norton, Nova York, 1969, pp. 345-9.

> reformas sociais em nosso país enquanto nossa existência estiver à mercê, ou depender do capricho de outra nação... Deixaremos de valer alguma coisa dentre as nações da Europa, e teremos sorte se não perdermos nossa liberdade e não nos tornarmos o simples apêndice de alguma potência mais forte. Esta é uma maneira brutal de expor a situação, mas é a verdade." [30]

O governo britânico retomou a corrida naval com nova intensidade. Para acabar com uma corrida armamentista sem recorrer à guerra é necessário que haja um acordo entre as partes sobre um desarmamento mútuo. Passemos agora às tentativas que já se fizeram nesse sentido.[31]

[30] 29 de março de 1909, *Parliamentary Debates*, 5.ª série, Vol. 3, cols. 69-70.
[31] Este capítulo aparentemente foi escrito no final da década de 60 ou no início da década seguinte.

CAPÍTULO XXII

# O DESARMAMENTO

Tradicionalmente, considera-se que o desarmamento seja o remédio contra a corrida armamentista. "Desarmamento" não é uma palavra precisa. Pode significar a abolição das armas, ou a redução de sua quantidade, ou limites sobre seu crescimento, ou ainda a restrição a determinados tipos ou usos. O termo "controle de armas" é utilizado desde 1945 para descrever esses dois últimos sentidos.

A abolição total das armas tem sido o sonho de todo futurista desde a visão de Isaías dos últimos dias da espécie humana, quando os homens deverão "transformar suas espadas em pás, e suas lanças em podadeiras".[1] Aqueles que citam essas palavras nem sempre se lembram de que elas se referem ao fim da história, e que tais eventos deverão ocorrer após um desagradável julgamento divino das nações; também não se lembram de que a profecia é exatamente invertida por Joel, um profeta posterior (ainda que menos importante), que prevê as nações convocadas para um encontro de armas final e fatal diante de Jeová.[2] Essas últimas são variantes do apocalipse, e não da história; mas a história contém em si própria todas as possibilidades do apocalipse. Até agora, a experiência histórica aponta mais para a primeira do que para a segunda alternativa.

Freqüentemente, o desarmamento tem sido aceito por uma potência por imposição ou por perder uma guerra. A demolição obrigatória de fortalezas talvez seja a forma mais antiga de desarmamento. Os

[1] Antigo Testamento, Isaías, Capítulo 2, verso 4, possivelmente citando Mica, Capítulo 4, verso 3. Eles escreveram numa época em que o Reino da Judéia não passava de um satélite precário da Assíria, por volta de 700 a.C.

[2] Antigo Testamento, Joel, Capítulo 3, versos 9-10. Ele provavelmente escreveu após o retorno dos judeus do exílio, talvez somente em 400 a.C., quando Jerusalém foi incorporada ao Império Persa.

reis impuseram-na a seus vassalos durante o estabelecimento da autoridade do estado, e tem a vantagem de que sua implementação é facilmente observável. Tal incapacidade, imposta sobre um estado por outros estados, constitui um exemplo do que em direito internacional é chamado de servidão. Mas o desarmamento imposto e unilateral nunca foi mais do que temporariamente bem-sucedido, a não ser quando imposto sobre estados muito fracos, e às vezes foi o prelúdio para sua anexação. No Tratado de Rijswijck em 1697, Luís XIV devolveu Nancy ao Duque da Lorena com a condição de que suas fortificações fossem demolidas e o Duque nem poderia construir um muro ao redor da cidade.[3] Após quarenta anos, a própria Lorena foi cedida ao reino francês. Mas, de acordo com a Paz de Utrecht, o próprio Luís XIV foi obrigado a destruir a base naval francesa em Dunquerque, que ameaçava o controle britânico do Canal da Mancha. Numerosos governos franceses conseguiram livrar-se dessa obrigação, ajudados pela vigorosa auto-afirmação dos habitantes de Dunquerque. Era uma questão de sucessivas recriminações entre a Grã-Bretanha e a França, e de ataques por parte da oposição sobre o governo britânico no parlamento. A proibição da fortificação de Dunquerque foi repetida pelos tratados de Aix-la-Chapelle em 1748 e de Paris em 1763; mas no Tratado de Versalhes, que encerrou a desastrosa Guerra Revolucionária Americana em 1783, a Grã-Bretanha foi obrigada a aceitar a abrogação de todos esses artigos. Dessa mesma maneira, o Tratado de Paris de 1856, que encerrou a Guerra da Criméia, obrigou a Rússia a aceitar a neutralização do Mar Negro, e conseqüentemente a desmantelar suas bases navais ali situadas. A partir daquele momento, o principal objetivo da política russa foi de se libertar de tal servidão. Em novembro de 1870, quando a França sucumbia à invasão alemã e a Grã-Bretanha estava privada de seu aliado da Criméia, a Rússia denunciou as cláusulas do Mar Negro contidas no Tratado de Paris alegando que restringiam sua soberania. "Foram as decisões mais ineptas da Paz de Paris, escreveria mais tarde Bismarck (que havia apoiado o repúdio por parte da Rússia), "não pode

[3] Tratado de Rijswijck, 1697, Artigo 29.

ser permanentemente negado a uma nação de cem milhões de habitantes o exercício de seus direitos de soberania sobre sua própria costa. Uma servidão territorial da Rússia com relação a outras potências externas era, para uma grande nação, uma humilhação que não poderia durar muito tempo".[4] Sorte semelhante teve a desmilitarização da Renânia pelo Tratado de Versalhes, que foi imposto à Alemanha derrotada, em 1919. Quando Hitler remilitarizou a Renânia em 1936, nenhuma nação possuía determinação suficiente para obrigá-lo a se retirar.

Existem duas instâncias em que uma grande potência derrotada adotou de boa vontade medidas de desarmamento antes do tratado imposto pelo inimigo vitorioso. Tanto a França em 1815 quanto o Japão em 1945 chegaram ao fim de uma grande guerra exaustos e desencantados. É um fato marcante que a França não precisou ser obrigatoriamente desarmada após as guerras napoleônicas: o Rei Bourbon restaurado adquiriu popularidade ao abolir o alistamento em sua nova constituição de 1814 e os aliados, usando de sábia clemência, contentaram-se com pequenas indenizações e um exército de ocupação temporário. Eles também concordaram em impor – ainda que sem requerer o consentimento francês – uma medida de desarmamento psicológico: a proibição para sempre de Napoleão e sua família assumirem o poder supremo na França. Dentro de quatro anos a França já havia reinstaurado um sistema de alistamento militar obrigatório; no espaço de uma geração um outro Bonaparte ocupava o trono da França, e a primeira potência estrangeira a reconhecer o segundo Império Napoleônico foi a Grã-Bretanha – a única potência que nunca havia reconhecido o primeiro Império Napoleônico. Após a Segunda Guerra Mundial, o Japão estava mais profundamente desencantado com a guerra do que a França em 1815. Sob supervisão americana os japoneses adotaram uma constituição que renunciava ao direito de fazer a guerra e declarava que o Japão nunca manteria forças armadas. No espaço de cinco anos isto se tornou constrangedor para os americanos, que queriam um Japão rearmado como aliado no Pacífico contra a Rússia, e

[4] *Reflections and Reminiscences*, Vol. II, p. 114.

para o governo japonês, alarmado pelo triunfo comunista na China e pela Guerra da Coréia. Dessa forma, o Tratado de Paz japonês de 1951 continha um artigo que contradizia a constituição ao reconhecer o direito inerente do Japão à autodefesa individual ou coletiva.

É duvidoso determinar se há ou não na história exemplo de uma potência se desarmar unilateral e voluntariamente, ainda que no período entreguerras a Dinamarca tenha chegado perto de tomar tal rumo. Durante a década de 1920, vários governos dinamarqueses consecutivamente apresentaram propostas para o desarmamento, que não chegaram a ser aprovadas pela câmara alta. Ainda assim, na década de 1930, a Dinamarca reduziu a força de seu exército e de sua marinha para níveis tão modestos que o país ficou sem defesa efetiva. Mas tal situação não se manteve por muito tempo. A experiência da conquista pela Alemanha em 1940 provocou uma profunda mudança na opinião pública, e a Dinamarca tornou-se um dos doze membros originais da OTAN. A Islândia, sua antiga dependência, teve uma história semelhante. Após estar sob domínio dinamarquês, a Islândia tornou-se um reino soberano em união pessoal com a Dinamarca em 1918, e se declarou uma república independente em 1944. Ela nunca possuiu quaisquer forças armadas. Ela também se tornou um dos membros originais da OTAN, com nada tendo para contribuir a não ser uma base aérea estratégica. Mas a Islândia não havia sofrido uma invasão alemã: a opinião neutralista era forte, e houve descontentamento com a presença de tropas americanas em solo islandês.

A história oferece alguns poucos exemplos de desarmamentos mútuos bem-sucedidos entre duas potências. Uma certa comparabilidade de forças entre as duas partes é obviamente necessária para que ele seja atingido, mas o caso da Savóia e da França em 1696 mostra como uma posição de barganha favorável pode permitir a uma potência fraca que negocie de igual para igual com a potência dominante. Era o oitavo ano da Guerra da Liga de Augsburgo, e a França estava exausta. Ela ainda possuía as duas fortalezas que durante meio século haviam assegurado a manutenção de seu poder no norte da Itália: Pinerolo na Savóia, guardando o caminho do passe de Mont

Genèvre até Turim; e Casale no ducado de Montferrat, controlando a travessia do Pó entre o Piemont e o Milanês espanhol. Luís XIV estava pronto para pagar um preço para desintegrar a Grande Aliança; Victor Amadeus II, o Duque de Savóia, decidiu que teria mais a ganhar se saísse da Grande Aliança e fizesse uma paz em separado com a França. Ele queria recuperar o Pinerolo e decidiu que o desmantelamento de Casale – que assim estaria a sua mercê no futuro – somente lhe traria vantagens. Dessa forma, as duas potências entraram em acordos e resolveram que a França deveria abrir mão de Casale, demolir suas fortificações e devolvê-lo ao Duque de Mântua e, para a própria Savóia, a França entregaria Pinerolo, com suas fortificações igualmente destruídas. O Tratado de Turim de 1696 encerrou uma época das relações entre a França e a Itália. Mesmo antes de se passarem dez anos as tropas francesas já estavam novamente ocupando grande parte da Savóia, o desarmamento das duas fortalezas significava que ela não mais poderia manter o norte da Itália. Em 1703 a própria Savóia adquiriu o ducado de Montferrat, pelo Tratado de Turim, que a colocou na Guerra de Sucessão espanhola do lado da Grande Aliança, e o Imperador determinou que as fortificações de Casale não deveriam ser reconstruídas, para que as tropas aliadas vindas de Milão pudessem ter livre acesso ao ducado. O Tratado de Utrecht confirmou Montferrat como possessão da Savóia, e restabeleceu seu direito de fortificar suas possessões de acordo com sua vontade. A aquiescência de Victor Amadeus a uma medida de desarmamento temporário – o que demonstrou uma clara visão de longo prazo – acabou por produzir um rico ganho territorial. A mais antiga discussão a respeito de uma redução mútua de armas entre duas grandes potências pode talvez ser encontrada nas relações entre a Áustria e a Prússia após o final da Guerra dos Sete Anos. Em 1766, o encarregado de negócios prussiano relatou a Frederico, o Grande, uma curiosa conversa que havia mantido com o príncipe Kaunitz, o Chanceler austríaco. Kaunitz tinha falado, de maneira pensativa e informal, sobre os efeitos políticos nocivos da irracionalidade humana. Os grandes exércitos que eram mantidos por toda parte, e que "cedo ou tarde teremos de reduzir pois os contingentes humanos se esgotarão", eram tão per-

niciosos para a humanidade quanto o sistema monástico, que nos países católicos engolia cidadãos capazes de ainda serem úteis para a sociedade. Não poderiam as potências encontrar uma alternativa para essa *guerre intérieure en pleine paix* mediante a redução de suas tropas? Kaunitz disse que ele próprio havia freqüentemente ponderado as dificuldades que envolviam a questão, bem como a maneira de estabelecer a proporção de forças que uma potência poderia manter *vis-à-vis* de outra. A Prússia e a Áustria, contudo, só precisariam aceitar como base seu recente Tratado de Hubertusburg. Precisariam concordar em reciprocamente dispensar três quartos das tropas que possuíam naquele momento. Para fins de verificação, precisariam trocar comissários para tomar parte nas inspeções das tropas. Tudo dependia de um pouco de confiança e boa fé.

A voz do iluminismo podia ser ouvida através do cínico e sutil chanceler austríaco, mas não era uma voz desinteressada. O diplomata prussiano concluiu seu relatório com a opinião de que Kaunitz estaria tentanto "pescar" alguma informação a respeito de um aumento das forças prussianas. Frederico comentou que a sugestão de Kaunitz era, de qualquer forma, inaceitável, pois a Prússia precisava de mais tempo para mobilizar suas tropas no caso de uma emergência do que a Áustria; e que a proposta havia sido apresentada claramente em virtude da má situação financeira em que se encontrava o governo austríaco. "Se ele voltar a esse assunto, o senhor deverá responder com todo respeito que tal projeto lhe parece ser o mesmo do Abade de Saint-Pierre e que, na sua opinião, as potências nunca chegarão a um acordo entre si a respeito do número e da quantidade de tropas que cada qual deverá manter contra as demais". [5]

Esse incidente é uma curiosidade diplomática, mas não deve ser considerado a primeira proposta de acordo sobre armas de um governo a outro.[6] Ele é, contudo, interessante, pois contém sob forma embrio-

[5] *Politische Korrespondenz Friendrichs des Grossen*, Vol. XXV, Verlag von Alexander Dunker, Berlim, 1889, pp. 225-6. José II referiu-se novamente à proposta durante seu encontro com Frederic em Neisse em 1769 (*ibid.*, Vol. XXIX, p. 41 n.º 3).

[6] Alfred H. Fried, *Handbuch der Friedenbewegung* , 2te Teil, Berlim e Leipzig, Friedens-Warte, 1931, p. 32

nária a maior parte dos ingredientes e dificuldades das negociações do desarmamento. Durante a crise holandesa de 1787, a França e a Grã-Bretanha fizeram uma declaração conjunta sobre armas navais. Historiadores do desarmamento, após encontrar tal declaração entre coleções de tratados, descreveram-na como "o primeiro acordo conhecido sobre armas".[7] Na realidade, o que ocorreu foi o que a seguir se relata.

Uma insurgência nas Províncias Unidas tinha levado a França e a Grã-Bretanha à beira de um conflito. O partido democrata burguês conhecido como os "Patriotas" e apoiado pela França havia se revoltado contra o Stadholder, apoiado pela Grã-Bretanha, e ameaçou desvincular as Províncias Unidas de sua tradicional associação com a Grã-Bretanha e levá-las para o lado francês. A questão era se a França iria ou não intervir com tropas para ajudar os "Patriotas", correndo risco de guerra com a Grã-Bretanha e a Prússia. O governo de Pitt tinha a intenção de manter a paz e de conter as despesas para confirmar o restabelecimento da derrota na Guerra Americana, que tinha ocorrido há alguns anos, e somente aos poucos foi se convencendo de que seria vantajoso fazer outra guerra para restaurar o *status quo* tradicional nas Províncias Unidas. No dia 30 de agosto de 1787, pela iniciativa da Grã-Bretanha, os governos francês e britânico assinaram uma declaração de que não aumentariam suas preparações navais além do limite de paz sem avisar um ao outro. No dia 16 de setembro os franceses declararam sua intenção de enviar tropas à Holanda. A resposta de Pitt foi firme e imediata. No dia 19 de setembro o Gabinete britânico ordenou a mobilização de quarenta navios. O governo francês imediatamente voltou atrás. No dia 27 de outubro as duas potências assinaram declarações mútuas de boas intenções, concordando que todos os preparativos militares deveriam ser interrompidos e

[7] Hans Wehberg, *Die Internationale Beschränkung der Rüstungen*, Deutscher Verlags-Anstalt, Stuttgart e Berlim, 1919, pp. 258-60, citando as declarações de G.F. Martens, *Recueil des Traités*, 2.ª ed. Vol. IV, Göttingen, 1791, pp. 279, 313-14. Seguido por R. Redslüb, *Histoire des grands principes des droits des gens*, Rousseau, Paris, 1923, pp. 241-2; Hosana, *Histoire du désarmement*, Pedone, Paris, 1933, pp. 7-8; M. Tate, *The Disarmament Illusion*, Macmillan, Nova York, 1942, p. 7.

que suas frotas seriam reduzidas a um número adequado nos tempos de paz. [8]

Esse caso é instrutivo em dois aspectos. Em primeiro lugar, medidas de desarmamento não podem ser compreendidas fora de seu contexto diplomático. O acordo de 30 de agosto de 1787 é melhor definido como um incidente em um conflito diplomático anglo-francês no qual a Grã-Bretanha restaurou o poder sem recorrer à guerra mas sim infligindo à França uma derrota diplomática severa, do que como o primeiro acordo sobre a limitação de armamentos. Em segundo lugar, as conseqüências das vitórias diplomáticas são geralmente imprevisíveis. Os franceses ressentiram-se profundamente de sua humilhação. Napoleão disse mais tarde que esse golpe sobre o prestígio francês havia sido uma das principais causas da queda da monarquia francesa, e que havia contribuído para o ódio revolucionário à Inglaterra. Oito anos mais tarde a Grã-Bretanha e a França estavam novamente em guerra e os exércitos franceses haviam conquistado as Províncias Unidas de maneira triunfal.

O exemplo clássico do desarmamento mútuo entre duas potências é a desmilitarização da fronteira entre os Estados Unidos e o Canadá. Os Estados Unidos propuseram à Grã-Bretanha o desarmamento dos Grandes Lagos em 1794, mas ela recusou. Tal desmilitarização também não foi incluída no Tratado de Ghent em 1814, que encerrou a guerra de 1812. Mas em 1817, pelo Acordo de Rush-Bagot, as duas potências se comprometiam a manter nos Grandes Lagos um número mínimo de vasos de guerra e de não mais construí-los ou armá-los para esse fim. Foi o espírito desse acordo que foi mais tarde ampliado a toda a extensão da fronteira entre o Canadá e os Estados Unidos.

Dois acordos do início do século XX eram comparáveis a esse último: entre a Argentina e o Chile, e entre a Noruega e a Suécia. A Argentina e o Chile estavam em disputa sobre sua fronteira na Terra do Fogo, na Patagônia, e na cordilheira dos Andes que os divide ao norte. Em 1888 concordaram em tornar neutro o Estreito de Magalhães e em

[8] Veja Paul Vancher, *Recueil des instructions*, XXV, 2, *Angleterre*, Vol. III, 1965, pp. 536-8; J. Holland Rose, *William Pitt and National Revival*, Bell, 1911, p. 377; A. Cobban, *Ambassadors and Secret Agents*, Cape, 1954, capítulos VIII 4, IX 1, pp. 175-96.

proibir a construção de fortificações em toda sua extensão. Em 1902, enquanto uma comissão de arbitramento britânica resolvia a questão da fronteira andina a convite dos dois países, eles assinaram um tratado que os comprometia a não adquirir novas armas navais durante cinco anos sem avisar a outra parte com dezoito meses de antecedência, e que estipulava que certos navios de guerra já encaminhados não deveriam ser construídos. Essa suspensão de armamentos parece ter-se tornado permanente. De maneira semelhante, quando a Noruega se separou da Suécia em 1905, os dois estados estabeleceram entre si uma zona neutra e desmilitarizada.

Esses exemplos de desarmamento mútuo possuem traços comuns. Eles não foram impostos, mas sim acordados livremente entre estados de força ou de autoconfiança comparáveis. O Acordo Rush-Bagot foi a conseqüência tardia de uma guerra moderada e equilibrada; o tratado entre a Argentina e o Chile encerrou uma pequena corrida armamentista; o acordo escandinavo foi o resultado da divisão amigável de um reino duplo. Em segundo lugar, as fronteiras que assim foram desarmadas eram regiões selvagens ou montanhosas, sobre as quais havia pouca pressão por parte de ambos os lados, e remotas dos centros de conflitos internacionais. No caso escandinavo, contudo, a Suécia foi levada a se entender com a Noruega em virtude do seu tradicional medo da Rússia, que se encontrava do outro lado do Báltico, e a Suécia não desejaria ter um outro estado hostil em sua retaguarda. Seria talvez insensato acrescentar o fato de que os três pares de estados se distinguiam por possuírem afinidades culturais e história comum, uma vez que tais laços nunca impediram a ocorrência de conflitos quando outras circunstâncias mostraram-se desfavoráveis.

O desarmamento bilateral é uma conveniência. O desarmamento multilateral foi levado ao nível de ideal político. Nos séculos XV e XVI ele ainda não era um ideal, ainda que às vezes ocorresse de fato: era comum que tratados de paz incluíssem o desmantelamento mútuo das forças armadas. A predecessora do desarmamento como objetivo supremo da política internacional – algo exigido pela opinião pública e acatado, com diferentes graus de cinismo, pelos governantes – foram as cruzadas: o sonho de esquecer as disputas e juntar armas pelo objetivo

comum de expulsar os maometanos da Europa. Seu único resultado prático foi a sucessão de Ligas Sagradas, que raramente comportavam mais de quatro potências, e que só se distinguiam de outras alianças ofensivas ou defensivas pelo seu inimigo.[9] Aquela que venceu a batalha de Lepanto em 1571 é a mais famosa, mas a que reconquistou a Hungria entre1683 e 1698 foi a mais bem-sucedida.

Uma versão secularizada da cruzada constitui a primeira proposta – de controle das armas. Ela é encontrada no Plano Mestre que Sully, o grande ministro de Henrique IV, da França, atribuía a seu Rei.[10] Ele planejou uma liga de estados com o objetivo de humilhar não os turcos, mas sim a Casa da Áustria. As cotas militares dos estados seriam determinadas por um conselho geral, mas o próprio Henrique (segundo Sully) estabeleceu propostas para uma força militar "tão insignificante e pouco onerosa se comparada às de forças de infantaria que geralmente eram mantidas com o objetivo de intimidar seus vizinhos, ou até seus próprios súditos", que Sully julgou ser, de um modo geral, aceitável, e que além disso poderia ser reduzida quando o empreendimento contra os Habsburgos tivesse sido completado com sucesso. O Plano Mestre de Sully teve influência na formação de pensadores diplomáticos do iluminismo tais como Penn, Saint-Pierre e Rousseau. Por intermédio desses últimos, o desarmamento tornou-se um elemento permanente na noção de ordem internacional.

A Revolução Francesa, pela primeira vez, fez do pacifismo o ideal oficial de uma grande potência. "A nação francesa renuncia a empreender qualquer guerra com vistas a obter conquistas e nunca empregará suas forças contra a liberdade de qualquer país".[11] Na prática, isto foi imediatamente transformado no seu oposto. Mesmo assim, como um resultado indireto da Revolução Francesa, o desarmamento tornou-se parte do jargão hipócrita da democracia assim como a cruzada havia sido o jargão hipócrita dos príncipes. Uma conseqüência mais impor-

[9] O último tratado geral europeu que tinha as cruzadas como motivo foi o Tratado de Londres de 1518, inspirado pelo Papa Leão X.

[10] *Grand Design of Henry IV*, Maxwell, Londres, 1921, pp. 34-5.

[11] Constituição de 14 de setembro de 1791, Título VI, em *Select Documents of the French Revolution*, Vol. II, L.G. Legg (ed.), Clarendon Press, Oxford, 1905, Apêndice G. p. 242.

tante foi a de que a limitação das armas tornou-se um dos princípios do Concerto da Europa, em virtude da longa guerra contra a Revolução Francesa e Napoleão, e ajudou a distinguir o sistema internacional do século XIX do século XVIII. O princípio dava poucos resultados práticos, mas muito se apelava a ele.

A primeira proposta formal para o desarmamento multilateral partiu do Czar Alexandre I, um autocrata afável que combinava um iluminismo confuso com a preponderância militar na Europa. A sua foi a primeira das propostas de desarmamento feitas pela Rússia à comunidade internacional. Seu descendente Nicolau II elaborou o rescrito de 1898 convidando as potências a participarem de uma conferência para a redução das armas, o que levou à Conferência de Paz de Haia de 1899. Litvinov propôs a abolição total das armas à Conferência do Desarmamento da Liga das Nações em 1927, Kruschev repetiu essa mesma proposta às Nações Unidas em 1959. Tais iniciativas provavelmente podem ser explicadas pelo papel desempenhado pela Rússia na história da Europa, tanto sob inspiração ortodoxa, paneslavista ou bolchevista, quanto no papel de messias e de reformadora do Ocidente.

O que Alexandre propôs em 1816 era "uma redução simultânea de todos os tipos de forças armadas que as potências tenham criado com o fito de preservar a segurança e a independência de seus povos". A proposta foi enfraquecida pelo fato de a Rússia ser a única potência que, desde o fim das guerras, ainda não havia reduzido suas próprias forças. Numa resposta prática e diplomática, Castlereagh apontou para as dificuldades, que permaneceram inalteradas até que foram parcialmente modificadas pelo advento das armas nucleares: "É impossível não perceber que um acordo a respeito de uma escala de força para tantas potências, sob circunstâncias tão diferentes quanto seus recursos, fronteiras, posições e capacidades de rearmamento, representa de fato uma questão muito difícil de ser negociada; os meios de preservar um sistema, uma vez criados, possuem suas próprias dificuldades, pois todos os estados estão sujeitos a necessidades parciais de um aumento de forças; e deve-se ainda levar em consideração que, neste como em outros assuntos de

zelo, ao se tentar fazer demais, as dificuldades acabam sendo postas à mostra ao invés de desaparecer".[12]

Daquele momento até o final do século XIX não houve progresso em limitações multilaterais de armamentos. A tentativa mais respeitável foi feita pela iniciativa do governo do rei Luís Filipe, de modo que fosse liquidada a crise italiana de 1831, durante a qual a França e a Áustria haviam chegado à beira da guerra. Em outubro de 1831, as cinco grandes potências assinaram um protocolo que as comprometia a reduzirem suas forças ao nível habitual dos tempos de paz.[13] Ele atingiu seu objetivo ao contribuir para a *détente;* uma vez assinado, ele pôde ser esquecido; e no ano seguinte a crise italiana tornou-se novamente aguda, e só foi resolvida quando a França ocupou Ancona em resposta à ocupação de Bolonha pela Áustria. Napoleão III propôs o desarmamento uma ou duas vezes, da mesma maneira equivocada com a qual antecipou muitas das preocupações futuras da espécie humana. As conferências da Haia de 1899 e de 1907 não contribuíram para a solução dos assuntos que se propunham tratar. Somente após a Primeira Guerra Mundial a redução das armas tornou-se uma questão de sérias negociações entre as potências mas a Conferência do Desarmamento da Liga das Nações cujo Comitê Preparatório, reuniu-se entre 1927 e 1934, foi um fracasso monumental. Não mais eficazes foram as negociações sobre desarmamento convencional que se arrastaram espasmodicamente durante vinte anos após 1945 até serem, finalmente, eclipsadas pelas discussões sobre o controle de armas nucleares.

Houve, contudo, um acordo de desarmamento, o Tratado Naval de Washington de 1922, que com razão tem sido considerado o mais bem-sucedido acordo internacional de limitação de armamentos já concluído. Assim como a Liga das Nações, ele foi produto de circunstâncias peculiares, que merecem análise. O Tratado foi parte do acordo que se seguiu à Primeira Guerra Mundial, ou seja, um arranjo entre os ven-

[12] C. K. Webster, The Foreign Policy of Castlereagh 1815-1822, pp. 97-8; J. Headlam-Morley, Studies in Diplomatic History, pp. 255-8.

[13] C. Metternich, *Mémoires*, Vol. V, G.W. Smith (trad.), Richard Bentley, Londres, 1882, pp. 143-6; C. Vidal, Louis Philippe, *Metternich et la crise italienne de 1831-1832*, Boccard, Paris, 1931, pp. 173, 187.

cedores da guerra. Estes últimos estavam dispostos a assumir uma postura moderada e ansiosos para reduzir seus gastos com a defesa; por sua parte, a potência naval até aquele momento dominante, a Grã-Bretanha, estava submetida a um esforço econômico excessivo. Além do mais, ela integrava o acordo do Pacífico, um teatro subalterno da guerra, onde as desordens políticas eram menos complexas e os ódios políticos menos intensos do que na Europa. As duas potências, que antes da guerra poderiam ter sido as mais difíceis de satisfazer num encontro como esse, estavam excluídas dos assuntos do Pacífico pela derrota: a Rússia temporariamente, e a Alemanha para sempre. O Tratado resolvia os antagonismos cada vez maiores entre os vitoriosos. A Aliança anglo-japonesa tinha cumprido sua principal finalidade no Extremo Oriente com as derrotas da Rússia – pelo próprio Japão em 1905 – e posteriormente da Alemanha na Primeira Guerra Mundial. O Japão conquistou então as antigas concessões alemãs na península de Shantung e passou a ser um agressor em potencial contra uma China que se desintegrava. A hostilidade ao Japão ajudou a inspirar a exigência dos peritos navais americanos por uma "marinha que não ficasse atrás de nenhuma outra", o que significava uma corrida naval não só contra o Japão mas também contra a Grã-Bretanha. A Aliança anglo-japonesa havia se tornado incompatível com a amizade anglo-americana enquanto a Austrália e a Nova Zelândia, temerosas do Japão, pressionavam a Grã-Bretanha para que a encerrasse, assim como o Canadá que, por seu turno, não podia tornar-se hostil aos Estados Unidos. Foi nessas circunstâncias que os Estados Unidos convocaram a Conferência de Washington de 1921-2

Quatro tratados foram negociados na Conferência. 1) O Tratado das Quatro Potências de 1921 (Império Britânico, Estados Unidos, Japão e França) liquidou com decência a Aliança Anglo-Japonesa, substituindo-a por um acordo entre os signatários para que se consultassem a respeito de ameaças externas ou de disputas entre si. 2) Pelo Tratado Sino-Japonês de 1922, negociado sob pressão anglo-americana, o Japão concordava em devolver Shantung à China. 3) O Tratado das Nove Potências de 1922 (as quatro anteriores e mais Itália, Holanda, Bélgica, Portugal e China) proclamava respeito pela integridade territorial

da China, reafirmava a política das portas abertas, e abandonava a competição por concessões ocorridas antes da guerra. Isto foi um exemplo clássico de como um desarmamento bem-sucedido depende de um acordo político. "A China era de fato o que estava em jogo para que fosse travada a competição naval no Pacífico. Para que essa competição fosse contida, seria necessário retirar da mesa aquilo que estava em jogo e, de maneira inversa, para salvar o que estava em jogo, era necessário acabar com a competiçao".[14] 4) O Tratado Naval das Cinco Potências foi assinado no mesmo dia que o Tratado das Nove Potências. A Grã-Bretanha aceitava paridade com os Estados Unidos em encouraçados. O Japão aceitava o limite de sessenta por cento das duas outras potências (a razão entre essas três potências era então de 5:5:3), e a França e a Itália aceitavam o limite de trinta e cinco por cento. Assim, ao mesmo tempo em que a Grã-Bretanha abria mão de sua supremacia naval em todo o mundo, algo que já lhe era impossível de sustentar desde sua aliança com o Japão em 1902, ela obteve uma margem de segurança sobre as duas outras potências européias, o que teria sido impensável nas duas últimas gerações.

O acordo significava uma redução imediata das armas e, aproximadamente, setenta navios foram, no sentido mais concreto, desmantelados pelos signatários. Isto foi ajudado pela obsolescência do encouraçado e pelo desenvolvimento de navios mais rápidos e mais leves. Mas a conseqüência indireta da limitação dos encouraçados foi a corrida naval anglo-americana em cruzadores e contratorpedeiros, que a Conferência de Genebra de 1927 não conseguiu impedir, e a Conferência de Londres de 1930 terminou logo antes do início do ataque japonês à Manchúria.

Era muito importante o fato de que o Japão somente concordou com a razão de 5:5:3 com a condição de que as outras potências não construíssem novas fortificações no Pacífico Ocidental. Isto lhe dava a garantia da inexistência de bases navais americanas ou britânicas mais próximas do que o Havaí ou Cingapura, além de lhe dar a supremacia

[14] A. J. Toynbee, *Survey of International Affairs 1920-1923*, O.U.P., Londres, 1925, p. 453.

regional, que era mais valiosa do que a supremacia em encouraçados. Antes mesmo de se passarem dez anos da assinatura dos tratados de Washington, o Japão iniciava sua conquista da China, e a Grã-Bretanha e os Estados Unidos não tinham nem a vontade necessária para contê-lo, nem os meios de aplicar sanções militares que não se traduzissem numa guerra total. Assim, o mais bem-sucedido acordo de desarmamento efetuado após a Primeira Guerra Mundial, forneceu diretamente parte das condições necessárias para a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

Durante toda a história internacional, o desarmamento multilateral tem sido em geral impossível de ser obtido. Por quê? Os motivos podem ser agrupados em quatro categorias:

1. A RAZÃO MAIS SIMPLES é o egoísmo nacional. Toda potência em geral considera melhor para sua segurança que outras potências se desarmem enquanto ela própria permanece livre para decidir o nível de suas armas. Além disso, mesmo que haja fortes pressões para uma redução dos gastos com a defesa, em todo país também existe um Ministério da Defesa, que tem interesse em manter o nível de forças costumeiro. Decorre disso o traço familiar das discussões de desarmamento, nas quais toda potência vê como primeira necessidade a redução das armas em que seus rivais são mais fortes. Quando Litvinov repetiu a proposta soviética de abolição total de armas na Conferência do Desarmamento, em 1932, Madariaga, o delegado espanhol pediu permissão de narrar uma fábula em resposta, o que se tornou parte da antologia dos correspondentes diplomáticos nos dias da Liga e no início das Nações Unidas. "Os animais se reuniram para se desarmar. O leão, olhando de lado para a águia disse: 'as asas têm de ser abolidas'. A águia, olhando para o touro, declarou: 'os chifres têm de ser abolidos'. O touro, olhando para o tigre, disse: 'as patas, e especialmente as garras, têm de ser abolidas'. O urso, por sua vez, disse: 'todas as armas têm de ser abolidas; tudo o que é preciso é um abraço universal'." [15] Assim, os ingleses, recordando-se

[15] 25 de fevereiro de 1932 (*League of Nations Disarmament Conference*, série B, *Minutes of the General Commission*, Vol. I, p. 11). Madariaga tinha ouvido a fábula contada por Churchill, mas o paralelo com os animais já tinha sido observado em Somnino (House, *Intimate Papers*) e sem dúvida até mesmo antes disso.

da campanha alemã de submarinos durante a Primeira Guerra Mundial, quiseram mais tarde proibir os submarinos; para outras potências, os submarinos eram um meio natural de contrabalançar a superioridade das marinhas de superfície da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos. Foi assim que as potências não-nucleares dos anos 1960 sustentaram a idéia de que a primeira necessidade era de se restringir as armas nucleares. A Conferência de Desarmamento da Liga, após haver explorado todas as dificuldades de uma limitação quantitativa das armas, finalmente começou a examinar a chamada limitação qualitativa, que fora proposta pela delegação britânica em 1932: ou seja, a abolição de certos tipos de armas particularmente adequadas à guerra ofensiva, e não à defensiva. Mas logo se tornou praticamente impossível chegar a um acordo a respeito de como se aplicaria a distinção, uma vez que toda potência tinha a tendência de considerar suas próprias armas defensivas e as das demais potências ofensivas.

2. UMA DIFICULDADE MAIS PROFUNDA do que o egoísmo nacional é a dificuldade de se comparar potências. Seus potenciais, interesses vitais e necessidades de defesa variam muito. Toda potência tem de subordinar o desarmamento à segurança, e não pode discutir o desarmamento sem possuir uma idéia suficientemente clara daquilo que poderá ter de defender no futuro previsível. Mas cada potência possui necessidades de segurança que são, de um ponto de vista objetivo, individuais e peculiares para si própria, uma vez que ela representa uma sociedade única, com seus valores e fraquezas únicos para serem resguardados, uma fronteira ou uma costa únicas para serem protegidas, e uma combinação única de perigos no estrangeiro (ou mesmo no plano interno) para ser observada de perto. Além disso, a estimativa que cada potência faz dessas circunstâncias objetivas é necessariamente subjetiva. Assim sendo, é muito difícil chegar a um acordo sobre uma escala na qual poderiam ser aferidas suas necessidades, e toda escala é artificial.

Existe uma velha maneira de pensar – que data pelo menos da época de Tom Paine – segundo a qual se as potências se desarmassem todas proporcionalmente, sua relação de forças permaneceria constante, e seriam poupados dinheiro e recursos (e talvez o risco de guerra se

reduziria).[16] Muitas vezes repetida durante o século XIX, ela finalmente levou ao que ficou conhecido sob a Liga das Nações como o método direto de redução de armas. Mas descobriu-se que ela necessita de condições raras ou mesmo incapazes de serem obtidas.

Em primeiro lugar, ela necessitaria, em teoria, de um acordo universal de desarmamento. Se uma única potência malévola se mantiver fora do sistema (como a Rússia bolchevique nos anos 20 e a China comunista após 1949), ou se uma única potência dele for excluída (como a Alemanha o foi entre 1919 e 1926), persistirão as expectativas de insegurança por parte de muitas potências e ocorrerão exceções favoráveis ao desarmamento proporcional.

Em segundo lugar, ela pressupõe que todas as potências possuam a mesma margem de armas disponíveis. Isto pode não ser verdadeiro, pois algumas potências sustentam a idéia de que suas necessidades de defesa são absolutas, ou seja, são determinadas pelo caráter irredutível de seus interesses, ao invés de serem relativas às de outras potências. Quando Luís Napoleão, no início de sua presidência, propôs à Grã-Bretanha de ambos os países reduzirem suas marinhas "sobre aproximadamente a mesma escala relativa", Palmerston respondeu, com certo constrangimento, que era impossível à Inglaterra, com suas possessões ao redor do mundo, tornar sua frota dependente do tamanho da frota mantida por qualquer outra potência.[17] Quando *Lord* Clarendon, em 1870, argumentou com Bismarck que uma redução proporcional de armas pelas grandes potências continentais os beneficiaria a todos, Bismarck respondeu que, no que tocava exclusivamente à França, a Prússia não se sentiria em perigo em virtude de tal desarmamento, mas se este último fosse seguido de uma aliança austro-francesa contra a Prússia, os 20.000 homens que teriam acabado de ser dispensados "seriam o número suficiente para desequilibrar a situação contra a Prússia."[18] Por outro lado, a marinha alemã, que aos olhos britânicos parecia ser, como disse Churchill indelicadamente em 1912, "um luxo", foi consi-

[16] *The Rights of Man*, J.M. Dent, Londres, 1935, Part II, p. 277.
[17] F.A. Simpson, *Louis Napoleon and the Recovery of France 1848-56*, Longmans, Londres, 1923, pp. 40-41.
[18] T. W. L. Newton, *Lord Lyons*, Vol. I, Arnold, Londres, 1913, p. 271.

derada por Bethmann-Hollweg "uma necessidade absoluta para uma grande potência." [19] Durante a década de 1920, os franceses ofenderam-se quando os americanos disseram que a França deveria pagar suas dívidas de guerra ao invés de manter um exército tão grande, pois percebiam que os Estados Unidos possuíam um exército considerável sem que existisse algum perigo externo que o justificasse enquanto, por sua vez, o exército francês, proporcionalmente menor, era uma proteção necessária contra o perigo mortal representado pela Alemanha.

Em terceiro lugar, forças militares na ativa constituem às vezes a única defesa de uma pequena potência contra o maior potencial humano e de guerra de uma grande potência. As forças da pequena potência não podem impedir uma conquista por parte da grande potência mas podem desestimular ameaças e pressões, além de permitirem que a pequena potência viva com orgulho próprio. Em 1922, o governo soviético convocou em Moscou a primeira Conferência do Desarmamento após a Primeira Guerra Mundial, da qual participaram os pequenos vizinhos ocidentais da Rússia: a Finlândia, a Estônia, a Látvia, a Lituânia e a Polônia. Foi o *début* de Litvinov na diplomacia européia. Ele propôs que cada uma das potências reduzisse suas forças em setenta e cinco por cento. Nenhuma delas julgou conveniente concordar com tal proposta.[20]

Em quarto lugar, o desarmamento proporcional multilateral significaria que os recursos assim poupados seriam utilizados para fins pacíficos. Isto, mais uma vez, é difícil de ser assegurado. Na Primeira Conferência de Haia, em 1899, acreditava-se que a Rússia havia tomado a iniciativa em convocar a conferência pois uma redução em seu orçamento militar lhe permitiria estender e reorganizar seus sistemas de canais e de estradas de ferro, o que lhe daria imenso benefício estratégico. Isto nos traz ao cerne da dificuldade. O que deve ser contado como "armamentos"? O princípio da redução e da limitação deveria ou não

[19] W. S. Churchill, discurso em Glasgow, 9 de fevereiro de 1912, em *The World Crisis 1911-14*, p. 77; E.L. Woodward, *Great Britain and the German Navy*, Clarendon Press, Oxford, 1935, p. 373.

[20] E. H. Carr, *The Bolsherik Revolution 1917-1923*, Vol. III, Macmillan, Londres, 1950, pp. 440-41.

ser estendido ao potencial de armamentos? De que maneira poderiam itens como comunicações, posição geográfica, população e recursos industriais serem eficazmente incluídos ou imparcialmente excluídos de um levantamento do potencial militar de uma potência? Tais problemas insolúveis foram em vão examinados pela Comissão Preparatória da Conferência do Desarmamento da Liga.

3. O FATO DE LIMITAR OU REDUZIR OS ARMAMENTOS tenderia a consolidar o *status quo* e a petrificar o equilíbrio do poder. Tornaria mais difícil que potências mais fracas contestassem um *status quo* que lhes fosse desfavorável. Um acordo para redução de armas, portanto, só é provável se as potências em questão estiverem dispostas a aceitar tacitamente a distribuição existente de território e de recursos, ou se os descontentes puderem ser coagidos. A Prússia não ouvia os argumentos de Clarendon em favor do desarmamento em 1870, pois ainda não havia atingido seu objetivo principal: a unificação da Alemanha. A França era antipática à finalidade da Conferência de Haia, pois ela parecia pedir-lhe que renunciasse à esperança de recuperar a Alsácia e a Lorena. E foi com uma mentalidade semelhante àquela demonstrada por alguns sérvios na época da primeira Conferência de Haia que o Dr. George Habash afirmou em 1970 que sua Frente Popular para a Libertação da Palestina "aceitaria uma terceira guerra mundial caso essa fosse a única maneira de aniquilar Israel, o sionismo e os árabes reacionários ... é claro que não desejamos paz. A paz representa o fim de todas as nossas esperanças. Queremos uma Palestina socialista." [21]

Foi por reconhecer a necessidade de mudanças, mas por meios pacíficos, que o Artigo 19 da Convenção da Liga continha uma referência favorável à idéia de que os tratados obsoletos e as condições internacionais cuja continuidade poderia pôr em perigo a paz mundial deveriam ser reconsiderados. Durante a década de 1950 as potências ocidentais

[21] *The Times*, 16 de setembro de 1970, p. 6, citando o Dr. Habash numa entrevista para *Der Stern*. "A única coisa que árabes e israelenses têm em comum é que não se importam muito se o mundo explodir por sua causa, contanto que, quando a poeira nuclear assentar, eles se saiam bem", *The Economist*, 11 de julho de 1970, p. 9. Para uma discussão de como os estados da África e da Ásia dão preferência à reafirmação dos direitos humanos sobre a manutenção da paz, veja A. A. Mazrui, *Towards a Pax Africana*, Weidenfeld, Londres, 1967, Capítulo 8.

passaram a ser revisionistas a respeito de uma grande questão: a reunificação da Alemanha, que era considerada a chave para um acordo europeu. A União Soviética, contudo, havia se tornado favorável à manutenção do *status quo*. As potências ocidentais então fizeram com que o desarmamento dependesse de acordos políticos anteriores ou simultâneos. Em 1955, o Ministro das Relações Exteriores britânico afirmava: "Temos de saber quais problemas políticos precisam ser resolvidos antes que possa ocorrer o desarmamento, pois é óbvio que um elevado grau de confiança internacional faz-se necessário antes que seja prático e seguro iniciar o desarmamento".[22]

Assim sendo, a maioria das propostas para a redução de armas foi feita pelas potências mais fortes, pois elas estavam satisfeitas com o *status quo*. Tais foram as iniciativas da Rússia em 1816; da França em 1863, de maneira que pudesse recuperar sua supremacia sobre a Europa, abalada pela revolta polonesa ocorrida naquele ano e pela conseqüente desavença entre a França e a Rússia; da Grã-Bretanha em 1906, como uma maneira de diminuir o desafio por parte da Alemanha a seu predomínio naval; dos Estados Unidos quando convocaram a Conferência de Washington em 1921, de modo a refrear o Japão; dos Estados Unidos mais uma vez por ocasião do Plano Baruch de 1946, que teria confirmado seu monopólio da bomba atômica; e dos Estados Unidos e da Rússia nos anos 60, ao proporem conjuntamente a não proliferação nuclear. Pode-se observar sem falsa modéstia que a Grã-Bretanha e os Estados Unidos têm bons antecedentes no que se refere a propostas de desarmamento, e uma das razões para isto tem sido seu poder, segurança insular e autoconfiança. Esta é a razão pela qual potências rivais têm considerado essas propostas desonestas ou interesseiras, como foi o caso da Alemanha em 1906 e da União Soviética em 1946.

Houve circunstâncias particulares, contudo, nas quais a redução das armas foi proposta pela potência mais fraca. Como já vimos, Luís Napoleão fez tal proposta à Grã-Bretanha assim que subiu ao poder, com o fito de consolidar seu regime do ponto de vista diplomático, e

[22] H. Macmillan na Câmara dos Comuns, 15 de junho de 1955, *Parliamentary Debates*, 5.ª Série, Vol. 542, Col. 607.

fez a mesma sugestão aos prussianos, por intermédio dos britânicos, no final de seu reinado, com o objetivo de compensar a fraqueza militar de que tinha perfeita consciência. A debilidade levou o Czar Nicolau II a publicar o rescrito de 1898. Teria sido debilidade ou a consciência de sua força que levou à proposta soviética de desarmamento total em 1927: "O interesse do mais seguro dos estados continentais: um estado que possuía, em cada país, suas próprias tropas: o partido comunista local?"[23] Alguns estados em determinadas circunstâncias mostram aspectos conflitantes ao mundo exterior. De qualquer forma, isto era principalmente a propaganda da guerra política. As propostas de desarmamento de Napoleão III eram parecidas com as do governo soviético, pois advinham da consciência da existência de uma desvantagem relativa em armas acoplada a uma intrépida política de mudança internacional que somente teria a ganhar com uma redução de armas.

4. ENTRETANTO, SE O EQUILÍBRIO DE PODER FOR ARTIFICIAL, no sentido de que as armas não correspondem ao potencial de guerra, as potências satisfeitas podem declarar que são incapazes de desarmar sem terem garantias para sua segurança. Foi esse o argumento dos franceses entre as duas guerras mundiais. A Alemanha tinha sido desarmada pelo Tratado de Versalhes, mas se os Aliados cumprissem sua própria obrigação – conferida pela Convenção – de se desarmarem, sem contarem com medidas de segurança adequadas, a grande preponderância alemã em população e poder industrial poderia mais uma vez colocar a França em perigo mortal. Assim, a França e seus aliados na Europa Oriental constantemente afirmavam que a segurança vinha antes do desarmamento; e como garantias de segurança eles desejavam uma força militar e um sistema de supervisão internacionais para garantir que todas as partes cumprissem suas obrigações.

O argumento pode ser tornado mais abrangente. Uma compreensão do equilíbrio do poder mais profunda do que o simples desejo de perpetuar um *status quo* favorável não oferece um caminho mais direto para o desarmamento. Todo equilíbrio do poder é transitório e, se uma

[23] D. W. Brogan, *The Development of Modern France 1870-1939*, Hamish Hamilton, Londres, 1940, p. 64.

potência satisfeita tiver uma visão de longo alcance, buscará melhores fundamentos para sua segurança do que a relação de armamentos já existente. A posição francesa do entreguerras foi herdada, após a Segunda Guerra Mundial, pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha, em seu debate com a União Soviética. A Carta das Nações Unidas tanto estabelecia uma força militar internacional quanto a tornava impossível, em virtude da existência do veto; as armas nucleares tornaram a inspeção internacional ainda mais urgente, e isto também era inatingível. A relação entre o desarmamento e a segurança é mais fundamental do que a relação entre o desarmamento e a mudança internacional, e encontra-se no cerne da ordem internacional e da idéia de um controle de armas.[24]

[24] Este capítulo aparentemente foi terminado no início da década de 70.

Capítulo XXIII

# O CONTROLE DE ARMAMENTOS

Entre as duas guerras mundiais, as potências ocidentais fizeram uma tentativa de criar uma ordem mundial constitucional, incorporada na Convenção da Liga; uma ordem na qual o bloqueio econômico contra aquele que infringisse a lei pretendia ser a característica decisiva. A tentativa foi tíbia e fracassou. Mas, assim como os homens que tentaram ganhar liberdades civis em 1848 deram lugar aos homens da meia-geração seguinte, que foram bem-sucedidos com objetivos modificados e métodos diferentes, uma outra tentativa de se criar uma ordem mundial sucedeu à Liga, uma geração inteira mais tarde. Assim como "sangue e ferro" sucederam ao Parlamento de Frankfurt, a tecnologia nuclear sucedeu à segurança coletiva. Já em 1970 um outro sistema de ordem internacional havia sido traçado; era mais duro e menos constitucional em princípio, mas tinha alguma possibilidade de desenvolvimento e persistência.

A bomba atômica fez do controle e da supervisão internacionais as questões centrais do desarmamento. As potências que haviam contribuído para a bomba estavam profundamente impressionadas pela premência do controle internacional. Em novembro de 1945, Truman, Attlee e Mackenzie King do Canadá, conjuntamente, propuseram às Nações Unidas a criação de uma comissão para regulamentar a troca de informações científicas entre todas as nações, controlar a energia atômica para assegurar que só seria utilizada para fins pacíficos, eliminar armas atômicas e outras armas de destruição de massa, e encontrar "salvaguardas eficazes por meio de inspeções e outros métodos para proteger os estados signatários dos perigos decorrentes de violações e de

evasões".[1] Isto fornecia o principal tópico internacional para a próxima geração. Os russos, que ainda não possuíam a bomba atômica, alegavam que o assunto era de pouca importância. Eles concordaram com a criação da Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas em janeiro de 1946, mas aquele órgão, assim como o Comitê do Estado-Maior Militar sob o Artigo 47 da Carta, foi um órgão natimorto. Contra as potências ocidentais, a União Soviética se recusava terminantemente a permitir inspeções internacionais e argumentava que tais inspeções interfeririam em sua vida econômica interna, e que seriam o equivalente a uma espionagem. De fato, era óbvio que inspeções internacionais seriam incompatíveis com o enorme sigilo da administração soviética e com a autoridade exclusiva sobre seus cidadãos de que lá o estado dispõe. Assim, diminuía a possibilidade de inspeções internacionais à medida que sua necessidade se tornava cada vez mais aparente.

O primeiro esboço de uma autoridade atômica mundial foi o Plano Baruch de 1946. Ao invés de usar seu monopólio dos segredos da energia atômica para forçar a obtenção de concessões por parte de outros governos, os Estados Unidos propuseram acordos constitucionais para pôr a energia atômica sob controle internacional. Uma Autoridade Internacional do Desenvolvimento Atômico deveria, em todo o mundo, deter o controle gerencial de todas as atividades atômicas que tivessem uso militar em potencial, e teria o poder de controlar, inspecionar e licenciar todas as demais atividades atômicas. Ela deveria alugar ou ser dona do estoque mundial dos minerais básicos (que naquela época acreditava-se que fossem limitados em quantidade). Ela seria livre do veto no Conselho de Segurança. Quando o seu sistema de controle internacional estivesse estabelecido, os Estados Unidos lhe cederiam seu estoque único de bombas atômicas, e mais nenhuma seria fabricada. A recusa americana de ceder a arma atômica até que o novo sistema de controle internacional estivesse funcionando eficazmente era semelhante à recusa britânica de, em 1918, abandonar o poder de fazer bloqueios

[1] Declaração em 15 de novembro de 1945, Washington DC, citado em *Survey of International Affairs 1939-46*, Vol. V, O.U.P., Londres, 1953, p. 710.

navais (em resposta ao princípio de Wilson de liberdade dos mares) antes que a Liga das Nações estivesse estabelecida e comprovada.

Era uma proposta de escopo e visão heróicos. Era óbvio que a Autoridade Internacional de Desenvolvimento Atômico seria um governo mundial embrionário, firmemente baseado no controle da energia atômica. Mas era igualmente óbvio que ela seria também uma fachada constitucional decente para o predomínio americano. A maioria dos membros da AIDA seria presumivelmente amiga dos Estados Unidos. Ainda que os Estados Unidos estivessem dispostos a se submeter à AIDA, como todas as demais potências, seus cientistas (com seus aliados canadenses e britânicos) não poderiam ser privados de deter conhecimentos proibidos. A posição dos Estados Unidos na AIDA seria parecida com a da Prússia no Império Germânico de 1871. A Liga das Nações era uma tentativa de construir a ordem mundial mediante a cooperação de grandes potências da mesma opinião; o Plano Baruch era uma tentativa de construir a ordem mundial ao redor de uma única grande potência de grande magnanimidade. É provável que esta continue a ser a única maneira em que a ordem mundial possa vir a ser construída, e que a magnanimidade não volte a ocorrer. Mas a União Soviética opôs-se à perda do veto, à posse internacional dos materiais nucleares, e ao sistema de inspeções. A história não nos dá razões para acreditarmos que uma potência mais civilizada e menos reservada teria aceito fazer parte de uma ordem internacional sugerida por um rival mais poderoso e generoso. A União Soviética tinha razões políticas mais fortes para rejeitar o Plano Baruch do que os próprios Estados Unidos haviam tido para rejeitar a Convenção da Liga das Nações.

Em 1949 a União Soviética testou sua primeira bomba atômica. Ela havia então conseguido equiparar-se aos Estados Unidos bem antes do que os peritos ocidentais acreditavam ser possível. Em 1952 os Estados Unidos testaram sua primeira bomba de hidrogênio ou termonuclear; em 1953 foi a vez da União Soviética. Estavam destruídas as premissas do Plano Baruch. A ordem mundial, se é que estava para ser construída, agora teria de sê-lo ao redor de duas potências dominantes.

O objetivo da política americana continuou sendo o de procurar um meio de colocar as armas nucleares sob algum tipo de controle in-

ternacional. Mas a política americana adquiriu também outro objetivo. Ela passou a se inspirar na convicção de que a energia nuclear estava à beira de se tornar mais barata do que a energia convencional, e conseqüentemente beneficiaria as nações agrárias do mundo. Isto estava atrelado à idéia obstinada de que os próprios Estados Unidos poderiam obter boa vontade política e vantagens industriais ao exportarem a tecnologia nuclear. Tais motivos geraram o programa *Átomo para a Paz*, apresentado por Eisenhower em um discurso nas Nações Unidas em 1953. Ele propôs uma associação internacional do átomo para encorajar o uso da energia atômica para fins pacíficos.[2]

Houve dois tipos de conseqüências. Uma agência atômica internacional começou a surgir lentamente. A princípio, a União Soviética avaliou o Plano Eisenhower como uma tentativa de empurrar o Plano Baruch pela porta de trás, mas ele tinha o apoio das nações essencialmente agrícolas. Após negociações entre as principais potências industriais, foi criada a Agência Internacional de Energia Atômica pelas Nações Unidas em 1956, e estabelecida em Viena em 1957.[3] Seu objetivo declarado era de "acelerar e aumentar a contribuição da energia atômica para a paz, a saúde, e a prosperidade por todo o mundo".[4]

Os Estados Unidos, contudo, preferiram conduzir a maior parte de seus programas de "Átomo para a Paz" fora da Agência. Iniciaram uma série de acordos bilaterais de auxílio com países basicamente agrícolas, treinando cientistas em tecnologia nuclear e fornecendo reatores de treinamento. Os acordos continham salvaguardas, de modo a assegurar que os materiais nucleares somente seriam usados para fins pacíficos. Mesmo assim, o efeito do programa foi de espalhar pelo mundo os métodos de produção de plutônio e a tecnologia básica de reatores nucleares necessários para uso militar, e assim foi criado, ou ao menos estimulado, o que ficou conhecido como o problema da proliferação

[2] *Survey of International Affairs, 1953*, O.U.P., Londres, 1956, pp. 36-8; *Survey 1954*, O.U.P., Londres, 1957, pp. 126-8.

[3] *Survey 1955-6*, O.U.P., Londres, 1960, p. 217n. Nessa ocasião, as principais potências industriais, sem contar as quatro grandes potências, eram Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá.

[4] Estatuto da AIEA, Artigo II, em *Department of State Bulletin*, Vol. 36, 15 de abril de 1957, pp. 618-25.

nuclear. A Rússia embarcou pelo mesmo caminho, e firmou acordos bilaterais semelhantes com nove potências do bloco soviético e com o Egito, Gana, Iraque, Iugoslávia e Indonésia.[5]

Um desenvolvimento paralelo fez surgir a Comunidade Européia de Energia Atômica. As seis potências européias que negociavam os termos do Mercado Comum estavam ansiosas para estimular a produção de energia nuclear, pois diminuíam as reservas de outras fontes de energia, e a França desejava que a futura indústria nuclear alemã ficasse sob controle internacional. Dessa forma, foi criado o Euratom por um tratado assinado em Roma no mesmo dia em que foi estabelecida, por outro tratado, a Comunidade Econômica Européia: 25 de março de 1957. [6]

A intenção original da Agência Internacional de Energia Atômica era de ter a custódia de uma associação cada vez maior de materiais físseis. Estes últimos seriam transferidos para a Agência pelos estados-membros, o que preencheria a finalidade secundária de reduzir os estoques militares nacionais. Mas o objetivo de uma associação internacional foi logo substituído pelo de uma carteira de compensação, por intermédio da qual seriam canalizados acordos bilaterais: "não seria um banco, mas sim uma corretora". Esse objetivo também não foi atingido, uma vez que os Estados Unidos firmavam seus acordos bilaterais independentemente da Agência. Mesmo assim, havia ainda um outro objetivo: a criação de um sistema de salvaguardas que assegurasse que a assistência prestada pela Agência a seus estados-membros seria utilizada exclusivamente para fins pacíficos. Ainda que a Agência prestasse pouca assistência, o sistema de salvaguardas começou a funcionar. Os Estados Unidos tiveram a participação principal em sua criação, e as salvaguardas muito se pareciam com aquelas existentes em seus tratados bilaterais para cooperação nuclear. Em 1964, num gesto de internacionalismo, o presidente Johnson colocou sob a salvaguarda da AIEA quatro reatores americanos para uso civil. Em 1967 ele declarou

[5] L. Beaton, *Must the Bomb Spread?*, Penguin Books, Harmondsworth 1966, pp. 88-9; A. Kramish, *The Peaceful Atom in Foreign Policy*, Harper & Row, Nova York, 1963, p. 84.
[6] *Survey 1956-58*, O.U.P., Londres, 1962, pp. 228-37.

estar disposto a permitir inspeções internacionais em todas as usinas atômicas americanas exceto aquelas diretamente relacionadas à defesa nacional, e a Grã-Bretanha acompanhou a iniciativa. A União Soviética, contudo, permaneceu impassível.

Tais medidas somente foram implementadas após muita controvérsia. A princípio, o Plano Eisenhower foi bem recebido pelas potências não-nucleares, que esperavam obter grandes benefícios mediante o acesso aos materiais nucleares. Quando suas esperanças diminuíram, surgiram os habituais conflitos de interesse entre nações doadoras e receptoras. A Índia liderava a oposição ao sistema de salvaguardas, ao afirmar que este último perpetuava o hiato tecnológico, além de ser uma forma de espionagem industrial. A política da União Soviética com relação à AIEA era a mesma que havia mantido com relação às Nações Unidas, durante seus primeiros anos de funcionamento. Ela atacava o Dr. Eklund, Diretor-Geral da AIEA, nos mesmos termos em que atacara seu compatriota, Hammarskjöld. Mas, em 1963, quando seus interesses começaram reconhecidamente a convergir na mesma direção dos interesses americanos, ela começou a perceber as vantagens do sistema de controle e, conseqüentemente, passou a apoiar a Agência, que foi então preservada, a despeito de muito ceticismo, de modo a poder influenciar o tratado de não-proliferação de 1968.

O desenvolvimento técnico dos serviços de informações militares passou a ser um substituto parcial do controle internacional – espiões passaram a desempenhar as principais funções dos inspetores internacionais. Os Estados Unidos tentaram compensar as desvantagens que levavam por serem uma sociedade livre – cujos processos governamentais eram de maneira geral abertos ao escrutínio de nações hostis – por intermédio da utilização de veículos de reconhecimento equipados com material fotográfico, que sobrevoavam a União Soviética e seus satélites. Dizia-se com alguma seriedade que devido ao fato de que o objetivo de toda espionagem era agora de estabilizar a dissuasão ao assegurar-se tanto das intenções pacíficas de seu inimigo quanto da capacidade de retaliá-lo esmagadoramente contra qualquer ataque, seria então boa política fornecer aos espiões alheios todo o material necessário para desempenharem bem seu trabalho.

Na Conferência de Genebra de 1955, Eisenhower tentou levar tal política adiante por intermédio de sua proposta dos "Céus abertos". Sugeria ele que as duas potências dominantes deveriam "fornecer uma à outra mapas completos de seus estabelecimentos militares, do início até o fim, por toda a extensão de seus países", e que "nossos países deveriam fornecer um ao outro os meios que tornem possível o reconhecimento fotográfico aéreo – nós daremos os meios para que a União Soviética seja capaz de fazer seu reconhecimento aéreo, para que possa tirar quantas fotografias deseje, além de permitir que as leve para seu próprio país para serem estudadas, contanto que ela nos forneça os mesmos meios e a mesma capacidade de efetuarmos tais estudos. Agindo dessa forma, estaríamos convencendo o mundo de que estamos nos resguardando da possibilidade de um grande ataque de surpresa, e que assim diminuímos o perigo e relaxamos a tensão".[7] Essa proposta, de boa fé ignorava o fato de que bons serviços de informação facilitam tanto o ataque quanto a defesa. Segundo o professor Bull: "Contrariamente à idéia da proposta dos 'Céus Abertos', o progresso dos meios disponíveis aos serviços de informação não leva necessariamente a uma sensação de maior segurança; tal progresso faz com que os russos se sintam inseguros." [8]

Quando um avião americano U-2 foi abatido sobre território russo em maio de 1960, Kruschev pôde explorar propagandisticamente o incidente, bem como arruinar a Conferência de Cúpula que estava para se reunir em Paris. Christian Herter, Secretário de Estado americano, ocultou por meio da linguagem de trabalho o embaraço de seu governo: "Os Estados Unidos não estariam cumprindo sua responsabilidade não só para com o povo americano mas também para com os povos livres de toda parte se, na falta da cooperação soviética, não tomasse aquelas medidas unilaterais possíveis com o objetivo de diminuir e de eliminar o perigo de um ataque surpresa. De fato, os Estados Unidos não fogem a tal responsabilidade." [9] Um outro avião U-2 forneceu aos Estados Uni-

[7] *Documents on International Affairs 1955*, O.U.P., Londres, 1958, P. 40.
[8] H. Bull, *The Control of the Arms Race*, Weidenfeld, Londres, 1961, p. 170.
[9] Declaração em 9/maio/1960 em *Documents on International Affairs 1960*, O.U.P., Londres, 1964, p.20.

dos a informação a respeito da presença de mísseis soviéticos em Cuba, o que permitiu a Kennedy exigir sua remoção em outubro de 1962. Após esse episódio, vôos de reconhecimento com aviões tripulados foram gradualmente substituídos pela rede cada vez mais extensa de satélites de reconhecimento; mesmo assim, ainda em 1969, um avião do serviço de informações da marinha americana munido de equipamento eletrônico de reconhecimento e com uma tripulação de trinta e um homens foi abatido quando sobrevoava a Coréia do Norte.

O Plano Baruch não conseguiu impedir a proliferação das armas nucleares entre as grandes potências. A Grã-Bretanha explodiu sua primeira bomba atômica em 1952 e sua primeira bomba termonuclear em 1957; A França o fez respectivamente em 1960 e 1968; e a China, por sua vez, em 1964 e 1967. Mas após haverem confirmado sua independência e dignidade, bem como possivelmente aumentado sua segurança ao adquirirem tais armas, a maior parte das grandes potências começou lentamente a fazer acordos com vistas a limitar seu uso. Tais acordos foram surgindo, sólidos e substanciais, por sobre as discussões a respeito do desarmamento convencional, que caíam cada vez mais no silêncio. Revisemo-los e examinemos suas tendências.

Em 1959, as três grandes potências nucleares, a França e mais oito potências com interesses no continente antártico (Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Japão, Nova Zelândia, Noruega e África do Sul) concordaram com a idéia de que a Antártida deveria ser desmilitarizada e, especialmente, que explosões nucleares naquele continente deveriam ser proibidas.[10]

Em 1963, os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha concordaram, por intermédio do Tratado Parcial de Proibição de Testes, em proibir a realização de explosões nucleares na atmosfera, no espaço e em regiões submarinas. Excluíram-se os testes subterrâneos, pois sua detecção necessitaria de inspeções internacionais, o que a União Soviética se recusava a aceitar.[11]

[10] "The Antarctic Treaty", *Command Paper 1535*, H.M.S.O., Londres, 1961.
[11] "Treaty Banning Weapon Nuclear Tests in the Atmosphere in Outer Space and Under Water", *Command Paper 2245*, H.M.S.O., Londres, 1964.

Em 1967, oitenta e nove estados assinaram um tratado para desmilitarizar o espaço, a Lua e outros corpos celestes. O tratado declarava que o espaço (incluindo corpos celestes) era livre para ser explorado e investigado cientificamente por todos os estados, e que ele não poderia ser anexado ou legalmente ocupado. Proibia a colocação de armas nucleares ou convencionais, a realização de manobras militares e o estabelecimento de bases no espaço. Procurava de várias maneiras promover e encorajar a cooperação internacional na exploração e na utilização do espaço. "Não há uma divisão clara entre a atmosfera e o espaço: os limites da atmosfera podem ser determinados em qualquer distância que se encontre entre 500 e 60.000 milhas da superfície da terra." [12] Além disso, em seu Artigo IV, explicitamente, não proibia que pessoal militar realizasse pesquisas científicas e, por omissão, não proibia o uso de estações espaciais militares tripuladas ou de laboratórios em órbita.[13] Ainda em 1967, vinte e um estados latino-americanos (excluindo Cuba e, apoiado pelos Estados Unidos, incluía também Holanda e Grã-Bretanha) assinaram o Tratado de Tlatelolco, que proibia o uso de armas nucleares na América Latina. Esse foi o primeiro passo, dado em uma única região, no sentido de se obter a não-proliferação das armas nucleares. O tratado criava uma Agência para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina, que faria, em conjunto com a AIEA, parte de um sistema de controle detentor de certos direitos de inspeção para assegurar a observância do tratado.[14]

Em 1968, os Estados Unidos e a União Soviética apresentaram à Conferência de Desarmamento de Dezoito Nações em Genebra uma proposta de tratado que asseguraria a não-proliferação geral de armas nucleares. As duas potências dominantes e a Grã-Bretanha patrocinaram o tratado; a França e a China não participaram das negociações. O

[12] H. Bull, *The Control of the Arms Race*, p. 175.

[13] "Treaty on the Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies", *Command Paper 3519*, H.M.S.O., Londres, 1968. Veja L.E. Schwartz, "Manned Orbiting Laboratory – For War or Peace?" em *International Affairs*, Vol. 43, N.º 1, janeiro de 1967, p. 51.

[14] "Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America", *Command Paper 3615*, H.M.S.O., Londres, 1968

tratado entrou em vigor em 1970, após ter sido ratificado pelas três grandes potências nucleares e pelo número necessário de quarenta outros signatários. O tratado dividia os estados em duas categorias: "possuidor de armas nucleares" e "não-possuidor de armas nucleares". Toda potência possuidora de armas nucleares que assinava o tratado se comprometia a não transferir armas ou artefatos nucleares para qualquer receptor; toda potência não-detentora de armas nucleares se comprometia a não receber tais armas de qualquer fornecedor e, além disso, a não fabricar ou adquirir armas nucleares. Mas a cláusula central do tratado dizia que toda potência não-possuidora de armas nucleares aceitaria o sistema de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica. As potências possuidoras de armas nucleares não se comprometiam a tal obrigação. As alterações no tratado poderiam ser vetadas por qualquer potência possuidora de armas nucleares.[15]

O Tratado de Não-Proliferação marcou o mais alto nível de interesse comum já atingido entre americanos e soviéticos. Além disso, constituía uma tentativa de dar um cunho legal e institucional entre os possuidores e não-possuidores de armas nucleares. Ele fornecia as bases de um condomínio tecnológico que se aplicava à sociedade internacional ao fixar a hierarquia do poder. Seu principal órgão de controle seria a AIEA: "A primeira organização internacional que tem o direito de fazer inspeções em seus estados-membros, e de fato as está realizando".[16] Assim como a luta na AIEA a respeito do sistema de salvaguardas, a proposta de tratado "serviu para demonstrar como as potências nucleares existentes podem ser poderosas se estiverem suficientemente determinadas a realizar um objetivo".[17]

Mas esse não era um condomínio fundamental, era um pano de fundo, e não uma evolução. Ele não era tão importante, a ponto de a França e a China não participarem de sua elaboração. A França combi-

[15] Tratado de Não-Proliferação de armas nucleares, como adotado pela Resolução N.º 2373 (XXII) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 12 de junho de 1968, *Command Paper 3683*, H.M.S.O., Londres, 1968.

[16] J. A. Hall, "Nuclear Safeguards", em *Survival*, Vol. 6, N.º 6, International Institute for Strategic Studies, Londres, 1964, p. 250.

[17] Beaton, *Must the Bomb Spread?*, p. 100.

nou virtude e independência ao se recusar a assinar o tratado, e ao declarar que agiria como se o tivesse assinado. A China encontrava-se no isolamento diplomático, mas já começava a demonstrar que, assim como as outras potências nucleares, também considerava desnecessário que um círculo externo de potências adquirisse o que era essencial para a própria segurança chinesa. A improbabilidade do tratado não decorre do fato de estarem ausentes dele duas potências que possuíam um interesse comum ao dos idealizadores do tratado, mas sim no conflito de interesses entre as potências nucleares e não-nucleares bem como da falta de sanções eficazes.

O Tratado procurava criar inibições diplomáticas e legais contra a proliferação de armas nucleares. Ele assim reforçava a conhecida relutância das principais potências não-nucleares em se comprometerem a efetuar grandes despesas para adquirir um arsenal moderno. Mas a maior parte dessas potências hesitava em aceitar uma incapacidade militar permanente sem obter em contrapartida acréscimos à sua segurança, o que as potências nucleares não podiam fornecer. De nada serviram as "garantias de segurança" feitas pelos Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha no Conselho de Segurança em junho de 1968. A aquiescência americana à invasão russa da Tchecoslováquia em agosto de 1968 demonstrou que a *détente* entre as duas potências dominantes tinha tantas chances de pôr em perigo quanto de salvaguardar os interesses das potências intermediárias, uma vez que as potências dominantes punham seu próprio interesse de fazerem reconhecer, umas às outras, suas esferas de influência acima de qualquer coisa.

Algumas potências intermediárias sofriam ameaças por parte de seus vizinhos e não estavam cobertas por uma aliança militar, como no caso da Índia e de Israel. Era pouco provável que assinassem o tratado sem terem garantias alternativas para sua segurança por parte das potências dominantes. Algumas potências intermediárias faziam parte de uma aliança militar, como era o caso da Alemanha Ocidental e, para elas, o fato de possuir armas nucleares lhes traria a mesma vantagem de que gozavam a França e a Grã-Bretanha: serem capazes de tomar uma iniciativa de autodefesa que obrigaria a potência dominante da aliança a prestar-lhes auxílio. Algumas potências intermediárias não sofriam ame-

aças externas e podiam subordinar sua política externa aos interesses do desenvolvimento doméstico. O Brasil era o porta-voz daqueles que desejavam manter seu direito de produzir artefatos nucleares para fins pacíficos. Para todas essas potências, o tratado de não-proliferação poderia trazer mais sacrifícios do que benefícios. Acima de qualquer coisa, o tratado discriminava entre potências nucleares que se reservavam o direito de continuar a corrida armamentista nuclear e se mantinham fora de qualquer sistema de inspeção internacional, e as potências não-nucleares, que ficariam permanentemente em inferioridade tecnológica e tutelagem.

Além disso, os controles estabelecidos pelo tratado eram fracos e as sanções praticamente não existiam. O sistema vigente de inspeção da AIEA foi considerado inadequado; os controles bilaterais eram temidos pela parte mais fraca e considerados suspeitos por terceiros; o controle que a Euratom exercia sobre seus membros não gerava confiança fora da Euratom. Por esse motivo, um sistema de inspeção novo, mais elaborado, e baseado na AIEA teria de ser criado. Quando a Alemanha Ocidental assinou o tratado em novembro de 1969, ela incluiu a cláusula de que somente o ratificaria se fossem criados controles internacionais toleráveis e baseados em um acordo entre a AIEA e a Euratom. Quando o Japão assinou o tratado em fevereiro de 1970, ele incluiu a cláusula de que se fosse permitido a alguns signatários europeus escapar das inspeções da AIEA, ele então deveria ter o mesmo privilégio. Não existiam sanções eficazes contra violações do tratado, tais como a apreensão de plutônio fornecido sob salvaguarda do tratado. O tratado permitia a retirada com aviso prévio de três meses (Artigo X); as barreiras técnicas entre a energia nuclear civil e militar se dissipavam cada vez mais; e diminuía também o tempo que transcorreria entre uma possível denúncia dos controles impostos pelo tratado e a fabricação de armas nucleares. Como as duas potências dominantes tinham chegado a um acordo pleno, elas sem dúvida tinham a capacidade de coagir os demais membros da comunidade internacional mas faltava-lhes confiança mútua, bem como as condições diplomáticas que lhes permitissem impor conjuntamente sua vontade. O governo embrionário que se escondia

no Tratado de Não-Proliferação tinha as mesmas fraquezas que a própria Organização das Nações Unidas. Assim como o desarmamento, o controle das armas continuaria a ser discutido e desejado, mas não atingido, pois ele somente poderia seguir – e não preceder – a unificação política do mundo.[18]

[18] Este capítulo aparentemente foi completado no início da década de 70.

Capítulo XXIV

# ALÉM DA POLÍTICA DO PODER

No estudo da política internacional, somos perseguidos pelo insistente problema de saber se as relações entre as potências são de fato algo mais do que "política do poder" no sentido popular do termo, e se elas podem realmente vir a ser mais do que isso. Vista de determinado ângulo, a questão central consiste em estabelecer até que ponto pode-se dizer que as potências possuem interesses em comum. Já vimos que a anarquia internacional é, na prática, refreada, e até certo ponto sistematizada, por dois tipos opostos de interesse comum, cada qual exercendo, alternadamente, pressão para o seu lado. O primeiro é o interesse comum que todas as potências possuem em sua própria liberdade, da qual elas têm pouca consciência em tempos de paz, e reafirmam na última hora durante a guerra por meio de uma coalizão armada contra um inimigo comum. O segundo é o tipo de interesse comum representado por sucessivas potências dominantes, pois sua predominância terá em geral salvaguardado valores reais, bem como oferecido benefícios reais para outras nações, e às vezes essas potências terão brandido uma ideologia internacional como sua arma mais poderosa – assim como as potências representadas pelos Habsburgos foram os protagonistas da contra-reforma, como foi a França napoleônica que levou a Revolução Francesa para toda a Europa feudal, e como a Grã-Bretanha no século XIX era a protagonista do liberalismo. Dessa mesma maneira, a Rússia do século XX tem representado o ideal do socialismo. Uma potência dominante capaz de dar a suas políticas o impulso adicional de um ideal internacional torna-se então uma força tremenda cujos limites somente são atingidos se provocarem o interesse contrário representado pela liberdade generalizada. Também não é impossível que as potências, da-

qui em diante, possam cada vez mais considerar a prevenção da guerra e a libertação da anarquia seus interesses comuns, e que isso só será atingível pela submissão a um governo comum fornecido pela potência mais forte.

Mas a idéia do interesse comum não chega a ter muita vitalidade se for separada da idéia da obrigação comum, e neste ponto, chegamos a um assunto mais fundamental. Sempre existiu uma teoria de relações internacionais que afirma a primazia de conceitos comuns de justiça, direito e lei. Havia uma antiga tradição, que vinha dos juristas e dos filósofos da Antigüidade, passando pelos juristas e teólogos da Idade Média, conhecida como a Lei Natural. Ela ensinava que o homem é um animal social e racional, que existe uma ordem moral no universo, que sua natureza racional o obriga sempre e por toda parte a obedecer, que os verdadeiros interesses da sociedade humana, conseqüentemente, não são conflitantes, e que estes últimos estão reunidos por obrigações de ordem moral e jurídica. Tal tradição foi a fonte de direito internacional, que foi desenvolvido durante o século XVII para restringir a anarquia em que haviam mergulhado os estados da Europa, e que costumava apelar para "o padrão comum de direito prevalecente em todo o mundo cristão". Mas essa ordem foi eclipsada pela nova crença revolucionária no progresso, ocorrida no final do século XVIII, justamente no momento em que as potências européias começavam a efetuar uma unificação material do mundo, como uma das conseqüências da Revolução Industrial

A própria expansão da Europa enfraqueceu a tradição da Lei Natural, ao admitir na comunidade internacional estados que não haviam sofrido sua influência. Das duas grandes e novas potências do século XVIII, a Prússia encontrava-se no limite extremo da cristandade ocidental, e durante muitos anos quase não havia sido tocada por sua cultura característica; e a Rússia é a herdeira e maior expoente das tradições muito distintas representadas pela cristandade bizantina. Durante o século XIX, os contatos internacionais foram estendidos para muito além do mundo cristão, no mesmo momento em que a teoria política cristã se encontrava no período mais inexpressivo de sua história dentro do

mundo cristão. Em 1856, após o desfecho da Guerra da Criméia, a Turquia foi pela primeira vez admitida na comunidade das nações, mas ela era um membro passivo, e não ativo; e é a partir do surgimento do Japão como grande potência – a primeira grande potência de tradições totalmente não-européias e não-cristãs – que devemos datar a transformação efetiva da comunidade internacional baseada em um *ethos* comum para aquela cujo princípio é a inclusão. Houve tentativas desde a Revolução Francesa de se encontrar um *ethos* comum alternativo no credo político ao invés de na tradição moral. O Acordo de Viena foi baseado no princípio da legitimidade; o acordo de Versalhes foi baseado no princípio da autodeterminação; a Declaração de Yalta de 1945 exaltava o princípio da "democracia". Mas em cada um desses casos, tais fórmulas refletiram somente um momento transitório e superficial, que ocultava as diferenças ao invés de exprimir "um padrão comum de direito", e rapidamente foram dissolvidas ou superadas. Pode-se de fato indagar se é provável que um verdadeiro *ethos* comum surja novamente sem a presença de um verdadeiro governo comum.

Ainda que se tenha dissipado a tradição de uma comunidade internacional com um padrão comum de obrigação e de justiça, ela não desapareceu por completo. Ela é a principal influência que tem modificado, e que ainda pode modificar, o funcionamento da política do poder, e ela ainda mantém um ligeiro brilho no preâmbulo da Carta das Nações Unidas. Naqueles países cuja cultura e política são favoráveis a sua sobrevivência, tal tradição é capaz de criar um "clima moral" de opinião, que irá afetar políticos que desconhecem quaisquer teorias políticas tradicionais. Até que ponto ela poderá, na prática, exercer essa influência é um assunto muito controvertido, e todo exemplo histórico que for apresentado nesse contexto levará ao tipo de argumento para o qual não existe conclusão clara e final, pois esta não depende de fatos, mas sim do exercício do julgamento político e da aplicação do critério moral.

É suficiente citar dois estadistas cujas convicções eram saturadas de conceitos derivados da Lei Natural, e cuja política era baseada em suas tradições: Gladstone na Inglaterra do século XIX, e Franklin

Roosevelt nos Estados Unidos do século XX. Não é nenhum acidente que cada um desses dois homens em sua geração tenha tido um domínio moral e um poder sobre a opinião pública do mundo, gerando confiança e lealdade muito além das fronteiras de seus países e de maneira inigualável por qualquer outra figura política de suas respectivas épocas. (A devoção gerada no estrangeiro pelo supremo estadista revolucionário, Lênin, durante a geração que se interpôs à época de Gladstone e à de Roosevelt, talvez tenha tido caráter mais passional, mas era mais limitada e sectária em seu alcance.) Isto não significa que Gladstone e Roosevelt não tenham sido assíduos, sutis e perspicazes praticantes da política do poder. Mas suas políticas tinham elementos que estão ausentes das políticas de um Theodore Roosevelt ou de um Cecil Rhodes, um Lloyd George ou um Clemenceau, um Bismarck ou um Cavour. Quando consideramos as políticas externas desses últimos, pensamos em termos de patriotismo, de grandeza de concepção, de brilhantismo, de virtuosismo, e acima de tudo de sucesso ou de fracasso. A maioria das pessoas seria da opinião de que a política irlandesa de Gladstone ou a política latino-americana de Roosevelt (como, de maneira diferente, a política da Guerra Civil de Lincoln) tiveram natureza diferente da que sugerem os substantivos acima mencionados, bem como foram fruto de uma concepção mais rica da política, que fazia do poder um instrumento e uma finalidade, e que subordinava o interesse nacional à justiça pública.

Mesmo assim, é sempre bom ser cético com relação a estadistas e, como insistia *Lord* Acton, "suspeitar mais do poder do que dos vícios". Faz-se particularmente necessário prevenirmo-nos contra a noção de que a moral na política é algo que floresce especial ou exclusivamente em países anglo-saxões. A primeira coisa a ser lembrada a respeito das políticas de Gladstone e de Franklin Roosevelt é o fato de que a Grã-Bretanha de Gladstone e os Estados Unidos de Roosevelt eram potências dominantes. Isto nos lembra a grande verdade de que a moral em política internacional não é simplesmente uma questão de tradição civilizada, mas é igualmente o resultado da segurança. Se a política britânica durante o século XIX demonstrou em geral talvez um maior grau

de auto-interesse esclarecido do que qualquer outra potência na história moderna, isto se deu em virtude do fato de que a Grã-Bretanha dispunha naquela época de uma segurança perfeita. Nas palavras de Harold Nicolson: "Podíamos nos dar ao luxo de sermos gentis, pois não tínhamos o menor medo".[1]

Uma vez destruída a segurança, todos os objetivos mais elevados da política são engolidos na luta pela autopreservação, uma tendência que pode ser observada em todas as guerras. Um ilustre escritor disse antes da guerra que "uma potência grande e civilizada como a Inglaterra deveria buscar uma margem de segurança suficientemente grande para criar uma certa tendência favorável a uma política possível e ideal, uma tendência que talvez nunca aparecesse em atos políticos específicos, mas que retratará a maneira e o espírito da conduta internacional inglesa." [2] Desde que deixou de ser uma potência dominante, contudo, a Grã-Bretanha viu diminuir sua margem de segurança, bem como a possibilidade de atingir uma política ideal e *independente.* Este é o círculo vicioso da política do poder: a moral é fruto da segurança, mas uma segurança duradoura entre várias potências depende da observância de um certo padrão comum de moralidade. Em teoria, a Liga das Nações o transformou em um círculo virtuoso, ao fazer da segurança coletiva uma obrigação moral. Mas a solução pressupunha um certo grau de interesse próprio esclarecido entre as grandes potências, o que não existia.

O substituto moderno para a Lei Natural poderia ser denominada a Lei do Interesse Material Comum. Autores contemporâneos de política internacional são com maior freqüência levados a depositarem suas esperanças para a paz futura na reivindicação universal pela justiça social e por um nível de vida cada vez mais elevado, o que implica novos relacionamentos econômicos e sociais entre os povos, bem como a cooperação entre potências "para o desenvolvimento planejado das economias de regiões geográficas e de grupos de nações." [3] A realidade desse interesse comum é muito profunda, mas não toca no problema

[1] *The Meaning of Prestige*, p. 35.
[2] F. A. Voigt, *Unto Caesar*, Constable, Londres, 1938, pp. 272-3.
[3] E. H. Carr, *Nationalism and After*, Macmillan, Londres, 1945, p. 70.

do poder. A comunidade global ainda é uma anarquia: falta-lhe um superior comum; e a política internacional ainda é a política do poder. Toda potência tem um interesse maior do que o bem-estar social; ela acredita que o bem-estar social depende desse interesse e é em nome dele que, em última instância, o bem-estar é sacrificado – esse interesse é a própria manutenção do poder.

É bem verdade que a anarquia também reinava no período em que os indivíduos falavam em termos da Lei Natural, de maneira que sua influência sobre a política era tênue e remota. Mesmo assim, a longo prazo, a idéia de uma obrigação moral comum é provavelmente uma doutrina social mais frutuosa do que a simples idéia de um interesse material comum. Como já disse o filósofo francês Julien Benda, o homem sempre traiu suas obrigações, mas enquanto ele continua a acreditar nelas e reconhecer sua existência, está aberta a brecha pela qual pode escorregar toda a civilização. As potências continuarão a buscar a segurança sem se referirem à justiça, bem como perseguir seus interesses vitais sem levar em consideração interesses comuns, mas é nessa pequena mudança que se encontra a diferença entre a selva e as tradições da Europa. O excepcional contraste entre a situação de 1945 e a situação de 1918, que está refletido no contraste entre a Carta das Nações Unidas e a Convenção da Liga, consiste na ausência do otimismo, o maior dos realismos. O realismo pode vir a ser algo muito bom: tudo depende se significa o abandono de ideais elevados ou de expectativas tolas.[4]

[4] Este é o capítulo final do *Power Politics* original. Índices encontrados com o esboço do *Power Politics* revisado mostram que o autor pretendia concluir o livro com um capítulo intitulado "*Beyond Power Politics*", mas não existe rascunho de tal capítulo.

APÊNDICE I

# A CLASSIFICAÇÃO DAS POTÊNCIAS

Existe um amplo consenso na literatura diplomática a respeito da natureza de uma grande potência: seria aquela potência com interesses gerais, distinguindo-se daquela com interesses apenas locais; seria também aquela, como afirmou Treitschke, cuja destruição precisaria de uma coalizão entre outras potências. (Este último critério é derivado da célebre frase de Ranke: "Se pudermos definir uma grande potência como aquela capaz de se manter contra todas as demais, mesmo quando unidas, torna-se então possível afirmar que Frederico levou a Prússia a tal situação" [1]). Esses critérios são um pouco nebulosos mas, juntos, fornecem uma definição aproveitável.

Todas as potências que não são grandes deveriam ser classificadas como pequenas? Ou haveria uma classificação intermediária para potências médias? O termo "potência média" tem sido comumente usado desde 1945 e existe uma literatura cada vez maior sobre o assunto. Poderia essa suposta classe ser descrita com tanta clareza quanto a classe das grandes potências?

Diz-se comumente que grandes potências foram pela primeira vez reconhecidas por ocasião do Acordo de Paz de Viena de 1815. Mas a classificação das potências já era conhecida desde as origens do sistema de estados. Ela se inicia no simples reconhecimento de que existem estados de diferentes tipos e magnitudes. Ela se desenvolve para formar a doutrina de que, de acordo com seu tamanho, as potências desempenhariam papéis diferentes na sociedade internacional.

[1] Leopold von Ranke, *Die Grossen Mächte*, tradução para o inglês em T.H. von Laue, *Leopold Ranke, the Formative Years*, Princeton University Press, 1950.

Quando Tomás de Aquino tenta formular o próprio conceito de estado, ele se depara com a dificuldade representada pelo fato de que os estados são heterogêneos. Ele começa com a descrição aristotélica da *polis* como a representação da comunidade perfeita. Mas isso não se encaixava na Europa de São Luís. Assim, ele dispunha de três categorias de unidade política: a cidade, a província e o reino. Existe uma passagem confusa no primeiro capítulo do *De regimine principum.* Numa cidade *(civitas),* diz ele, existe uma comunidade perfeita, que fornece tudo que é necessário para a plenitude da vida; e, numa província, *(provincia)* temos um exemplo ainda melhor, pois nesse caso há ainda a assistência mútua dos aliados contra ataques hostis. Portanto, quem quer que governe uma comunidade perfeita – seja esta uma cidade ou uma província – é corretamente *(autonomastice)* chamado de rei.[2]

O que significa, nesse caso, uma *provincia?* Ele tenta explicá-la em termos "internacionais", como se fizesse parte de uma espécie de liga, mas não acredita que em algum momento ele desenvolva seu pensamento. Duas idéias parecem estar interligadas em seu *provincia,* uma do passado e outra do futuro. A idéia que desaparece é a da unidade política e imperial romana, em cujo sentido a palavra *provincia* era usada na antiga literatura medieval, livremente aplicada, por exemplo, tanto para designar a Itália quanto as suas regiões internas, a Calábria, a Lombardia, etc. A idéia que surge é aquela da cidade-estado hipertrofiada, como Veneza e Florença-Toscana, ou o *pays,* como o Anjou ou a Normandia. Era ela o verdadeiro "estado" do início da Idade Média. Na Alemanha e na Itália ela se transformou para constituir o atual estado moderno durante os séculos que precederam a unificação. Na França, Espanha e Inglaterra, ela foi absorvida pelo estado nacional, de dimensões maiores que as suas, mas durante muito tempo manteve suas reivindicações separatistas contra as monarquias centralizadoras.

Aristóteles ensinava que existiam três tipos de constituição, dependendo do soberano ser um, alguns, ou muitos. Mais uma vez, existem três elementos ou poderes dentro do estado: o deliberativo, o exe-

[2] A. P. d'Entrèves (ed.), *Selected Political Writings,* Blackwell, Oxford, 1948, p. 9.

cutivo e o judicial.[3] A triplicidade foi aos poucos sendo incorporada à tradição política que Tomás de Aquino adaptou de maneira a formar as fundações do estado moderno. Mas somente no século seguinte Bartolus teve a idéia de relacionar a tríade de constituições aristotélicas a uma classificação dos estados. Ele fez uma *triplicem divisionem civitatum seu populorum.* Em primeiro lugar, *magna in primo grado magnitudinis,* vêm as cidades-estado, que não deveriam ser governadas pelo rei, mas sim por todo o povo. Em seguida, *major, et sic in secundo grado magnitudinis,* vêm os estados de território demasiadamente vasto para a democracia direta, mas que são melhor governados por aristocracias. Ele dá o exemplo de Florença e de Veneza. Por último, *maxima, et sic in tertio grado magnitudinis,* vêm os povos ou nações *(gens vel populus) cujos* domínios são tão extensos que sua unidade e bom governo requerem uma monarquia. Ele diz que o exemplo óbvio seria o de um estado que governou muitos outros estados e províncias, como o Império Romano.[4]

Uma classificação constitucional das potências surgiu durante o Sacro Império Romano, aquele microcosmo da sociedade internacional. A partir do final do século XV, *o Reichstag* se reunia em três estados. Não eram, como nos estados-gerais franceses, o clero, a nobreza e o terceiro estado ou *tiers état,* mas sim os eleitores (que correspondiam, por assim dizer, às grandes potências do Império), os príncipes e prelados, e as cidades livres. Não era um acordo de classe social dentro de um estado nacional emergente, mas sim um acordo de poder de voto e diplomático, dentro de uma instituição internacional em desintegração. Talvez seja de interesse examinar o tratamento dessa classificação das potências do Império na monótona literatura constitucional alemã dos séculos XVII e XVIII. O mais famoso de todos esses tratados – o *Dissertatio de ratione status in imperio nostro Romano-Germanico* por B.P. Chemnitz (1640) – é estimulado por um ódio ardente pelos Habsburgos. Seu argumento central de que o Império é uma entidade aristocrática e

[3] E. Barker (trad.), *Politics,* Clarendon Press, Oxford, 1960, 1279 (pp. 129-30) e 1297-8 (pp. 220-27).

[4] Os extratos relevantes estão citados em R.W. e A.J. Carlyle, A *History of Medieval Political Theory in the West,* Vol. VI, Blackwoods, Londres, 1936, p. 78, n.2.

não monárquica, cuja soberania não reside no imperador mas sim nos estados como um todo, é ocasionalmente elevado acima do pedantismo constitucional por esse motivo político até atingir uma atmosfera de realismo, de onde é capaz de discutir o relacionamento entre os três estados do *Reichstag* em termos de equilíbrio de poder. *"Ipsorum vero ordinum non est aequelis in imperio potestas".* [5] Mas a idéia não é levada muito adiante.

Durante o período da Renascença surge um volume considerável de literatura política a respeito de qual seria a melhor forma de estado, o que repetia a classificação de Aristóteles sem levá-la mais adiante. O próprio Bodin, que se admirava com o fato de que após tantos séculos de discussões ninguém havia ainda determinado qual seria a melhor forma de estado, por si só constitui um bom exemplo.[6] Mas não descobri ninguém anterior a Botero que tenha apresentado uma classificação internacional das potências, e que tenha dado substância à categoria de potência intermediária. Giovanni Botero (1544-1617) era um professor piemontês de filosofia e retórica educado pelos jesuítas, e que se tornou secretário de S. Carlos Borromeo, Arcebispo de Milão e posteriormente tutor dos filhos do Duque de Savóia. Ele pretendia refutar Maquiavel, mas chegou quase a adaptá-lo para fins da Contra-Reforma.

No segundo parágrafo do seu *Ragion di stato* (1589) Botero classifica os estados da seguinte maneira. Ele diz que alguns domínios *(dominii)* são poderosos ao passo que outros não o são; alguns são naturais, baseados na vontade dos súditos ou na sucessão legítima; outros são adquiridos por compra, força ou tratado. "Além disso, alguns domínios são pequenos (*piccoli*) outros são grandes *(grandi),* outros de tamanho intermediário *(mezani),* não absolutamente, mas sim comparativamente, e com relação a seus vizinhos. Assim, um pequeno domínio é aquele que não pode manter-se por si só, e que necessita da proteção e do apoio de outros, tais como as repúblicas de Ragusa e de Luca. Um domínio de

---

[5] Parte I, Capítulo IX, seção iii, e Capítulo XVII, 1647 edn., pp. 71-2, 307-8.

[6] B. Reynolds (trad.), *Method for Easy Comprehension of History,* Columbia University Press, Nova York, 1945, capítulo VI; M.J. Tooley (trad.), *Six Books of the Commonwealth,* Blackwell, Oxford, (sem data), Livro VI, capítulo IV.

tamanho intermediário possui força e autoridade suficientes para manter-se sem precisar da ajuda de outros, tais como a Senhoria de Veneza e o Reino da Boêmia, o Ducado de Milão e o Condado da Flandres. Domínios grandes são aqueles que têm uma superioridade clara sobre seus vizinhos, tais como o império *(imperio)* dos turcos e do Rei Católico".[7]

Um pouco mais tarde, ele formula a pergunta: *Quali Imperii siano piú durabili, i grandi, i piccoli, ò il mezani.* Está claro que nesse capítulo ele se refere aos impérios da mesma forma com que se referiria a estados ou domínios. Ele utiliza sem distinção as palavras *stato, imperio, dominio* e *potenza.* Diz ele que *gli stati grandi mettono in gelosia, et in sospetto i vicini.* Mas "os estados de tamanho intermediário (i *mediocri)* são aqueles que duram mais tempo, pois eles não estão expostos à violência, em virtude de sua fraqueza, nem à cobiça em virtude de seu tamanho. Além disso, como sua riqueza e seu poder são moderados, as paixões são menos violentas, a ambição encontra menos apoio e gera menos provocações do que nos estados grandes. Eles são contidos pelo medo que têm de seus vizinhos e, mesmo que os ânimos sejam levados à ira, eles serão mais facilmente aplacados e a tranqüilidade estará restaurada ... Dessa forma, algumas potências intermediárias *(alcune potenze mediocre)* tiveram uma vida muito mais longa do que as maiores *(grandissime),* como vimos no caso de Esparta, Cartago e sobretudo Veneza, pois nunca houve um império *(dominio)* no qual o poder mediano esteve combinado com tanta estabilidade e força. Mas, ainda que esse poder mediano seja mais favorável à preservação de um império do que o poder excessivo, os estados intermediários (*gli stati mediocri*) não duram muito tempo quando seus líderes não estão satisfeitos e desejam se expandir de maneira a se tornarem grandes e, ao exceder os limites da condição mediana, esquecem-se também dos limites da segurança ... Enquanto o governante reconhecer os limites do poder mediano e se contentar em permanecer dentro de seus limites, seu governo (*il suo imperio*) será duradouro."[8]

[7] D. P. Waley (trad.), *The Reason of State,* Routledge & Kegan Paul, Londres, 1956, Livro I, sessão 2, pp. 3-4.
[8] *ibid.,* Livro I, sessão 6, pp. 8-9.

Podemos perceber, após analisar essas passagens, que Botero dá mais atenção às potências intermediárias do que às demais. Ele utiliza duas palavras para designá-las: *mezano* e *mediocro*. Ele as vê incorporando as virtudes morais do significado aristotélico. Os exemplos que fornece são estranhos e ultrapassados: nem a Boêmia, nem Milão, nem o Condado de Flandres ainda tinham em 1589 alguma força e autoridade para manterem-se por si sós sem ajuda por parte de terceiros. Ele talvez tenha tido em mente o Ducado de Savóia do qual era súdito, que só aparece uma vez em uma referência discreta no livro.

Mesmo assim, ele tem pensado de maneira maquiaveliana no que se refere à política internacional, à influência do tamanho dos estados sobre seu poder ou segurança e nesse campo ele é, até onde levam meus conhecimentos, um verdadeiro inovador.

Uma pequena potência "não pode manter-se por si só, mas necessita da proteção e do apoio de outras". Uma potência intermediária "possui força e autoridade suficientes para manter-se por si só sem precisar da ajuda das demais". Essa distinção parece útil. As dificuldades começam a aparecer a partir do momento em que chegamos ao seu entendimento de grandes potências. Grandes potências são aquelas "que possuem nítida superioridade sobre seus vizinhos".[9] Isto é demasiadamente vago. Os exemplos que ele fornece são, contudo, esclarecedores: os impérios dos turcos e o Rei Católico. Estas últimas foram as potências de sua época que hoje seriam, provavelmente, chamadas de superpotências ou potências dominantes. Sua natureza referia-se a algum tipo de reivindicação de monarquia universal – como Campanella viria a afirmar um pouco mais tarde: *Aspirano alla somma delle cose humane*. Nenhuma das duas era capaz de realizar sua reivindicação (em parte devido a razões internas de falta de recursos e organização) por causa das restrições impostas pela simples existência da outra, e a política internacional encontrava-se polarizada em torno dessa rivalidade. Alguns anos mais tarde, Henrique IV restaurou a França a essa categoria. Campanella, escrevendo por volta de 1600, tinha a Casa Otomana e a Casa da Áustria como os dois preten-

[9] *ibid.*, Livro IX, sessão 2, p. 174.

dentes universais, mas já começa a dar mais atenção à rivalidade franco-espanhola. Em 1609, *Sir* Thomas Overbury afirma que a França é "a maior força unida da cristandade". Ele vê a Europa Ocidental equilibrada entre a França, a Espanha e a Inglaterra, e descarta o Império Otomano além do horizonte oriental, entretido numa "guerra fácil" com a Alemanha, enquanto a Pérsia "mantém contra ele uma guerra de proporções ainda maiores". Os *Discours des princes et l'états de la Chrétienté* de 1623 descreve a política internacional de maneira bipolar, entre a Espanha e a França, o que será válido durante um século.

Ao final dos séculos XVI e XVII ainda não havia aparecido a categoria *rankeana* de grandes potências, cuja definição veio a marcar o início do presente ensaio. Overbury definiu-as como sendo as potências entre as quais estaria equilibrada a cristandade. Ele enumerou-as sem descrever suas qualidades em maior profundidade; eram elas a França, a Espanha e a Inglaterra de um lado, e de outro a Rússia, a Polônia, a Suécia e a Dinamarca. Botero não vê dessa maneira os acontecimentos, adaptando-se à sua própria situação histórica. Mas suas tentativas de dar definições demonstram pela primeira vez a dificuldade de se distinguir entre potências intermediárias, grandes e dominantes. Seu melhor exemplo de uma potência intermediária, como foi citado acima na segunda passagem, é Veneza. Mas, de acordo com todas nossas noções posteriores, Veneza foi indubitavelmente uma grande potência tanto no contexto do sistema italiano quanto no do mais amplo sistema mediterrâneo-europeu. Ademais, sua definição de uma potência intermediária se parece com definições posteriores de grandes potências. Segundo Taylor: "Após a grande turbulência de 1870, nem a França nem a Áustria eram realmente grandes potências capazes de se apoiarem em suas próprias bases".[10] Nas palavras de Duroselle: "Uma grande potência é aquela capaz de preservar sua independência face a qualquer outra potência individual."[11] Como poderemos medir

[10] A. J. P. Taylor, *The Habsburg Monarchy*, Hamish Hamilton, Londres, 1948, p. 220. Ele qualifica a idéia em *The Struggle for Mastery in Europe*, p. xxiv

[11] S.D. Kertesz e M.A. Fitzsimmons (ed.), *Diplomacy in a Changing World*, University of Notre Dame Press, 1959, p. 204.

os vários graus de poder e independência que estamos empenhados em estudar?

Leibniz forneceu a primeira definição de soberania internacional, assim como Bodin havia feito no que se refere à soberania interna. Leibniz fazia a distinção entre estados soberanos *(suprematus),* que poderiam ser "cidades livres, ou soberanos de pequenos territórios que até um rico comerciante poderia comprar para si"; e potências *(potentatus),* "aquelas potências que têm a capacidade de fazer a guerra, mantê-la, sobreviver de alguma forma por seus próprios meios, fazer tratados, tomar parte, com autoridade, dos assuntos de outros povos..."[12] Esta é uma distinção simples entre grandes e pequenas potências. Ele não aprofundou mais sua análise política. Ele deu origem aos teóricos do direito do século XVIII, tais como J. J. Moser e G. F. Von Martens, que classificavam os estados de acordo com os graus de soberania que possuíam.

Parece que a linha de pensamento iniciada por Botero só é retomada na metade do século XVIII pelo Abbé de Mably. Mably distinguia entre potências de primeira, segunda e terceira ordens. Mas a categoria de potências intermediárias na sociedade internacional foi pela primeira vez muito discutida durante a reorganização napoleônica da Alemanha, entre 1797 e 1803, e subseqüentemente na Europa de 1814-15.[13]

[12] "*Caesarinus Fürstenerius*", em P. Riley (ed.), *The Political Writings of Leibniz*, C.U.P., Cambridge, 1972, capítulo X, p. 116.

[13] O Apêndice I é um esboço inacabado, que foi encontrado junto com o esboço do capítulo sobre "Pequenas Potências", aparentemente foi escrito em 1972.

APÊNDICE II

# DOUTRINAS INTERNACIONAIS

Vale lembrar que a sociedade internacional surge como uma unidade orgânica, não só quando é abalada por um cisma interno, mas também quando é ameaçada do exterior, e que tal situação também introduz paixões doutrinárias na política do poder. Somente no século XX a sociedade internacional ocidental abarcou o mundo inteiro. Antes disso ela estava mantendo relações com um mundo exterior composto de sociedades estrangeiras que ainda não haviam sido absorvidas. Essas sociedades estrangeiras possuíam princípios de existência diferentes daqueles da Europa, e havia a possibilidade de surgir conflitos. O mais próximo, mais longo, e mais igual desses relacionamentos ocorreu entre a Europa e o Império Otomano. Quando em 1453 os turcos otomanos capturaram Constantinopla e finalmente se apoderaram da herança do Império Bizantino, a cristandade ocidental por um momento teve perfeita consciência de sua unidade. A política da defesa da Europa contra os turcos era uma política religiosa. Os sultões otomanos, por sua vez, acreditavam ser sua missão a conquista do mundo para o Islão. Os governantes ocidentais viam os turcos com medo e repugnância, consideravam-nos invasores bárbaros e faziam renascer a idéia de uma cruzada para libertar os Balcãs dos infiéis. Até o início do século XVII, o objetivo final de conferências e tratados de paz era a cooperação contra os turcos, assim como hoje é a cooperação para melhorar as condições econômicas do mundo.

Nesse relacionamento entre a Europa e o Império Otomano os motivos religiosos se sobrepunham aos políticos e as queixas políticas encontraram expressão ideológica. Populações inteiras – como os bogomils da Bósnia – "passaram a ser turcas" para não serem salvas pelos católicos; os habitantes da costa adriática dos Estados Papais amea-

çaram fazer o mesmo para escapar da opressão papal; quando em 1521 os defensores húngaros de Belgrado resolveram explodir a fortaleza, seu plano foi traído pelo clero ortodoxo e informado aos turcos; e mesmo ainda no início do século XVII o governo espanhol deportou os mouriscos, que eram descendentes dos mouros, de maneira a se ver livre de uma quinta-coluna turca. Por outro lado, os russos, que eram os únicos representantes do Leste ortodoxo que ainda sobreviviam, consideravam o Império Otomano na Europa uma *terra irredenta* cristã. O mesmo ponto de vista ganhou apoio dentre as potências ocidentais, especialmente após a metade do século XVIII, quando a Turquia estava em declínio e tornara-se conhecida nos gabinetes europeus como "a Questão do Oriente", ou seja, não mais representava um perigo mortal, mas sim um problema que o ocidente era capaz de formular em seus próprios termos diplomáticos, ainda que não conseguisse chegar a um acordo quanto à solução. Mas mesmo depois da Turquia ter sido admitida na sociedade de estados ocidentais ao final da Guerra da Criméia de 1856 (de forma a protegê-la das incursões russas), "a Questão do Oriente" ainda era discutida em tom de paixão doutrinária; e a luta dos povos oprimidos contra o domínio turco atraía o "nacionalismo transferido" de indivíduos ocidentais, como foi o caso de Byron na Grécia e de T. E. Lawrence na Arábia. O Império Otomano continuaria a ser o "indescritível turco" no ocidente até seu colapso e o momento em que o gênio de Kemal Atatürk transformou-o em um sóbrio, confiável e admirado novo membro do modo de vida ocidental.[14]

[14] Este fragmento, aqui apresentado como Apêndice II está relacionado ao esboço do capítulo sobre "Revoluções Internacionais" (veja a nota de rodapé editorial ao final do Capítulo 7) foi escrito, aparentemente, no final da década de 50, ou no início da de 60.

# ÍNDICE ONOMÁSTICO


## A

Abbé de Saint-Pierre, *274, 278*
Acordo Anglo-Italiano, *219*
Acordo de Rush-Bagot, *276-277*
Acordo de Viena, *89, 307*
Acton, Lord, *141, 308*
Adams, J. Q., 142
Adams, H., *30*
AIEA, *294-296 , 299-300, 302*
Alberto, Arquiduque, *152*
Alexandre, *57-58*
Alexandre, Czar, *142, 279*
Aliança Anglo-Japonesa, *281*
Aliança de Auld, 54, 157
Aliança Franco-Russa, *169*
Amery, L., *146*
Angell, Norman, *175*
Aníbal, *43*
Anne (Rainha), *177*
Apelo pela Paz de Estocolmo, *259*
Aranha, O., *11*
Arndt, E. M., *147*
Aron, R., *265*
Asquith, *86, 178*
Atlee, C. R., *291*
Átomos para a Paz, *294*
Autoridade Internacional para o Desenvolvimento Atômico (AIDA), *293*

## B

Bacon, F., *5*
Baldwin, Lord, *65*
Balliol, J., *157*
Barraclough, G., *180*
Baruch, Bernard, *226*
Baruch, Plano, *215, 288, 292-294, 298*
Beaton, L., *295*
Beatty, Comte., *253*
Bellers, J., *260*
Benda, J., *310*
Benes, *51, 224*
Bernadotte, Conde, *49*
Bethmann-Hollweg, *286*
Bismarck, O. von, *5, 22, 29, 42, 122, 123, 133, 142, 188, 195-196, 237, 270, 285, 308*
Blake, *54*
Bolingbroke, *16*
Borden, R., *25*
Botero, G., *117*
Bowles, C., *178*
Branting, *51*
Brierly, J. L., *99*
Bright, J., 112, *264*
Brodie, B., *257*
Brogan, D. W.,
Bugarin, *77, 111*
Bull, H., 297, 299
Burke, E., *76, 81, 90, 119, 137, 174, 206*
Burns (General), *49*
Butterfield, H., *93*
Byrnes, J. F., *32, 143, 189*

## C

Cabbot Lodge, *269*
Callaghan, L. J., *197*
Calvino, *76, 80*
Calvocoressi, P., *35*
Cabbot Lodge, *240*
Callaghan, L. J., *176*

Calvino, *70, 74*
Calvocoressi, P., *32*
Camden, W., *171*
Camus, A., *138-139*
Canning, Lord, *39*
Canning, Stratford, *142*
Carlos I, *81*
Carlos V, *12, 19, 70, 121-122, 150, 157*
Carlos VI, *47*
Carlos VIII, *122*
Carlos XII, 12
Carr, E. H., *89, 218, 286, 309*
Carter, C.H., *119, 122*
Castlereagh, Lord, *24, 89, 200, 224, 279*
Catarina, a Grande,
Cavour, *112, 166, 201, 308*
Cecil, Lord, *51, 148, 209, 254, 256*
Chalmers, W.S., *253*
Chamberlain, N., *24, 65, 86, 133, 191, 218*
Chang Kai Chek, *34*
Choiseul, *124*
Chu En Lai, *34*
Churchill, W., *32, 82, 86, 111, 126, 170, 173, 176, 197, 211, 285*
Ciano, *113*
Cícero, *47*
Clarendon, Lord, *285, 287*
Clausewitz, C. von, *95*
Clemenceau, G., *25, 208*
Cobban, A.,
Cobden, R., *47, 112, 184*
Coligny, *81*
Collingwood, R. G., *181*
Comissão de Energia Atômica da ONU, *292*
Comissão Européia de Energia Atômica, *295*
Commynes, Phillippe de, *167*
Comunidade Econômica Européia (CEE), *295*
Concerto Europeu, *41, 50, 73, 174, 218, 224, 279*
Conferência de Haia, *40, 50, 98-99, 101, 208, 215, 261-262, 266, 279, 286-287*
Conferência de Algeciras, *41*
Conferência de Bandung, *238*
Conferência de Berlin *(1878), 21, 161, 218*
Conferência de Berlin (1884-5), *21, 41*
Conferência de Desarmamento da Liga das Nações, *280, 283-284, 286*
Conferência de Desarmamento de 18 Nações (1968), *299*
Conferência de Dumbarton Oaks, *27, 222, 223*
Conferência de Genebra (1954-5), *235, 297*
Conferência de Paris (1946), *22, 225*
Conferência de Potsdam, *37, 143, 189*
Conferência de San Francisco, *22, 27, 48*
Conferência de Troppau, *200*
Conferência de Washington, *15, 281, 288*
Conferência de Yalta, *21, 32, 161, 220, 227*
Conferência Naval de Londres (1927), *257*
Conferência Pan-Americana (1889), *41*
Congresso de Aix-la-Chapelle, *31*
Congresso de Mântua, *19*
Congresso de Viena, *19, 24, 25, 37, 72, 109, 11, 161, 169, 187*
Conselho Aliado dos Quatro, *228*
Conselho de Constança, *19, 20*
Contra Reforma, *12, 70, 83, 182*
Convenção de Montreux, *41*
Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, *108*
Corbett, P. E., *255*

Corredor Polonês, *145*
Corte Internacional de Justiça, *101*
Corte Permanente de Arbitragem, *101*
Corte Permanente de Justiça Internacional, *85, 101-102*
Craig, G. A., *113*
Cripps, Stratford, *175*
Cromwell, O., *29, 69, 70, 80*
Curzon, Linha, *138, 188*

## D

Dante Alighieri, *141*
Darré, W., *75*
Daveriant, C., *57*
Deakin, F. W., *114*
Declaração de Independência dos E.U.A., *138*
De Gaulle, C., *118, 126*
Dent, J. M., *285*
Deutscher, I., *112*
Dibelius, W., *56*
Dickens, C., *17*
Dimitrov, *158*
Disraeli, B., *47, 252, 261*
Dolfuss, *79, 86*
Douhet, *65*
Doutrina Monroe, *73, 104, 197-198, 255*
Doutrina Truman, *161, 227*
*Dreadnought*, *252, 266*
Dryden, J., *13*
Dulles, J. Foster, *175, 202*
Dumouriez, *112*
Du Plessig-Marly, *248*

## E

Eckardstein, H. von, *178*
Ecklund, *296*
Eden, A., *176*
Eduardo III, *11*
Edmundson, G., *38*
Eisenhower, I., *63, 112, 134, 294*
Eisenhower, Plano, 294, 296
Elizabeth I, *29, 79, 82, 170, 176, 249*
Enola Gay, *53*
Entente Cordiale, *122*
Entente, Pequena, *126-131, 157, 160, 165, 219*
EURATOM, *295, 302*
Evans, S. N., *18*
Ezequiel da Judéia, *77*

## F

Fenton, G., *176*
Filipe II, *12, 16, 20, 23, 60, 85, 121-122, 152, 160, 182*
Foch, *148*
Fox, C., *118*
Frankfurt, Parlamento de, *291*
Francisco I, *82, 150*
Frederico I, *247*
Frederico, o Eleitor Palatino, *81*
Frederico, o Grande, *29, 38, 83, 136, 145, 189*
Frente Popular para a Libertação da Palestina, *287*
Fried, Alfred von, *274*
Froude, J. A., *249*
Fyfe, C. H., *265*

## G

Gaio, *47*
Gandhi, *77, 139*
Garibaldi, 139, 201
Genest, *113*
George I, *145*
George III, *173, 183*
George V, *257*
Gibbons, E., *168*

Gilbert, F., *113*
Gladstone, *86, 252, 307-308*
Gotchakov, *28*
Graham, J. J., *95*
Grande Cisma, *19*
Granvelle, *249*
Greiser, Presidente, *170*
Grey of Fallodon, *17, 86, 263*
Grey, Sir Edward, *133, 263, 266*
Grotius, *117-118*
Guerra Alemã-Polonesa, *102*
Guerra Civil (Americana), *30, 41, 94, 196, 251*
Guerra Civil Espanhola, *65, 80, 201, 219*
Guerra da Abissínia, *219*
Guerra da África do Sul,*15*
Guerra da Anatólia, *153*
Guerra da Coréia, *154, 231-234, 272*
Guerra da Criméia, *72, 91, 93, 122, 133, 138, 161, 270, 307*
Guerra da Independência Americana (Revolução Americana), *14, 35, 69, 169, 173, 183*
Guerra da Sucessão Austríaca, *250*
Guerra da Sucessão Espanhola, *16, 273*
Guerra da Sucessão Polonesa, *250*
Guerra da Vendéia, *80*
Guerra de Liberação, *31*
Guerra dos Boers, *260*
Guerra dos Cem Anos, *11, 122*
Guerra do Chaco, *103*
Guerra do Inverno, *144*
Guerra do Norte, Grande, *31*
Guerra do Peloponeso, *16, 57-58, 93, 135*
Guerra dos Sete Anos, *14, 38, 123, 151, 273*
Guerra dos Trinta Anos, *12, 19, 21, 79, 82, 249*
Guerra Franco-Espanhola, *12, 69*
Guerra Franco-Prussiana, *56, 91, 251-252*
Guerra Fria, *225-227, 231*
Guerra Hispano-Americana, *30*
Guerras Holandesas, *13*
Guerra Ítalo-Abissínia, *91*
Guerra Mundial, Primeira, *6, 8, 15, 42, 58, 60, 61, 64, 74, 91-92, 121, 127, 144, 156, 162, 165, 184, 194, 207, 208, 211, 213, 221, 229, 252, 255, 263-264, 280-281, 283*
Guerra Mundial, Segunda, *12, 15, 23, 27, 31, 42, 61, 63, 80, 82, 93, 114, 158, 164, 166, 180, 185, 214, 225-226, 237, 253, 255-256, 264, 271, 283, 290*
Guerra (s) Napoleônica(s), *89*
Guerra Púnica, 58
Guerra Russo-Japonesa, *21, 29*
Guerra Russo-Turca, *150, 182*
Guerra Sino-Japonesa, *130*
Guilherme III, *13, 29, 146*
Guilherme IV, *176*
Guilherme, o Quieto, *81*
Gustavo Adolfo, *12, 18, 70, 148*

## H

Habash, G., *287*
Hacha, Presidente, *65*
Hall, J. A., *300*
Hamilton, A., *71, 96, 155, 183*
Hammarksjold, D., *296*
Hankey, Lord, *254*
Hawtrey, R. G., *96*
Headlam-Morley, J., *208, 215*
Hegel, G. F., *28*
Henrique II, *217*
Henrique III (Henri III), *248*
Henrique IV, *81, 278*

Henrique V,
Henrique VIII, *150*
Herter, C., *297*
Hitler, A., *17, 18, 23, 31, 36, 42, 57, 62, 65, 82, 89, 93, 113, 130, 136, 138, 157, 160, 170, 182, 188, 191, 201, 212-213, 218, 244*
Hoare-Laval, Plano, *219*
Hobbes, T., *79, 92, 136, 155*
Ho Chi Minh, *260*
Holland Rose, J., *276*
Homero, *99*
House, Colonel, *15, 254-255*
Hudson, G. F., *136*
Hume, D., *168*
Hymans, *51*

## I

Internacional Comunista, *74, 83, 113, 201*
Isaías, *269*

## J

Jackson, A., *151*
James II, *87, 195*
James, W. M., *67*
Jefferson, T., *15, 42*
Joel, *269*
Johnson, L. B., *260, 295*
José I, *121*
Jowett, B., *16*

## K

Kahn, H., *258, 265*
Kant, I., *141, 261*
Kaunitz, *273-274*
Kennan, G., *266*
Kennedy, J. F., *252, 298*
Keynes, J. M., *88, 207, 298*
Koestler, A., *137*
Kramish, A., *295*
Krishna Menon, *49*
Kruschev, N., *28, 63, 77, 111, 279, 297*

## L

Lake Success, *5*
Lawrence, T. H., *139*
Lei do Motim, *171*
Lei Naval, *253*
*Lend Lease*, *226*
Lênin, V. I., *40, 308*
Liga Árabe, *163*
Liga das Nações, *26-27, 50-51, 56, 92, 101-103, 131, 143, 184, 203-221, 224, 233, 239-240, 254, 280, 285, 287, 291, 293, 309*
Liga Protestante, *70*
Lincoln, A., *16, 217, 308*
Lippmann, W., *43*
Litvinov, *102, 113, 214, 216, 279, 283, 286*
Livingston, R., *42*
Lloyd George, *86, 254, 308*
Luís Filipe, *280*
Luís Napoleão, *285, 288*
Luís XI, *167*
Luís XIV, *13, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 29, 31, 56, 60, 69, 71, 87, 121, 136, 146, 160, 195, 218, 270, 273*
Luís, XVI, *195*
Lupton, D., *249*

## M

Mac Arthur, General, *140, 154*
Macaulay, *38*
Mackenzie King, *291*

Mackinder, H., *58-64*
Mac Donald, Ramsey, *257*
Macleod, W. C., *172*
Macmillan, H., *32, 288*
Madariaga, S., *283*
Maginot, Linha, *130*
Magna Carta, *104*
Mahan, A. T., *14, 54-55, 57, 62*
Malan, *243*
Malmesbury, Earl, *16, 35, 78, 119, 183*
Manchester Guardian, *174*
Mao Tsé Tung, *231*
Maquiavel, N., 5, *172*
Marcks, E., *76*
Marder, A. J., *252*
Maria Antonieta, *133, 195*
Maria Teresa da Áustria, *47, 190*
Marshall, General, *2*
Marshall, Plano, *194, 197, 227-228*
Martens, G., *124, 275*
Marx, K., *138*
Mary Stuart, *157*
Maurício de Nassau, *70*
Maximiliano da Áustria, *122*
Mazrui, A., *287*
Mazzini, G., *72, 112, 138-139*
Mendes-France, P., *88*
Metternich, C., *280*
Michelângelo, *143*
Midszenty, Cardeal, *109*
Miller, D. H., *255*
Mitchell, *65*
Monnet, J., *126*
Montesquieu, *250, 260-261*
Moore, Sir John, *55*
Morley, J., *73*
Motta, *51*
Movimento Mundial pela Paz, *232, 259*
Mussolini, B., *29, 86, 140, 147, 181, 188, 212*

## N

Nações Unidas, *11, 22, 27, 45, 48, 51, 78, 97, 101, 103, 143, 156, 221-245, 193, 290, 292, 303, 310*
Nagy, Imre, *109*
Namier, L., *157*
Napoleão, Bonaparte, *13-14 18, 19, 21, 23, 36, 42, 55-57, 61, 67, 82, 142, 148-149, 158, 160, 178, 183, 208, 251, 271, 279*
Napoleão III, *21, 30, 34, 39, 75, 166, 188, 280, 289*
Nasser, G. A. , *49, 63*
Nef, J. U., *248, 262*
Nelson, Lord, *55*
Newton, T. W. L., *285*
Nicolau I, *196*
Nicolau II, *261, 279, 289*
Nicolson, H., *90, 309*
Nkrumah, *145*
Nuttall, E. M., *179*

## O

Oder-Neisse, Linha, *188*
Oliver, E. S., *88, 145*
OEA, *202*
Oman, C., *248*
Oppenheimer, R., *266*
OTAN, *94-95, 129-130, 155, 166, 224, 236, 272*
OUA, 115
Overbury, Thomas, *173*

## P

Packenham, F., *153*
Pacto ANZUS, *235*
Pacto das Quatro Nações, *219*
Pacto Familiar, *123-126*

Pacto Franco-Iugoslavo, *128*
Pacto Kellog-Briand (Tratado Geral de Renúncia à Guerra), *92, 103-104*
Pacto Nazi-Soviético, *219,226*
Paine, T., 284
Palmerston, Lord, *120, 152-153, 176, 251, 261, 285*
Panikkar, K. M., *53*
Pasha, Nahas, *197*
Pax Britannica, *15, 18*
Paz de Loeben, *187*
Pearl Harbor, *15, 86, 137*
Pearson, L., *49, 143*
Pedro, o Grande, *20*
Penn, W., *278*
Péricles, *16, 46*
Perón, J. D., *33*
Pitt, W., *16, 38, 119, 200*
Pitt, Younger, *265*
Politis, *51*
Pope, *184*
Pringle, H. F., *151*
Pufendorf, S. von, *217*

## Q

Quarta Comissão (ONU), *242-244*
Quatorze Pontos, *254*

## R

Rabshakeh, General, *77*
Radcliffe, *133*
Radford, Almirante, *134*
Reforma, *70, 75, 83*
Reich, Terceiro, *42*
República de Weimar, *157*
Revolta dos Boxers, *40, 199*
Revolta Húngara, *34*
Revolução Americana (Guerra da Independência), *14, 69, 124, 138*
Revolução Chinesa, *230-231*
Revolução Comunista (Revolução Bolchevique ou Russa), *33, 69-70, 74, 81, 213, 231*
Revolução Comunista Chinesa, *163*
Revolução Francesa, *6, 18, 69-71, 73, 76, 83, 125, 133, 138, 169, 195, 200, 250, 278*
Revolução Gloriosa, *29, 69*
Revolução Inglesa (Guerra Civil Inglesa), *69, 79*
Revolução Industrial, *39*
Rhodes, Cecil, *146, 308*
Ribbentrop, *85*
Richelieu, Cardeal, *82*
Roberts, M., *249*
Roosevelt, F. D., *8, 198, 214, 307-308*
Roosevelt, T., *41, 151, 197-198, 308*
Rosenman, S. I., *8*
Roskill, S. W., *54, 255, 257*
Rostovtzeff, M., *179*
Rousseau, J. J., *178, 278*
Russell, J., *174*

## S

Salter, A., *211*
Santa Aliança, *72-73, 200*
Savóia, Duque de, *187*
Schwartz, L. E., *299*
Scott, Dredd, *217*
Scott, J. B., *262*
SEATO, *236*
Selassié, Hailé, *170*
Seymour, C., *15, 255-256*
Shakespeare, W., *157*
Sickingen, F. von, *247*
Simpson, F. A., *285*
Smith, Adam, *136, 149, 153, 249*
Smith, H. A., *74*
Smith, M. C., *141*

Smuts, *140*
Snow, C. P., *264*
Sombart, W., *262*
Sorel, A., *125, 178, 189*
Sprout, H. & M., *255*
Stalin, J., *21, 32, 83, 138, 143, 144, 149, 175, 197, 227, 231, 241*
Stratford, *133*
Strauss, L., *266*
Stubbs, W., *4, 168*
Sully, Duque de, *278*
Syngman Rhee, *166*

## T

Talleyrand, M., *202*
Taylor, A. J. P., *6, 35, 72, 92, 165, 179*
Temperley, H. M. V., *214*
Temple, W., *16, 80*
Terceiro Conselho Luterano, *248*
Therry, R., *39*
Thorne, C., *113*
Tirpitz, A. von, *258*
Tito, J. B., *33, 49, 139, 158, 231*
Toynbee, A. J., *33, 179, 282*
Tratado das Nove Potências, *281-282*
Tratado das Quatro Potências, *281*
Tratado de Aix-la-Chapelle, *270*
Tratado de Brest-Litovsk, *63, 77, 207*
Tratado de Bruxelas (Pacto), *224, 228*
Tratado de Cateau-Cambrésis, *19*
Tratado de Ghent, *276*
Tratado de Locarno, *26, 31, 173, 205, 211, 214, 216*
Tratado de Não-Proliferação (TNP), *299-303*
Tratado de Olmutz, *195*
Tratado de Paris (1856), *208, 270*
Tratado de Proibição de Testes Nucleares (1963), *258, 298-299*
Tratado de Rijswijck, *270*
Tratado de Santo Stefano, *195*
Tratado de Shimonoseki, *195*
Tratado de Tilsit, *20, 208*
Tratado de Tlatelolco, *299*
Tratado de Turim (1686), *273*
Tratado de Utrecht, 19, 174, *200-208*
Tratado de Versailles, *19, 73, 203-208, 214, 271, 289, 307*
Tratado de Vervins, *151*
Tratado de Washington,*15, 256, 212, 280*
Tratado de Westfália, *19, 29, 71-72, 98, 124*
Tratado Naval das Cinco Potências, *282*
Tratado Naval de Londres (1930), *257*
Tratado Sino-Japonês, *281*
Treitschke, H. von, *36, 311*
Trenchard, *65*
Trevelyan, G. M., *177*
Tribunal de Nuremberg, *104*
Tríplice Aliança, *169-171*
Tríplice Entente, *170*
Trotsky, *77, 79, 112*
Truman, H., *154, 161, 266, 291*
Tucídides, *2, 93, 135-136*
Turenne, 148
Tratado de Westfália, *20, 31, 77, 79, 108, 137*
Tratado Naval das Cinco Potências, *313*
Tratado Naval de Londres (1930), *286*
Tratado Sino-Japonês, *313*
Treitschke, H. von, *39, 40*
Trenchard, *70*
Trevelyan, G. M., *199*
Tribunal de Nuremberg, *114*
Tríplice Aliança, *190, 192*
Tríplice Entente, *190*
Trotsky, *84, 86, 123*

Truman, H., *171, 180, 296, 323*
Tucídides, *3, 101, 102, 149, 150*
Turenne, *165*

## U

Ulbricht, *114*
Ulpiano, *47*
UNCORSUSA, *243-244*
UNESCO, *241*
União pela Paz, *232*

## V

Van Buren, *151*
Vancher, P., *276*
Vasco da Gama, *53*
Vergennes, *124-125*
Verne, Júlio, *149*
Victor Amadeus, *273*
Virgílio, *47*
Voigt, F. A., *309*
Voltaire, *16*
Vyshinsky, *194, 232*

## W

Wallenstein, *81*
Walters, F. P., *104, 214*
Webster, C. K., *76, 89, 177, 224, 280*
Wehberg, H., *275*
Wellington, Lord, *55, 160*
Wheeler-Bennett, J, W., *79*
Wheelwright, P., *117*
Wicquefort, A. de, *110*
Williams, B., *38*
Wilson, W., *15, 77, 184, 190, 203, 211, 239, 254-255, 293*
Woodward, E. L., *286*

## Z

Zimmern, A., *33*