

HEDLEY BULL

A SOCIEDADE ANÁRQUICA

Um estudo da ordem na política mundial

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 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 Rodrgues

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

Immanuel Kant
"Escritos Políticos"
Prefácio: Carlos Henrique Cardim

Samuel Puffendorf
"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 em Exercício: Luiz Carlos Frigerio
Diretor Industrial: Carlos Nicolaewsky
Diretor Financeiro e Administrativo: Richard Vainberg



HEDLEY BULL

A SOCIEDADE ANÁRQUICA

Um estudo da ordem na política mundial

Prefácio:
Williams Gonçalves

Tradução:
Sérgio Bath

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

São Paulo, 2002

Copyright © The Estate of Hedley Bull

Título Original: *The Anarchical Society*
Publicado originalmente em 1977
Tradução de Sérgio Bath

Direitos © desta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS Q. 02 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)
Airton Lugarinho (Revisão)

Fotolitos, impressão e acabamento:
Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

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

Bull, Heddley
A sociedade anárquica / Heddley Bull; Prefácio de
Williams Gonçalves; Trad. Sérgio Bath (1a. edição) Brasília:
Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações
Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002
XXVIII, 361 p. , 23 cm – (Clássicos IPRI, 5)

ISBN: 85-230-0635-4 (Editora da UnB)
ISBN: 85.7060.089-5 (Imprensa Oficial do Estado)
I – Relações Internacionais; I. título II. série.

CDU – 327

Índices para catálogo sistemático:

Para

Emily, Martha e Jeremy

SUMÁRIO

Prefácio à Edição Brasileira XI

Prefácio do Autor XXVII

Introdução 1

Capítulo I: O conceito de ordem na política mundial 7

Capítulo II: Há uma ordem na política mundial? 31

Capítulo III: Como a ordem é mantida na política mundial? 65

Capítulo IV: Ordem *versus* justiça na política internacional 91

Capítulo V: O equilíbrio de poder e a ordem internacional 117

Capítulo VI: O direito internacional e a ordem internacional 147

Capítulo VII: A diplomacia e a ordem internacional 187

Capítulo VIII: A guerra e a ordem internacional 211

Capítulo IX: As grandes potências e a ordem internacional 229

Capítulo X: Alternativas para o sistema de estados contemporâneo 263

Capítulo XI: O sistema de estados estará em declínio? 289

Capítulo XII: O sistema de estados estará obsoleto? 317

Capítulo XIII: Como reformar o sistema de estados? 333

Conclusões 357

Índice Remissivo 359

PREFÁCIO

Hedley Bull e a Sociedade Internacional

*Williams da Silva Gonçalves**

A TRADUÇÃO de *Anarchical Society* para a língua portuguesa é um acontecimento editorial de grande envergadura, para ser saudado pelo público leitor dedicado às Relações Internacionais. Esta não é a primeira vez que se traduz trabalho de Bull para conhecimento dos estudiosos das relações internacionais. Um texto seu, apresentado num Seminário no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Nacional da Austrália, intitulado *As Relações Internacionais como Disciplina Acadêmica*, foi traduzido, em 1977, e publicado pela revista *Documentação e Atualidade Política*, numa ação editorial conjunta da Universidade de Brasília com o Senado Federal[1]. Na época, Hedley Bull devia seu grande prestígio à publicação de *The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Missile Age*, em 1961.[2] Esse livro, dedicado à questão da estratégia nuclear, foi escrito quando Bull trabalhava no Instituto de Estudos Estratégicos da Inglaterra, após ter passado algum tempo nos Estados Unidos como observador do desenvolvimento da disciplina Relações Internacionais nas Universidades de Harvard e Chicago, a serviço do recém criado Comitê Britânico de Teoria de Política Internacional.

Foi com a publicação de *Anarchical Society* em 1977, que Hedley Bull tornou-se conhecido não apenas dos especialistas como também dos estudantes como o mais importante representante da corrente teórica racionalista das relações internacionais, também conhecida como *corrente da sociedade internacional* ou, ainda, como *escola realista inglesa*.

* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

[1] Hedley Bull. *As Relações Internacionais como Disciplina Acadêmica*. Documentação e Atualidade Política Número 3, abril/junho 1977. Brasília, UNB/Senado Federal. Pp. 45-53.

[2] Hedley Bull. *The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Missile Age*. New York, Praeger, 1961.

Nascido australiano em 1932, Bull graduou-se em Filosofia e Direito em 1952, na Universidade de Sydney. Em 1953 deslocou-se para Oxford, onde pós-graduou-se em ciência política e passou a ministrar aulas de relações internacionais, ao mesmo tempo em que assistia as famosas conferências proferidas por Martin Wight, na London School of Economics. Em 1977, depois de uma temporada de onze anos na Universidade Nacional da Austrália, Hedley Bull estabeleceu-se definitivamente na Universidade de Oxford, onde ocupou a Cátedra Montagu Burton de Relações Internacionais até morrer vitimado por câncer em 1985.

A influência exercida por Martin Wight sobre Hedley Bull é reconhecida como profunda e duradoura; influência que se percebe no núcleo das teses que defende em sua obra. Por outro lado, Bull tornou-se conhecido como o mais brilhante discípulo de Wight. Da rica e brilhante trajetória intelectual que Martin Wight percorreu nas instituições acadêmicas britânicas, Bull explicitamente incorporou à sua reflexão sobre as relações internacionais a tese cara a Wight segundo a qual a análise das relações internacionais é tributária das idéias centrais arroladas no debate entre as três maiores tradições do pensamento ocidental: o Realismo de Maquiavel; o Racionalismo de Hugo Grotius; e o Revolucionismo de Immanuel Kant. Além dessa, a importância que Bull atribui à história, à política, ao direito e à teologia é outra forte marca do pensamento de Wight na sua obra. Importância aos fatores culturais nas relações internacionais que Wight cultivou desde o tempo em que colaborou com o historiador Arnold J. Toynbee, e que em Bull se manifesta sob a forma de rejeição aos modelos heurísticos e às pretensões científicas da ciência social norte-americana, no âmbito das relações internacionais[3].

Apesar da influência exercida por Wight ter sido de grande amplitude, não foi de modo a sufocar a criatividade de Bull, que se destacou do mestre por desenvolver uma linha de pesquisa própria. Em seus estudos sobre a política internacional, a taxonomia de Wight a respeito das escolas de pensamento constituía tão somente um recurso pedagógico do professor que ele tanto prezava ser. Wight não se identificava

[3] Sobre Martin Wight ver: Kenneth W. Thompson. *Masters of International Thought*. Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1990. Pp. 44-61.

exclusivamente com qualquer uma das três correntes, por ele mesmo consideradas seminais para a reflexão sobre a política internacional. Nesse sentido, Bull, ao definir o projeto teórico de articular uma teoria normativa das relações internacionais alicerçada na filosofia jurídica de Hugo Grotius, introduz uma diferença substantiva em relação a Wight, diferença essa que o eleva à condição de principal interlocutor da teoria racionalista e que o situa também como mestre pensador das relações internacionais. Na verdade, em virtude do modo pelo qual Bull trabalha as idéias do autor de *Do Direito da Guerra e da Paz*, procede o título que também lhe atribuem de Neo-Grociano.

O cerne da intervenção filosófica de Hugo Grotius é constituída por sua concepção de lei natural. Segundo ele, por lei natural deve entender-se um corpo de regras morais reconhecidas por todos os seres humanos. Tais regras morais, fundamentalmente, consistem na idéia que todos os homens têm o direito básico de preservar sua vida e que, por outro lado, nenhum homem tem o direito de atentar infundadamente contra a vida de outro. Assim, contrapondo-se a aristotélicos e céticos do seu tempo (século XVII), Grotius buscava mostrar a possibilidade de alguma objetividade nos valores morais. Isto é, procurava mostrar que a despeito das múltiplas formas culturais existentes mundo afora, era possível identificar um denominador moral comum a todas as criaturas racionais. E por considerar que os príncipes são pessoas e que os Estados nada mais são senão conjunto de pessoas, todos estão submetidos à lei natural e integrados à sociedade internacional. Para melhor dizer, os Estados têm o direito de se proteger, mas nenhum Estado tem o direito de molestar gratuitamente o outro[4].

A identificação de Bull como Neo-Grociano procede, porque nosso autor – aprofundando a tese de Wight segundo a qual a tese de Grotius difere claramente da de Hobbes, para quem os Estados estão irremediavelmente entregues ao estado de natureza e desembaraçados de qualquer espécie de restrição moral, e difere também da tese de Kant, para quem os Estados são praticamente um acidente na vida dos ho-

[4] Hedley Bull, Benedict Kingsbury, Adam Roberts. *Hugo Grotius and International Relations*. Oxford, Clarendon Press, 1992. P. 78.

mens, sendo mais importante o progresso moral do ser humano – considera perfeitamente possível estabelecer critérios de objetividade que fundam a ordem internacional. Para Bull, a idéia de sociedade internacional permite articular a idéia de ordem internacional de forma objetiva, despida, portanto, de valores.

É evidente que essa é uma linha de reflexão que desperta críticas. Em primeiro lugar, críticas da parte de todos que entendem que as teorias das relações internacionais em todas as suas variações, partem das mesmas matrizes realista e idealista, que se excluem e que têm se defrontado ao longo do tempo, assumindo apenas novas roupagens. Para os que assim vêem a evolução da discussão teórica das relações internacionais, a linha proposta por Bull nada mais é do que o realismo mitigado por aspectos idealistas. E, em segundo lugar, críticas, como a formulada por Kimberly Hutchings[5], que recusa a idéia de que a filosofia grociana constitui uma terceira linha interpretativa das relações internacionais, independente da linha hobbesiana e kantiana. Na visão deste último, a chamada linha grociana constitui óbvia mistura de elementos chaves dos dois paradigmas. Assim sendo, não há mediação e, sim, fusão dos paradigmas realista e idealista.

A idéia de ordem na política mundial está, na concepção de Hedley Bull, indissoluvelmente vinculada à existência da sociedade internacional. E essa é uma idéia que o incompatibiliza com a corrente teórica realista que, por entender que não é possível admitir a existência de uma sociedade desprovida de poder central, seus representantes consideram descabido falar em sociedade internacional, uma vez que a ausência desse poder soberano e a dispersão da autoridade entre as unidades políticas que compõem o sistema constituem justamente as características fundamentais do meio internacional.

É interessante observar, contudo, que Bull introduz uma diferença entre o que ele denomina sistema internacional e sociedade internacional. Há sistema internacional (sistema de Estados) ou se constitui "*quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto*

[5] Kimberly Hutchings. *International Political Theory*. London, Sage Publications, 1999. P. 59.

recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo."[6] De outro lado, há sociedade internacional (sociedade de Estados) "*quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns.*"[7]

Seu conceito de sistema internacional não difere do conceito formulado pelos teóricos hobbesianos. A grande distinção reside no conceito de sociedade de Estados. Não obstante a variedade de tradições, hábitos e costumes entre os diversos povos que compõem os diversos Estados, Bull afirma que o respeito a determinados valores comuns é suficiente para compor a sociedade internacional. No livro editado junto com Adam Watson, *The Expansion of International Society*[8], nosso autor examina como se deu a formação da sociedade internacional, ou seja, examina como esses valores se difundiram, como foram assimilados e, enfim, como tornaram-se comuns.

A atenção para com os aspectos culturais envolvidos nas relações internacionais representa uma marca distintiva da reflexão de Hedley Bull e algo que merece ser objeto de algumas considerações.

O estudo sistemático das relações internacionais é, como afirma Celestino del Arenal[9], tipicamente anglo-saxão. Stanley Hoffmann[10], obviamente desconsiderando a importância do papel dos estudiosos ingleses e da academia desse país para o desenvolvimento da disciplina, chega mesmo a afirmar que a ciência das relações internacionais é uma invenção norte-americana. Naturalmente que ambos os autores referem-se às relações internacionais como ciência, de modo que absolutamente não ignoram que a preocupação para com os fenômenos do conflito e da cooperação entre os povos, em suas variadas formas de organização política, é bastante antiga. Tanto um como outro reconhecem o caráter seminal da *História da Guerra do Peloponeso*, de Tucídides,

[6] Hedley Bull. *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. London, MacMillan, 1977. P. 9-10.
[7] Ibid. P. 13.
[8] Hedley Bull & Adam Watson. *The Expansion of International Society*. Oxford, Clarendon Press, 1984.
[9] Celestino del Arenal. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos, 1990. P. 66.
[10] Stanley Hoffmann. *Jano y Minerva – Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires, GEL, 1991.

bem como atribuem a devida importância à reflexão dos filósofos dos séculos XVII e XVIII e, também, dos juristas e historiadores do século XIX e início do século XX. Relações internacionais é um estudo tipicamente anglo-saxão, na interpretação de del Arenal, porque foi no meio intelectual desses dois países que a reflexão sobre as relações internacionais encontrou seu ambiente mais propício, livre das restrições intelectuais e acadêmicas existentes nos outros países. Para Hoffmann, relações internacionais é uma ciência norte-americana por ter sido nos Estados Unidos que se verificou a convergência de três fatores decisivos para o desenvolvimento dos estudos sobre relações internacionais: predisposição intelectual, circunstâncias políticas e oportunidades institucionais[11].

Esse protagonismo anglo-saxão nas relações internacionais iniciou-se imediatamente após a Primeira Guerra Mundial, um momento crucial para os Estados Unidos e para a Inglaterra, no que dizia respeito à inserção internacional de ambos. Para os Estados Unidos, o fim da guerra abria as portas para o exercício de um papel cuja importância foi aumentando rapidamente e que, com a Segunda Guerra Mundial, confirmou-se sob a forma de hegemonia sobre o mundo ocidental. Para a Inglaterra, a guerra teve significado diferente. A guerra trouxe à luz sinais inquietantes de declínio, sinalizando a necessidade de decisões que levassem à recuperação do poder corroído e, sobretudo e principalmente, que melhor protegessem o Império Colonial, grande fonte de riqueza, poder e prestígio. Isto é, o interesse comum das duas potências para com o estudo sistemático das relações internacionais correspondia à ascensão de uma e ao declínio de outra. Conhecer, portanto, a nova e complexa realidade internacional do pós-Primeira Guerra, constituía importante interesse nacional dos dois países, na medida em que estava em jogo obtenção e perda de poder nacional.

Muito da direção imprimida aos estudos das relações internacionais nos Estados Unidos e na Inglaterra derivam desse processo de substituição do papel de potência hegemônica no sistema internacional, que se iniciou na Primeira Guerra Mundial e se confirmou na Segunda.

[11] Ibid. P. 21.

A história de cada uma das duas grandes potências e o meio internacional no qual exercem sua hegemonia, têm se revelado como elemento de grande importância na reflexão teórica que se realiza nos seus respectivos mundos acadêmicos. Sob esse prisma, a reflexão desenvolvida por Hedley Bull parece-nos das mais representativas do modo britânico de perceber o mundo, bem distinta, por assim dizer, do modo como os estudiosos norte-americanos o fazem.

Os mais importantes e consagrados estudiosos norte-americanos percebem o mundo como uma grande arena, onde o que conta são as relações de poder. Percebem as relações internacionais essencialmente como relações verticais, determinadas pela densidade de poder de cada Estado. E quando se dispõem a garantir conteúdo científico às suas análises, fazem-no interpretando o mundo como um imenso mercado, que deve funcionar segundo a lei natural da oferta e da procura. Uma percepção própria, vale dizer, daqueles que vinculam o conhecimento da realidade das relações internacionais ao objetivo estratégico nacional de manter indefinidamente os Estados Unidos na posição hegemônica que alcançou depois da Segunda Guerra Mundial e se consolidou com o fim da Guerra Fria. Em síntese, pode-se dizer que, nos Estados Unidos, o projeto de fazer das relações internacionais uma ciência é inseparável da visão imperial do mundo.

Isso não significa dizer que a ciência das relações internacionais que se pratica na Inglaterra esteja desvinculada com a sua história e com os seus objetivos nacionais. A diferença, por assim dizer, reside justamente na experiência imperialista inglesa. Diferentemente dos norte-americanos que, preponderantemente, praticam um imperialismo financeiro, os ingleses praticaram um imperialismo colonialista. Isto implica dizer que, além dos objetivos econômicos básicos, os ingleses estiveram diretamente envolvidos com os povos que colonizaram. Para operacionalizar sua exploração econômica, impuseram sua língua, instalaram suas instituições e, também, procuraram conhecer as práticas e as crenças desses povos. Desse modo, junto dos empresários interessados nas riquezas das colônias atuaram os historiadores e os antropólogos. Por meio da ação de seus humanistas e cientistas sociais, os ingleses

puderam obter amplo conhecimento das diversas formas culturais dos povos da Ásia, África e Oceania e, assim, manter durante longo período um vastíssimo império colonial. E, mesmo depois que o império colonial se desfez como resultado do processo de descolonização que teve início na Ásia, no final da década de 1940, e se completou na África, no início dos anos 1960, os ingleses continuaram a exercer grande influência nos países antes colonizados.

Retornando, agora, à questão do conceito de sociedade internacional e à importância que Hedley Bull atribui aos fatores culturais em sua reflexão sobre as relações internacionais, não é difícil perceber a influência que sobre ele e sobre o Comitê Britânico para a Teoria da Política Internacional[12] exerce a experiência imperialista-colonialista britânica. Conquanto esteja de acordo com os teóricos norte-americanos no que tange à prioridade das relações verticais de poder, Bull considera que essas relações não podem esgotar as possibilidades analíticas das relações internacionais e que as relações horizontais de cooperação devem ser consideradas como parte igualmente importante da análise.

A formação da sociedade internacional tem início, como concebe Bull, a partir do final do século XV, organiza-se como uma única estrutura baseada em relações econômicas e estratégicas no século XIX e consolida-se como sociedade internacional global logo após a Segunda Guerra Mundial. Esse processo histórico de formação da sociedade internacional teria se dado como conseqüência da expansão dos Estados europeus pelo mundo, realizando a agregação de diversos sistemas internacionais regionais, que operavam com base em distintas regras e instituições, definidas, por seu turno, por alguma cultura dominante. A estrutura jurídico-política do Estado soberano constituíra-se no instrumento e no símbolo dessa expansão, que começou a ganhar corpo no fim do século XVIII e início do século XIX, com a conclusão dos processos que levaram à independência dos Estados Unidos, do Brasil e das colônias hispânicas nas Américas. A independência desses países formados pela colonização européia, consagrava, portanto, em primei-

[12] Grupo de estudo formado por acadêmicos e diplomatas que trabalhou de 1959 a 1984, sob a liderança de Herbert Butterfield, Martin Wight, Adam Watson e Hedley Bull.

ro lugar, o triunfo dessa estrutura jurídico-política denominada Estado, que se havia convertido no padrão europeu de organização política de seus povos a partir da Paz de Westphalia (1648) e, em segundo lugar, ao subjugar todos os povos encontrados pelos colonizadores a essa estrutura, determinava que as Américas passassem a funcionar como uma verdadeira extensão da Europa.

No período imediatamente anterior à expansão européia, o mundo estava dividido em alguns importantes sistemas internacionais: o sistema Árabe-Islâmico, que se estendia da Espanha à Pérsia; o sistema internacional Indiano, sob a influência da cultura hindu; o sistema internacional Tártaro-Mongol, que ocupava os amplos espaços das estepes eurasianas, também de matriz cultural islâmica; e, por fim, o sistema internacional Chinês, durante longo tempo sob a dominação mongol[13]. Conquanto eventualmente as partes integrantes desses sistemas entrassem em contato com partes dos outros sistemas, por conta de relações comerciais ou para dar satisfação à curiosidade intelectual, tais sistemas funcionavam de modo inteiramente independente uns dos outros, atuando em conformidade com seus próprios códigos culturais, que compreendiam religiões, governos, leis, escritas, moedas, regras comerciais. Segundo Bull, havia, contudo, algo que era comum a todos esses sistemas, qual seja o fato de serem regulados pela relação suserano/vassalo. Nesses sistemas, havia um centro político-cultural reconhecido por todos, que fixava os códigos de conduta e zelava para que o mesmo fosse objeto de pleno respeito[14].

Em *The Expansion of International Society*, Bull argumenta que nem sempre nesses cinco séculos de formação da sociedade internacional global o processo de integração desses sistemas internacionais num único sistema comandado pelos europeus se deu por meio da imposição dos valores europeus sobre todos os demais[15]. Houve, junto com a imposição, respeito às organizações de mando e assimilação de determinadas práticas sociais dos outros povos.

[13] Hedley Bull & Adam Watson. *The Expansion of International Society*. Op. Cit. P. 02.
[14] Ibidem.
[15] Ibid. P. 5.

Até o século XIX os contatos entre os europeus e os demais sistemas haviam se realizado com os interlocutores em condições de igualdade. A partir da Revolução Industrial, no entanto, tudo mudou. Em vista da superioridade técnica adquirida, os europeus passaram a impor seus valores e estabelecer as condições sob as quais os outros Estados seriam reconhecidos e admitidos no sistema de Estados que comandavam.

Esse processo aconteceu como na China e como no Japão, onde após a Guerra do Ópio, no primeiro caso, e a ameaça de guerra, no segundo, os ingleses e os norte-americanos, respectivamente, apresentaram tratados desiguais, em que não apenas buscavam extrair grandes benefícios econômico-comerciais, como também buscavam estabelecer o código de conduta pelo qual os governos da China e do Japão deveriam, doravante, reger suas relações com o Ocidente. Esse processo também aconteceu como em outras partes da Ásia, da África e da Oceania, sob a forma da pura e simples dominação colonial. Tanto no primeiro como no segundo caso, salvo certos aspectos relativos ao Japão, a nova relação assentava-se, portanto, em relações estritamente verticais.

A conformação objetiva da estrutura da sociedade internacional acontece, como defende Hedley Bull, no mesmo contexto que registra a intensificação do processo de dominação colonial e que registra o triunfo da soberania nas independências das colônias americanas. De um lado, do lado dos povos da Ásia, da África e da Oceania, sentimento europeu de superioridade, prepotência, discriminação racial e cultural; de outro lado, do lado dos povos das Américas que conquistavam a independência, a formulação de uma retórica e de uma doutrina anticolonialista, o sentimento de solidariedade de um para com os outros e uma grande desconfiança em relação às práticas correntes no âmbito das relações internacionais[16].

No entendimento de nosso autor, as grandes conferências multilaterais havidas ao longo do século XIX, constituem a prova empírica desse processo contraditório e acidentado de formação da sociedade internacional:

[16] Ibid. p. 122.

"No Congresso de Viena de 1815 só estiveram presentes Estados europeus, mas na Conferência de Paz de Paris de 1856 o Império Otomano esteve representado; na Conferência de Haia de 1899, juntos com Estados Unidos e México, estiveram presentes o Império Otomano, China, Japão, Pérsia e Sião; e na Conferência de Haia de 1907 estiveram presentes um total de dezesseis repúblicas latino-americanas, cujo considerável impacto foi a premonição da influência do Terceiro Mundo na Assembléia Geral das Nações Unidas. Por ocasião da Primeira Guerra Mundial, então, já existia claramente uma sociedade internacional universal de Estados cobrindo a totalidade do mundo e que incluía Estados representativos das Américas, Ásia e África, assim como da Europa"[17].

Segundo Bull, o auge dessa sociedade internacional formada pela expansão européia foi atingido na passagem do século XIX para o século XX. Nesse sentido, a expedição militar enviada à China, em 1900, para esmagar a Revolta dos Boxer, teve significado exemplar. Não apenas por revelar a unidade das potências européias em seu propósito de manter seus privilégios na China, mas também pelo fato das forças militares japonesas terem se incorporado à expedição, o que, na interpretação de Bull, significa que o Japão, aquela altura, já havia assimilado o padrão internacional de relacionamento entre os Estados, a ponto de pegar em armas para defendê-lo.

Após a Segunda Guerra Mundial, a sociedade internacional passa por uma fase de profundas mudanças. Mudanças provocadas por aquilo que nosso autor denomina "A Revolta contra o Ocidente", cujo resultado foi a formação da sociedade internacional global de nossa época. Nessa nova fase, a sociedade internacional perde suas características exclusivamente européias – na verdade ocidentais, devido ao fato de os Estados Unidos terem se transformado numa das mais importantes expressões no processo de imposição dos valores europeus ao resto do mundo – ao incluir em suas práticas, determinados procedimentos reivindicados pelos povos dominados.

"A Revolta contra o Ocidente" compreende cinco fases ou temas[18]. A primeira fase foi marcada pela "luta pela igualdade soberana

[17] Ibid. p. 123.
[18] Ibid. p. 220.

dos Estados"[19]. A luta objetivava a supressão dos tratados desiguais, sobretudo a eliminação da mais indesejável de suas cláusulas, que era o direito ocidental de extraterritorialidade. Essa cláusula que impunha aos povos não europeus o direito de excluir os cidadãos ocidentais da jurisdição do sistema legal local, constituía uma razão de permanente humilhação para os povos submetidos a esses tratados[20]. Essa luta foi travada nas décadas de 1920 e 1930 por aqueles povos submetidos a ao regime semi-colonial, como era o caso dos chineses, e ao regime dos mandatos, como era o caso dos egípcios.

A segunda fase foi aquela em que as colônias lutaram por sua independência, denominada por nosso autor como "revolução anti-colonial". Essa fase se estende pelo período de três décadas. Nas décadas de 1940 e 1950 acontece a descolonização da Ásia. Na década seguinte, é a vez dos povos africanos obterem sua independência das metrópoles européias. Na primeira metade da década de 1970, enfim, completa-se o ciclo africano com as independências das colônias portuguesas[21].

A terceira fase caracteriza-se pela luta "em favor da igualdade racial". Essa fase tem como grande referência a Conferência Afro-Asiática de Bandung, ocorrida em 1955. Sua importância deve-se ao fato de os povos recém descolonizados se reunirem pela primeira vez para denunciar, entre outras injustiças, o racismo. Além dessa conferência, Bull considera que a luta pelos direitos civis conduzida pelos negros norte-americanos e a expulsão da África do Sul da Commonwealth, por prática de discriminação racial contra a população negra, constituíram outros importantes acontecimentos a compor a luta contra a discriminação. A Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial, de 1966, representa a legitimação pela ONU dessa luta travada pelos chamados povos de cor[22].

A quarta fase é formada pela luta "contra a injustiça econômica". Na concepção de Hedley Bull essa luta é travada em dois momen-

[19] Ibidem
[20] Ibidem
[21] Ibid. p. 221.
[22] Ibidem

tos distintos. No primeiro momento, na década de 1960, a luta é travada a partir da discussão sobre a forma mediante a qual os países ricos deviam prestar ajuda ao processo de desenvolvimento dos países pobres. A formação do Grupo dos 77 e a criação, no âmbito das Nações Unidas, da Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento, são os acontecimentos que marcam essa conjuntura. No segundo momento, a luta contra a injustiça econômica assume a forma da reivindicação de uma Nova Ordem Econômica Internacional – NOEI, legitimada pela Declaração de 1974 da Assembléia Geral das Nações Unidas[23].

A quinta fase nosso autor denomina de luta pela "liberação cultural". Por essa expressão deve-se entender o processo pelo qual vários povos passam a rejeitar os valores e crenças disseminados pelos europeus, buscando recuperar e valorizar suas antigas tradições. No que diz respeito a essa questão, Bull observa que, muito embora tal valorização das tradições culturais muitas vezes assuma a forma de fundamentalismo, no caso do Islam, e a forma de tradicionalismo, no caso dos hindus, ou de consciência étnica, no caso dos africanos, todas essas manifestações nada mais são do que o direito ocidental que todos têm de defender seu direito de expressão[24].

O interessante na argumentação desenvolvida por Hedley Bull sobre a formação da sociedade internacional global, é que ele recusa a tese segundo a qual tal formação teria se dado pura e simplesmente por meio da ocidentalização do mundo. Sua tese, como já foi comentado, é que a Europa, inicialmente, e o Ocidente, depois, comandaram o processo de formação da sociedade internacional. Apenas com a "Revolta contra o Ocidente", no entanto, é que o processo de construção da sociedade internacional global atingiu seu estágio atual. Em outras palavras, Bull entende que a "Revolta contra o Ocidente" representou a maneira pela qual os povos do Terceiro Mundo inseriram-se positivamente na sociedade internacional, após terem cumprido uma etapa de inserção subordinada.

[23] Ibid. p. 222.
[24] Ibid. p. 223.

Em sua concepção, cinco foram as razões que determinaram o colapso da sociedade internacional inteiramente dirigida pelo Ocidente, e sua conseqüente substituição pela sociedade internacional global, enriquecida pela contribuição reivindicativa e afirmativa do Terceiro Mundo.

A primeira das razões alinhadas por Bull, foi o despertar dos povos da periferia para o questionamento do *status quo* internacional. O abandono da posição política passiva em favor de uma posição ativa, inicialmente por parte das camadas educadas e ocidentalizadas e, em seguida, por parte das massas populares, com vistas a exercer o controle dos instrumentos do Estado para a promoção de seus ideais, constituiu o dínamo das mudanças internas e também das relações com outros povos que passavam por processo semelhante[25].

A segunda razão foi o enfraquecimento da posição européia na política mundial, no período imediatamente subsequente à Segunda Guerra Mundial. Tal enfraquecimento se deu não apenas no sentido econômico e político-militar, como também no sentido psicológico. O Ocidente não dispunha de recursos suficientes para enfrentar as insurreições promovidas pelos povos que aspiravam à vida independente, assim como não tinha como justificar a manutenção de estruturas de dominação sobre outros povos, sob o argumento que se tratava de povos inferiores racial e culturalmente, após ter lutado tenazmente contra a Alemanha e o Japão que os havia tentado dominar sob esses mesmos argumentos. Mesmo considerando que esta é uma razão que não pode ser desprezada, Bull considera que a vontade política dos povos dominados de alcançarem a independência, representou o fator determinante para por fim à dominação colonial[26].

A terceira razão a favorecer a "Revolta contra o Ocidente", foi a Revolução Bolchevique e a construção do Estado soviético. Na interpretação de Bull, a participação dos soviéticos para o fim da dominação colonial foi, na realidade, pouco expressiva. Isto porque, salvo Lenin, que atribuiu virtudes revolucionárias ao nacionalismo da periferia, as

[25] Ibid. p. 224.
[26] Ibid. p. 225.

lideranças soviéticas, e os próprios pais do marxismo, em função de sua visão binária do mundo e dos limitados recursos que dispunham, pouco realizaram de efetivo para o fim das estruturas de dominação colonial. Não obstante isso, Bull considera que a simples existência da União Soviética, na condição de oponente do mundo ocidental, contribuiu de maneira importante para a luta dos colonizados.[27]

A quarta razão identificada por Bull, diz respeito às relações entre as grandes potências. Bull considera que depois da Segunda Guerra mundial já não existia mais a unidade de propósitos que caracterizara essas relações nos tempos modernos. Em seu entendimento, as divisões eram significativas e também surgiram novas potências – China, Japão, URSS, Estados Unidos – que ampliavam as opções diplomáticas, favorecendo os países do Terceiro Mundo[28].

Finalmente, Bull considera a ação político-diplomática dos países do Terceiro Mundo uma quinta importante razão para as mudanças já apontadas. Tal ação do Terceiro Mundo teria provocado significativas alterações internacionais, objetivadas num clima legal e moral bastante desfavorável para as potências ocidentais. O Movimento dos Não-Alinhados e o Grupo dos 77 desempenharam, nesse sentido, papéis excepcionalmente importantes na inclusão da perspectiva dos países do Terceiro Mundo no contexto da sociedade internacional[29].

Essa sociedade internacional (sociedade de Estados) que se forma ao longo das cinco etapas enumeradas e por força das cinco razões acima citadas, é uma sociedade de tipo diferente das sociedades nacionais nela contidas. Ela é uma *sociedade anárquica*. É uma sociedade anárquica porque, embora não disponha de uma poder central que detenha o monopólio da violência legítima, ela tem por característica um consenso entre os Estados que a compõem, em torno de alguns interesses comuns que procuram preservar mediante o respeito a determinadas instituições e normas.

[27] Ibid. p. 225.
[28] Ibid. p. 226.
[29] Ibid. p. 228.

Quando Hedley Bull publicou *A Sociedade Anárquica*, o mundo estava divido em dois blocos de poder e no ambiente internacional respirava-se o ar da guerra fria. Hoje a guerra fria pertence ao passado e o risco da guerra nuclear já não é mais sentido como uma possibilidade objetiva. Novos problemas, decorrentes da luta pela preservação das culturas, no entanto, apresentam sérios desafios para a ordem mundial. Em vista disso, *A Sociedade Anárquica* continua sendo uma referência indispensável para a reflexão sobre tão pertinentes questões.

Principais escritos de Hedley Bull:

1. *The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Missile Age.* New York, Praeger, 1961.
2. "Society and anarchy in international relations", in Martin Wight and Herbert Butterfield (eds.). *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics.* London, Allen & Unwin, 1966. Pp. 35-50.
3. "The Grotian conception of international relations", in Martin Wight and Herbert Butterfield (eds.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics.* London, Allen & Unwin, 1966. Pp 51-73.
4. "International relations as an academic pursuit", *Australian Outlook* 26 (1972), pp. 251-65.
5. "The theory of international politics: 1919-1969", in Brian Porter (ed.). *The Aberyswyth Papers.* London, Oxford University Press, 1972. Pp. 30-58.
6. "Martin Wight and the theory of international relations", *British Journal of International Studies* 2 (1976). Pp. 101-16.
7. *The Anarchical Society.* London, Macmillan, 1977.
8. "The great irresponsibles? The United States, the Siviet Union, and world order", *International Journal* 35 (1980). Pp.437-47.
9. "Hobbes and international anarchy", *Social Research* 48 (1981). Pp. 717-39.
10. "The international anarchy in the 1980s", *Australian Outlook* 37 (1983). Pp. 127-31.
11. *The Expansion of International Society* (with Adam Watson). Oxford, Clarendon Press, 1984.
12. *Intervention in World Politics* (editor). Oxford, Oxford University Press, 1984.
13. *Justice in International Relations.* Waterloo, Ontario, University of Waterloo, 1984.
14. *Hedley Bull on Arms Control.* Basingstoke, Macmillan, 1987.
15. *Hugo Grotius and International Relations* (with Benedict Kingsbury and Adam Roberts). Oxford, Oxford University Press, 1992.

PREFÁCIO DO AUTOR

NESTE livro eu procurei expor de forma sistemática uma visão da sociedade internacional e da ordem internacional que eu tenho manifestado apenas de maneira esparsa aqui e acolá.

Ele deve muito aos meus ex-colegas do Departamento de Relações Internacionais da London School of Economics, especialmente a C. A. W. Manning. O livro beneficiou-se bastante das discussões mantidas no British Committee on the Theory of International Politics, do qual participei por vários anos. Tenho uma dívida imensa com Martin Wight que, pela primeira vez, mostrou para mim que Relações Internacionais poderia ser um tema e cujos trabalhos nesse campo, para usar uma de suas metáforas, permanece como uma construção romana num subúrbio de Londres. Seus escritos, ainda não devidamente publicados e reconhecidos, são uma constante inspiração.

Alguns pontos dos meus argumentos são baseados nas idéias de H. L. A. Hart, meu professor em Oxford. Em vários capítulos eu contraponho minhas opiniões com as do meu amigo Richard A. Falk, de Princeton. Acredito, no entanto, que ele seja hoje um dos mais significativos pontos de partida no estudo da política mundial e a atenção com que me dedico a refutar suas idéias devem ser entendidas como um cumprimento. Sou particularmente grato ao meu amigo e colega, o professor J. D. B. Miller, por suas críticas e encorajamento.

Este livro não é o resultado da aplicação de técnicas teóricas refinadas ou de uma pesquisa histórica particularmente profunda. Quando eu era estudante de graduação fiquei muito impressionado (acho agora que impressionado demais) com a observação de Samuel Alexander, o autor de *Space, Time and Deity* (Londres, Macmillan, 1920) de que "pensar também é pesquisar". Este livro ecoa as limitações de uma tentativa de lidar com um tema amplo e complexo simplesmente pela reflexão.

Uma versão anterior do Capítulo 4 foi publicada em *Political Studies* (vol. xix, 3, setembro de 1971) sob o título "*Order vs. Justice in International*

Society'. Uma primeira versão do Capítulo 8 consta de *The Bases of International Order: Essays in Honour of C. A. W. Manning,* organizado por Alan James (Oxford University Press, 1973). Agradeço aos respectivos editores a autorização para reproduzir passagens desses ensaios.

Minha maior dívida intelectual é com John Anderson, professor de Filosofia na Universidade de Sidney de 1927 a 1958, uma personalidade mais importante do que muitos outros que são mais famosos. John Anderson não tinha muito a dizer diretamente sobre os assuntos discutidos aqui, mas o impacto da sua mente e o seu exemplo têm sido os fatores mais viscerais na formação da maneira de ver de muitos de nós, que fomos seus alunos.

Hedley Bull

INTRODUÇÃO

Este livro é uma investigação sobre a natureza da ordem na política mundial, especialmente na sociedade dos estados soberanos, através da qual, na medida em que existe, essa ordem é mantida na política mundial. Procurei responder a três perguntas fundamentais:

i) Em que consiste a ordem na política mundial?
ii) Como essa ordem é mantida dentro do atual sistema de estados soberanos?
iii) O sistema de estados soberanos ainda constitui um caminho viável para a ordem mundial?

As três partes em que o livro está dividido exploram, sucessivamente, essas três questões.

Será útil começar indicando os elementos básicos da minha abordagem do tema. Em primeiro lugar, neste livro não me ocupo do conjunto da política mundial, mas apenas com um dos seus elementos: a ordem. Às vezes, quando falamos sobre ordem mundial (ou sobre a "ordem mundial") temos em vista o conjunto das relações entre os estados – a totalidade do sistema político internacional. Neste livro, porém, a ordem é uma característica que pode ou não existir na política internacional, conforme o momento ou o lugar; ou que pode existir em grau maior ou menor. Trata-se portanto da ordem em oposição à desordem.

Naturalmente, na política mundial o elemento de desordem é tão grande quanto o elemento de ordem, ou mesmo maior. Com efeito, algumas vezes se afirma (a meu ver equivocadamente, como vou mostrar) que não existe ordem na política mundial, e só podemos falar em ordem mundial ou internacional como uma situação futura e desejável, que devemos esforçar-nos por realizar mas que é hoje inexistente e nunca

existiu no passado. Mas embora seja importante lembrar que a ordem é, na melhor das hipóteses, só um dos elementos presentes na política mundial, é sobre ela que desejo focalizar a atenção do leitor. Assim, quando na segunda parte do livro considero certas instituições da sociedade de estados como o equilíbrio de poder, o direito internacional, a diplomacia, a guerra e as grandes potências, o que pretendo explorar são as suas funções em relação à ordem, não o lugar que ocupam no conjunto do sistema político internacional.

Em segundo lugar, neste estudo a ordem é definida (no Capítulo 1) como uma situação efetiva ou possível – não como um valor, meta ou objetivo. Não se deve presumir, portanto, que a ordem, conforme aqui estudada, seja um objetivo desejável, e menos ainda que seja um objetivo que se impõe. Quando dizemos que uma determinada instituição ou política contribui para manter a ordem na política mundial não estamos recomendando essa política, ou propondo que tal instituição seja preservada.

Naturalmente, como acontece com a maioria das pessoas, eu valorizo a ordem. Se não acreditasse que a ordem, conforme discutida neste trabalho, é um objetivo desejável, não teria decidido que vale a pena tentar estudá-la. Com efeito, é duvidoso que qualquer teoria séria sobre os objetivos ou os valores da política pudesse deixar de reconhecer de algum modo o valor que tem a ordem nas relações humanas.

No entanto, conforme argumento construído no Capítulo 4, a ordem não é o único valor que pode modelar a conduta internacional, e não é necessariamente um valor supremo. Assim, por exemplo, um dos temas atuais é o choque entre a preocupação com a ordem dos estados ricos e industrializados (isto é, sua preocupação com uma modalidade de ordem que incorpore seus valores preferidos) e a preocupação dos países pobres e não industrializados com as mudanças justas que segundo eles precisam ser feitas. Do mesmo modo, ouvimos muitas vezes que a ordem na política internacional deve estar subordinada à liberdade. A coligação anti-napoleônica, por exemplo, era considerada um agente da luta pela liberdade das nações européias contra um sistema que proporcionava ordem mas extinguia essa liberdade e hoje se diz, muitas vezes, que dentro das esferas de influência

americana e soviética a ordem é imposta às custas da liberdade ou da independência dos pequenos estados.

Portanto, falar sobre a ordem como um valor supremo seria escamotear a questão do seu relacionamento com outros valores, o que não pretendo fazer. Um exame da justiça na política mundial, que poderia ser considerado um volume complementar a este, proporcionaria perspectivas muito diferentes das aqui adotadas. Não ignoro essas perspectivas, nem as rejeito, mas não estou empenhado em estudar a justiça, e sim a ordem na política mundial. Ao longo deste estudo não deixo de considerar o modo como essa ordem se relaciona com as exigências de justiça, e examino também a medida que as exigências de certas mudanças justas precisam ser satisfeitas para que se chegue à ordem, mas essas incursões na teoria da justiça só são feitas porque são essenciais ao tratamento da ordem em si mesma.

Em terceiro lugar, procurei limitar minha investigação aos temas permanentes da estrutura política e suas instituições, evitando considerar os atuais temas substantivos da política mundial. Diz-se freqüentemente, às vezes de forma correta, que a perspectiva da ordem mundial depende da solução de certas questões substantivas da atualidade, como controlar as armas nucleares estratégicas, o nascimento da détente entre os Estados Unidos e a União Soviética, conter o conflito entre os árabes e Israel, escapar da depressão mundial, reformar o sistema monetário internacional, controlar o crescimento demográfico no mundo, ou ainda redistribuir o estoque mundial de alimentos. No entanto, quaisquer que sejam os temas substantivos da atualidade, é na discussão desses temas, no contexto da estrutura política mundial existente, e no seu relacionamento com essa estrutura política ou suas alternativas, que precisamos buscar respostas às três questões fundamentais sobre a ordem mundial propostas inicialmente.

Em quarto lugar, a abordagem desenvolvida aqui sobre a ordem na política mundial não enfatiza primordialmente o direito e a organização internacional e, na verdade, considera que essa ordem pode existir e tem existido de forma independente. Para que seja mantida, a ordem depende de normas e, no sistema internacional moderno (em contraste

com alguns outros sistemas internacionais), um fator importante na manutenção da ordem tem sido a existência de regras que têm a condição de lei internacional. No entanto, para explicar a existência da ordem internacional precisamos levar em conta a função de normas que não têm essa característica. Precisamos admitir que tem havido no passado e poderão existir no futuro formas de ordem internacional sem as regras do Direito Internacional. Na minha opinião, uma das falhas do modo como vemos hoje a política mundial é o fato de que não reúne sob um foco comum as regras de ordem ou coexistência que podem ser derivadas do direito internacional e as que pertencem à esfera da política internacional.

Da mesma forma, a abordagem que adotamos não atribui uma ênfase importante aos organismos internacionais como por exemplo às Nações Unidas e suas agências especializadas e às várias organizações regionais. Naturalmente, essas instituições desempenham um papel importante na manutenção da ordem na política mundial contemporânea, mas para encontrarmos as causas fundamentais dessa ordem devemos buscá-las não na Liga das Nações, nas Nações Unidas ou órgãos análogos, mas em instituições da sociedade internacional surgidas antes da criação dessas organizações internacionais e que continuariam a funcionar (embora de maneira diferente) mesmo se tais organizações não existiram formalmente.

Até mesmo o papel desempenhado de fato pelas Nações Unidas e outras organizações internacionais será melhor compreendido não em termos das suas aspirações e dos seus objetivos oficiais, ou das esperanças comumente nelas depositadas, mas em termos da contribuição que essas organizações proporcionam às instituições mais fundamentais. Por isso as referências às Nações Unidas e órgãos semelhantes constam dos capítulos relativos ao equilíbrio do poder, ao direito internacional, à diplomacia, ao papel das grandes potências e à guerra. Estas são, na verdade, as instituições efetivas da sociedade internacional. A Liga das Nações e as Nações Unidas devem, antes, ser consideradas como pseudo-instituições, como já as qualificou Martin Wight. Fui também influenciado pelo sentimento de que, devido à grande massa de documentação

que produz, a ONU tem sido estudada excessivamente, o que tende a desviar a atenção dos pesquisadores de fontes da ordem internacional que são mais fundamentais.

Finalmente, meu objetivo ao escrever este livro, não é prescrever soluções ou analisar os méritos de qualquer visão particular da ordem mundial, ou de qualquer abordagem em especial que possa levar a essa ordem. Meu objetivo, pelo menos meu objetivo consciente, é puramente intelectual: estudar o tema e segui-lo até onde ele possa levar.

Naturalmente, não pretendo sugerir uma idéia absurda como a de que este estudo está livre de valores. Seria impossível redigir um trabalho deste tipo que não derivasse de alguma ordem de premissas morais e políticas – se isso fosse possível, este seria um trabalho estéril. O que é importante, em uma análise acadêmica da política mundial, não é a exclusão de todas as premissas de valor, mas a sua sujeição à investigação e à crítica, levantando os temas morais e políticos como parte da investigação. Não tenho qualidades melhores do que outros para ser neutro com relação a um assunto como este, mas acredito no valor de tentar ser neutro, livre de preconceitos, e está claro que certas abordagens no estudo da política mundial são mais livres e desinteressados do que outras. Acredito também que o processo de investigação tem moralidade própria e são, necessariamente, subversivas em relação às instituições e aos movimentos políticos de todas as categorias, sejam eles bons ou maus.

CAPÍTULO I

O CONCEITO DE ORDEM NA POLÍTICA MUNDIAL

UM estudo da ordem na política mundial deve começar com a pergunta: *de que se trata?* Portanto, vou indicar o que entendo por ordem na vida social, de modo geral, para em seguida considerar o que ela significa no sistema de estados e na política mundial.

A ORDEM NA VIDA SOCIAL

Dizer que um conjunto de coisas demonstra uma ordem é, no sentido mais simples e mais geral, afirmar que elas estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura; que a sua relação recíproca não é fruto puramente do acaso, mas contém algum princípio discernível. Assim, uma fileira de livros em uma estante exibe ordem, o que não acontece com um monte de livros amontoados no chão.

Mas quando falamos de ordem na vida social, por oposição a desordem, não temos em mente qualquer padrão ou arranjo metódico dos fenômenos sociais, mas sim uma estrutura de tipo especial. Com efeito, pode haver uma estrutura evidente na conduta de indivíduos ou grupos empenhados em um conflito violento e esta é uma situação que caracterizaríamos como "desordem". Durante uma guerra ou uma crise os estados soberanos podem conduzir-se de modo regular e metódico; os indivíduos que vivem em condições de medo e insegurança, como na descrição do "estado da natureza" de Hobbes, podem comportar-se de acordo com algum padrão recorrente. Com efeito, o próprio Hobbes afirma que é isso o que acontece. Mas estes são exemplos de desordem na vida social, não de ordem.

Portanto, a ordem que se procura na vida social não é *qualquer* ordem ou regularidade nas relações entre indivíduos ou grupos, mas uma estrutura de conduta que leve a um resultado particular, um arranjo da vida social que promove determinadas metas ou valores. Neste sentido funcional, que implica um propósito, alguns livros exibem ordem quando não se encontram simplesmente dispostos em fila, mas estão organizados de acordo com o autor ou o assunto, servindo assim a um objetivo, qual seja o de preencher a função de seleção. Era esta concepção finalística da ordem que Santo Agostinho tinha em mente quando a definiu assim: "uma boa disposição de elementos discrepantes, cada um deles ocupando o lugar mais apropriado."[1] Conforme veremos, esta é uma definição que implica uma série de problemas, mas serve como ponto de partida oportuno porque apresenta a ordem não como qualquer estrutura, mas como uma estrutura determinada, e também porque põe ênfase nos seus objetivos ou valores.

A definição de Santo Agostinho levanta desde logo a seguinte questão: "boa disposição" e "lugar mais apropriado" para que fim? Neste sentido relacionado com um objetivo, a ordem é necessariamente um conceito relativo: um arranjo (digamos, de livros) organizado tendo em vista um determinado fim (encontrar um livro conforme o seu autor) pode ser desordenado em relação a outro fim (encontrar um livro segundo o assunto de que trata). Por este motivo pode haver desacordo sobre se determinado conjunto de disposições sociais incorpora uma ordem, e se sistemas políticos e sociais que conflitam entre si podem todos incorporar uma ordem. Tanto o sistema político e social do *ancien régime* como o da França revolucionária ou dos atuais 1970, em que o mundo ocidental e os países socialistas incorporam uma "boa disposição de elementos discrepantes" apropriada a distintos fins ou conjunto de valores.

No entanto, se na acepção de Santo Agostinho só existe ordem com relação a determinados objetivos, alguns desses objetivos são elementares ou primários, já que o seu atendimento, pelo menos em certa medida, é condição não só para determinado tipo de vida social mas

[1] Agostinho, *A cidade de Deus*, Livro xix, cap. xii (pág. 249 da tradução para o inglês, *The City of God*, da Everyman's Library, 1950).

para a vida social em si mesma. Quaisquer que sejam as suas metas em particular, todas as sociedades reconhecem esses objetivos gerais, e incorporam arranjos destinados a promovê-los. Três desses objetivos devem ser mencionados particularmente. Em primeiro lugar, todas as sociedades procuram garantir que a vida seja protegida de alguma forma contra a violência que leve os indivíduos à morte ou produza danos corporais. Em segundo lugar, todas as sociedades procuram a garantia de que as promessas feitas sejam cumpridas, e que os acordos ajustados sejam implementados. Em terceiro lugar, todas as sociedades perseguem a meta de garantir que a posse das coisas seja em certa medida estável, sem estar sujeita a desafios constantes e ilimitados.[2] Assim, entendo que na vida social a ordem é um padrão de atividade humana que sustenta os seus objetivos elementares, primários ou universais, como os citados.

Como esta definição é fundamental para tudo o que se segue no presente estudo, convém deter-nos sobre ela para acrescentar alguns esclarecimentos. Não se sugere que esses três valores básicos de toda vida social – algumas vezes chamados de vida, verdade e propriedade – representam uma lista completa das metas comuns a todas as sociedades, ou que o termo "ordem" só possa ter um conteúdo significativo com relação a eles. No entanto, esses valores precisam certamente ser incluídos em qualquer lista dessas metas e, por outro lado, eles ilustram bem a idéia do que é um objetivo básico.

Pode-se dizer que todos os três objetivos são *elementares*: dificilmente seria possível chamar de sociedade uma constelação de pessoas ou de grupos onde não houvesse uma expectativa de segurança contra a violência, de cumprimento dos acordos e de estabilidade na posse da propriedade. Esses objetivos são também elementares no sentido de que quaisquer outras metas que a sociedade adote para si pressupõem a realização, em certo grau, daqueles primeiros objetivos. Se os indivíduos não tiverem um certo grau de segurança contra a ameaça de morte ou prejuízos, não poderão devotar a energia e a atenção suficientes a

[2] Esta análise baseia-se em muitas fontes, mas vide em especial a relação de H.L.A. Hart das "verdades mais simples" que constituem "a essência do bom senso na doutrina do direito natural": *The Concept of Law* (Oxford, Clarendon Press, 1961), pág. 194.

outros objetivos, de modo a poder alcançá-los. Se não houver a presunção generalizada de que os acordos serão cumpridos, não é concebível que esses acordos sejam negociados para facilitar a cooperação dos indivíduos em qualquer campo. Se a posse de objetos pelos indivíduos ou grupos não puder ser estabilizada ou garantida (não interessa aqui se mediante propriedade privada ou comum, ou uma combinação das duas), é difícil imaginar a existência de relações sociais estáveis de qualquer tipo, sendo os seres humanos como são, e levando-se em conta que os objetos que podem ser possuídos existem em número limitado. Naturalmente, como Hume e outros já argumentaram, a necessidade sentida pelas sociedades de estabilizar a posse é condicional. Se o desejo dos indivíduos de possuir coisas materiais fosse inteiramente egoísta, a estabilização da posse mediante regras de propriedade seria impossível. Por outro lado, se os indivíduos fossem inteiramente altruístas, essa estabilização não seria necessária. Da mesma forma, se houvesse uma escassez absoluta das coisas que as pessoas desejam possuir, as regras de propriedade não poderiam ser aplicadas efetivamente; e essas regras seriam desnecessárias se houvesse completa abundância de tais objetos. No entanto, dada a limitação do altruísmo humano e a limitada abundância das coisas desejadas, a tentativa de estabilizar a posse dessas coisas é um objetivo primordial de toda vida social. E esses três objetivos são também *universais*: todas as sociedades parecem adotá-los.

Outro ponto a ser esclarecido é que, ao definir a ordem na vida social como um padrão das atividades humanas, "uma disposição de elementos discrepantes" que sustenta objetivos elementares ou primários como os citados, não estou alegando que tais objetivos devam ser prioridade sobre outros; e no momento não estou também procurando endossá-los como valiosos ou desejáveis. Sustento, sim, que se em certa medida essas metas não forem alcançadas não poderemos falar na existência de uma sociedade, ou de vida social; que a realização de outros objetivos pressupõe que os fundamentais foram de algum modo atingidos e que, na verdade, todas as sociedades procuram promovê-los. O que não significa, contudo, que quando surge um conflito entre esses objetivos fundamentais e outros, a sociedade sempre lhes atribua, ou

deva atribuir, prioridade. De fato, como acontece nos períodos de guerra ou revolução, os homens com freqüência recorrem à violência, deixam de cumprir acordos e violam as regras de propriedade, às vezes com razão, na busca de outros valores. Como dissemos na Introdução, a ordem não é o único valor em relação ao qual a conduta dos homens pode ser modelada, nem devemos presumir que ela preceda outros valores.

Não estamos argumentando que os objetivos elementares ou primários da vida social tenham ou devam ter prioridade sobre os outros, como também não afirmamos que esses objetivos primários sejam mandatórios. Em particular, não quero adotar a posição dos expositores da doutrina do direito natural para quem estes e outros objetivos primários, elementares ou universais da vida social são obrigatórios para todos, ou de que a força compulsória das regras de conduta que os sustentam é evidente. É verdade que se pode dizer que a posição que adotei aqui é parte do "equivalente empírico" da teoria do direito natural, que busca abordar as condições primárias ou elementares da vida social com a linguagem de outra era. Na verdade, a tradição do direito natural continua a ser uma das fontes mais ricas de penetração teórica nos temas tratados no presente estudo. Mas não tenho a intenção de reviver os dados fundamentais da idéia do direito natural.

Há um aspecto a ser esclarecido sobre as relações entre a ordem na vida social, conforme a defini, e as regras ou princípios gerais imperativos que regem a conduta. Algumas vezes a ordem social é definida em termos de obediência a determinadas normas de conduta; às vezes é definida, mais especificamente, como obediência às regras da lei. De fato, a ordem na vida social está associada muito de perto à conformidade da conduta humana com relação a regras de comportamento, se não necessariamente a regras legais. Na maioria das sociedades o que ajuda a criar padrões de conduta orientados para os objetivos elementares da segurança contra a violência, o cumprimento dos acordos e a estabilidade da propriedade é a existência de regras que proíbem o homicídio e o assalto, a quebra dos contratos e o desrespeito ao direito de propriedade. No entanto, procurei deliberadamente encontrar uma definição da ordem na vida social que excluísse a noção de regras. Isto

porque, devido às razões discutidas no Capítulo 3, acredito que em princípio a ordem pode existir na vida social sem a necessidade de regras, e que é melhor considerar estas últimas como um meio bastante difundido, quase ubíquo, de criar ordem na sociedade humana, e não como parte da própria definição dessa ordem.

Preciso definir também a relação existente entre a ordem na vida social, conforme aqui definida, e as leis sociais de um tipo diferente — que não são normas, ou princípios gerais e imperativos de conduta, mas sim leis científicas, ou seja, proposições gerais que afirmam a existência de uma conexão causal entre dois tipos de evento social. Comenta-se às vezes que a ordem da vida social tem a ver com a conformidade da conduta com essas leis científicas, dentro da sociedade. Ou seja, mais especificamente, que a conduta sujeita à ordem é uma conduta previsível; em outras palavras, que se ajusta a leis que podem ser aplicadas a outros casos no futuro, assim como no passado e no presente. Outra vez, é verdade que existe uma associação estreita entre a ordem, no sentido aqui definido, e a conformidade da conduta com leis científicas que permitem prever o comportamento futuro. Uma das conseqüências da situação em que os objetivos primários ou elementares da coexistência social são sustentados de forma consistente é que os padrões regulares de conduta se tornam conhecidos; são formulados como leis abrangentes e proporcionam uma base para as expectativas a respeito da conduta futura. Além disso, se perguntarmos a razão por que os homens atribuem valor à ordem (o que creio que fazem quase universalmente, como parte tanto da perspectiva conservadora como da revolucionária), pelo menos em parte a resposta é que eles valorizam a maior previsibilidade do comportamento individual, conseqüência da conformidade com os objetivos elementares ou primários da coexistência. No entanto, definir a ordem na vida social em termos de lei científica e previsibilidade é confundir uma possível conseqüência da ordem social, e a razão para tratá-la como algo valioso, com a coisa em si mesma. Com efeito, o comportamento desordenado (no sentido em que o termo é usado aqui) também pode ajustar-se à lei científica, proporcionando uma base para expectativas sobre o futuro: todos os estudos teóricos

sobre os traços recorrentes das guerras, conflitos civis e revoluções demonstram a possibilidade de encontrar nas condutas sociais marcadas pela desordem uma conformidade com as leis científicas.

A Ordem Internacional

Por "ordem internacional" quero referir-me a um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional. Antes de detalhar o que implica o conceito de ordem internacional vou primeiramente indicar o que entendo por "estados", por um "sistema de estados" e uma "sociedade de estados", ou sociedade internacional.

O ponto de partida das relações internacionais é a existência de *estados*, comunidades politicas independentes, cada uma das quais possui um governo e afirma a sua soberania com relação a uma parte da superfície terrestre e a um segmento da população humana. De um lado, os estados têm, com relação a esse território e a essa população, o que poderíamos chamar de "soberania interna", ou seja, a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e com respeito a essa população; de outro, detêm o que se poderia chamar de "soberania externa", que consiste não na supremacia mas na independência com respeito às autoridades externas. A soberania dos estados, interna e externa, existe tanto no nível normativo como no factual. Os estados não só afirmam a sua soberania interna e externa como na prática exercem efetivamente, em graus variados, essa supremacia interna e independência externa. A comunidade política independente que simplesmente afirma o direito à soberania (ou é julgada soberana por outros) mas não pode exercer na prática esse direito não é propriamente um Estado.

As comunidades políticas independentes que de acordo com este critério são ou foram estados incluem cidades-estado, como os da antiga Grécia ou da Itália renascentista, e os modernos estados nacionais. Abrangem estados cujos governos se baseiam no princípio da legitimidade dinástica, como os que predominavam na Europa moderna até a

época da Revolução Francesa, assim como estados em que o governo se baseia nos princípios da legitimidade popular ou nacional, como os que têm predominado na Europa depois daquela época. Incluem estados multinacionais, como os impérios europeus do século XIX, e estados de uma única nacionalidade; estados de território dividido, como os estados imperiais oceânicos da Europa Ocidental, e aqueles cujo território representa uma única entidade geográfica.

Há também uma grande variedade de comunidades políticas independentes que existiram ao longo da história sem serem estados no sentido aqui definido. Por exemplo: os povos germânicos da Idade das Trevas eram comunidades políticas independentes, mas embora os seus governantes exercessem supremacia sobre uma população, não a afirmavam sobre um território definido. Os reinos e principados da Cristandade Ocidental, na Idade Média, não eram estados, pois não possuíam soberania interna, porque não tinham supremacia sobre outras autoridades no seu território e dentro da sua população; e também não possuíam soberania externa, porque não eram independentes do papa ou, em certos casos, do imperador do Sagrado Império Romano. Antes da chegada dos europeus, havia – em certas regiões da África, da Austrália e da Oceania – comunidades políticas independentes unidas pelos laços de linhagem ou parentesco, nas quais inexistia uma instituição que atuasse como governo. Essas entidades não recaíam no âmbito das "relações internacionais", se por tal expressão queremos designar (como é habitual) não as relações entre nações, mas as relações entre estados, no sentido estrito. As relações dessas comunidades políticas independentes poderiam ocupar um lugar dentro de uma teoria mais ampla das relações dos poderes, de que as relações entre os estados constituiria um caso especial; mas o fato é que elas se situam fora do domínio estrito das "relações internacionais".[3]

[3] Em *Of Powers and their Politics: A Critique of Theoretical Approaches* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1968), Arthur Lee Burns tenta abordar as relações internacionais como um caso especial das relações entre poderes.

Um *sistema de estados* (ou sistema internacional) se forma quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo. Naturalmente, dois ou mais estados podem existir sem formar um sistema internacional, neste sentido. Um exemplo é o das comunidades políticas independentes que existiam no continente americano antes da chegada de Cristóvão Colombo; essas comunidades não formavam um sistema internacional com os estados europeus. As comunidades políticas independentes que haviam na China durante o período dos estados beligerantes (*circa* 481-221 a.C.), não formavam um sistema internacional com os estados existentes na mesma época na Grécia e no Mediterrâneo.

Mas quando os estados mantêm contato regular entre si, e quando além disso a sua interação é suficiente para fazer com que o comportamento de cada um deles seja um fator necessário nos cálculos dos outros, podemos dizer que eles formam um sistema. A interação dos estados pode ser direta (quando são vizinhos, parceiros ou competem pelo mesmo fim) ou indireta (em conseqüência do relacionamento de cada um com um terceiro), ou simplesmente pelo impacto deles sobre o sistema. Assim, o Nepal e a Bolívia não são vizinhos, competidores ou parceiros em qualquer empreendimento comum (exceto talvez como membros das Nações Unidas), mas eles se influenciam mutuamente por meio da cadeia que vincula outros estados, a que ambos estão presos. A interação dos estados que define um sistema internacional pode ter a forma de cooperação ou de conflito, ou mesmo de neutralidade ou indiferença recíprocas com relação aos objetivos de cada um. Essa interação pode abranger toda uma gama de atividades — políticas, estratégicas, econômicas, sociais —, como acontece hoje, ou apenas uma ou duas delas. Conforme implicado na definição de sistema internacional proposta por Raymond Aron, basta que as comunidades políticas independentes em questão "mantenham regularmente relações entre si", e que "sejam todas capazes de estar implicadas em uma guerra generalizada". [4]

[1] Raymond Aron, *Paz e Guerra entre as Nações* (Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1962). Citado na tradução para o inglês, p. 94.

Ao classificar as diferentes variedades de sistema internacional Martin Wight distinguiu o que chama de "sistema internacional de estados" de um "sistema de estados suzeranos".[5] O primeiro se compõe de estados soberanos, no sentido em que o termo foi definido neste livro; o segundo é aquele em que um estado afirma e mantém supremacia sobre os demais. As relações entre o Império Romano e seus vizinhos bárbaros ilustram este último conceito. Outros exemplos são as relações de Bizâncio com os estados vizinhos de menor expressão; do califado abássida com as potências circundantes; ou o da China imperial com seus estados tributários. Em alguns dos sistemas que Martin Wight classificaria no primeiro tipo, pressupõe-se que em qualquer momento deve haver uma potência dominante ou hegemônica. O sistema clássico de cidades-estado helênicas, por exemplo, e mais tarde o sistema de reinos helenísticos testemunharam uma competição permanente pela posição hegemônica. O que distingue um "sistema de estados suzeranos", como o chinês, de um "sistema internacional de estados" (onde há sempre um estado exercendo poder hegemônico) é o fato de que no primeiro caso a hegemonia é permanente e em termos práticos indisputável, enquanto no segundo a situação de hegemonia passa de uma potência para outra, sendo objeto de constante disputa.

No que concerne a nossa abordagem do problema, só o que Wight chama de "sistema internacional de estados" é um sistema de estados. Quando entidades políticas independentes constituem um "sistema de estados suzeranos" (como no caso do Império Chinês e seus vassalos), só um estado possui soberania, faltando portanto uma das condições básicas para a existência de um sistema de estados — a existência de dois ou mais estados soberanos.

Martin Wight estabelece uma segunda distinção entre "sistemas primários" e "secundários".[6] Os primeiros se compõem de estados, enquanto os segundos são formados por sistemas de estados – muitas vezes do tipo estados suzeranos. Wight dá como exemplo da segunda categoria a relação entre a Cristandade Oriental, a Cristandade Ociden-

[5] Martin Wight, *Systems of States* (Leicester Univ. Press e London School of Economics), cap.1.
[6] Ibidem.

tal e o Califado abássida na Idade Média, assim como a relação do Egito com os hititas e a Babilônia, na era de Armana. Esta distinção só poderá ter utilidade se se fizer algum dia uma análise histórica da estrutura política do mundo como um conjunto (hoje quase completamente desconhecida). A distinção não nos ajudará muito se limitarmos a nossa atenção, como neste caso, ao que são estritamente sistemas de estados. Se os sub-sistemas que compõem os sistemas secundários contêm uma multiplicidade de estados, e se há um contato e uma interação suficientes entre estes estados e os outros, o conjunto formará um "sistema primário de estados". Mas se os sub-sistemas em questão não contêm estados — como no caso da Cristandade Ocidental, por exemplo — as interações em questão são de interesse para uma teoria da política mundial, mas não haverá propriamente sistemas de estados. Assim, no que concerne este trabalho, só precisamos levar em conta os "sistemas primários de estados".

A expressão "sistema internacional" tem estado na moda entre os estudiosos das relações internacionais dos anos 1970 e 1980 devido principalmente aos trabalhos de Morton A. Kaplan.[7] O modo como Kaplan emprega essa expressão não é diferente do nosso, mas o que distingue a sua obra é a tentativa de usar o conceito de sistema para explicar e prever o comportamento internacional, especialmente pela consideração dos sistemas internacionais como um tipo especial de "sistema de ação".[8] No nosso caso, porém, nada disso pretendemos, e a expressão é usada apenas para identificar um tipo especial de constelação internacional.

É preciso reconhecer, porém, que até chegar a nossos dias, a expressão "sistema de estados" percorreu um longo caminho, com sentidos bem diferentes. Este percurso parece ter começado com Pufendorf, cujo tratado *De Systematibus Civitatum* foi publicado em 1675.[9] Contudo,

[7] Vide especialmente *System and Process in International Politics* (N. York, Wiley, 1957).

[8] Morton Kaplan define um "sistema de ação" como "um conjunto de variáveis de tal forma vinculadas, em contraste com o seu ambiente, que as relações internas dessas variáveis entre si, e as relações externas do conjunto de variáveis individuais com respeito a combinações das variáveis externas, são caracterizadas por regularidades de conduta passíveis de descrição" (ibid. pág. 4).

[9] Devo esta observação a Martin Wight, *Systems of States*.

Pufendorf não se referia ao conjunto dos estados europeus, mas a grupos particulares de estados dentro daquele universo, soberanos e ao mesmo tempo vinculados entre si, formando um só corpo – como os estados alemães depois da Paz de Westfália. E embora o termo "sistema" tenha sido aplicado ao conjunto dos estados da Europa por escritores do século XVIII, como Rousseau e Nettelbladt, os principais responsáveis pela vulgarização do seu uso foram os autores do período napoleônico, como Gentz, Ancillon e Heeren. No momento em que o crescimento do poder da França ameaçava destruir o sistema de estados, transformando-o em um império universal, esses escritores procuravam chamar atenção para o sistema existente, e mostrar por que valia a pena preservá-lo. Eram não apenas analistas do sistema de estados mas seus apologistas ou protagonistas. Dessas obras, a mais importante é o *Handbuch der Geschichte des Europaischen Staatensystems und seiner Kolonien,* de A. H. L. Heeren, publicado originalmente em 1809. Em inglês, a expressão "*states system*" apareceu pela primeira vez na tradução dessa obra, publicada em 1834, havendo o tradutor comentado que a denominação não era "*strictly English*".[10]

Para Heeren o sistema de estados não era simplesmente uma constelação de estados com um certo grau de mútuo contato e interação, conforme definido aqui. Implicava muito mais do que apenas a mútua conexão causal de certos conjuntos de variáveis, que Kaplan define como um "sistema de ação".[11] Para Heeren um sistema de estados era "a união de vários estados contíguos, semelhantes entre si em seus costumes, na sua religião e no grau de aprimoramento social, cimentados conjuntamente por uma reciprocidade de interesses."[12] Em outras palavras, ele via um sistema de estados envolvendo interesses e valores comuns, baseados em uma cultura ou civilização comum. Heeren percebia, ademais, a fragilidade do sistema de estados, com a liberdade que tinham os seus membros de agir no sentido de mantê-lo ou de permitir a sua dis-

[10] Vide A. H. L. Heeren, *A Manual of the History of the Political System of Europe and its Colonies*, Göttingen, 1809 (Oxford, Talboys, 1834), vol. I, pág. V.
[11] Vide nota 8.
[12] Heeren, *Manual*, págs. vii-viii.

solução, como o sistema de cidades-estado da antiga Grécia tinha sido destruído pela Macedônia, e como mais tarde o sistema de estados helenísticos que sucederam o império de Alexandre foi destruído por Roma. Com efeito, ao escrever o prefácio da primeira e da segunda edição do seu livro, Heeren pensava que Napoleão havia de fato destruído o sistema europeu, cujo epitáfio cabia a ele registrar. Essa concepção do sistema de estado difere basicamente do que no presente estudo chamamos de "sistema internacional", e está mais próxima do que chamo aqui de "sociedade internacional".

Existe uma "sociedade de estados" (ou "sociedade internacional") quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional (no próximo capítulo veremos em que medida isto acontece), é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra.

Nesta acepção, uma sociedade internacional pressupõe um sistema internacional, mas pode haver um sistema internacional que não seja uma sociedade. Em outras palavras, dois ou mais estados podem manter contato entre si, interagindo de tal forma que cada um deles represente um fator necessário nos cálculos do outro, sem que os dois tenham consciência dos interesses e valores comuns, mas percebendo que estão ambos sujeitos a um conjunto comum de regras, ou cooperando para o funcionamento das instituições comuns. Assim, por exemplo, Turquia, China, Japão, Coréia e Sião[13] eram parte de um sistema

[13] Atual Tailândia. (N. do R.T.)

internacional dominado pela Europa antes de integrarem uma sociedade internacional também dominada pela Europa. Em outras palavras: esses países mantinham contato com as potências européias e interagiam com elas em grau significativo no comércio e na guerra antes de reconhecer, juntamente com aquelas potências, interesses ou valores comuns, admitindo que estavam todos sujeitos às mesmas normas e cooperavam para o funcionamento de instituições comuns.

Desde a época da sua emergência, no século XVI, a Turquia participou do sistema internacional dominado pela Europa, sendo parte de guerras e alianças como um membro desse sistema. Contudo, nos três primeiros séculos os dois lados negavam especificamente que houvesse interesses ou valores comuns a ligar as duas partes, admitindo-se que os acordos ajustados entre elas não eram obrigatórios, inexistindo instituições comuns como as que ligavam as potências européias, cujo funcionamento era objetivo de cooperação. Até o tratado de Paris de 1856, que pôs fim à guerra da Criméia, a Turquia não era aceita pelos estados europeus como um membro da sociedade internacional, e talvez só tenha alcançado plenamente esse *status* com o tratado de Lausanne de 1923.

Da mesma forma, a Pérsia[14] e Cartago[15] faziam parte, com as cidades-estado da Grécia clássica, de um mesmo sistema internacional, mas não participavam da sociedade internacional helênica. Em outras palavras, a Pérsia - e Cartago em menor escala - interagiam com aquelas cidades e foram sempre um fator essencial na sua equação estratégica, como uma ameaça externa que unia os gregos ou como potência capaz de intervir nos conflitos entre eles. Mas a Pérsia era considerada pelos gregos uma potência bárbara, e não compartilhava os mesmos valores dos gregos (expressos na sua própria língua), os jogos pan-helênicos ou as consultas ao oráculo de Delfos, nem estava sujeita às regras que obrigavam as cidades-estado helênicas a limitar os conflitos surgidos entre elas. Da mesma forma, a Pérsia não participava das *amphictyonae*[16],

[14] Atual Irã. (N. do R.T.)
[15] Atualmente na Tunísia. (N. do R.T)
[16] Anfictionia, em português, era a confederação das cidades-estado gregas. A assembléia dos anfictiões tinha lugar em Delfos (N. do R.T.).

focos da cooperação entre os estados gregos, ou da instituição diplomática dos *proxenoi*[17].

Quando os estados participam de um mesmo sistema internacional, mas não de uma sociedade internacional, como no caso dos contatos entre estados europeus e não-europeus, do século XVI até o fim do século XIX, pode haver comunicação entre eles, acordos, troca de diplomatas ou de mensageiros, não só a respeito do comércio mas da paz, da guerra e de alianças. Mas em si mesmas essas formas de interação não demonstram a existência de uma genuína sociedade internacional. Pode haver comunicação, acordos e troca de representantes sem que haja a percepção de interesses ou valores comuns, que confiram a essas trocas substância e uma perspectiva de permanência, sem que se estabeleçam regras a respeito do modo como tal interação deva prosseguir, e sem a tentativa de cooperar em instituições nas quais haja de fato um interesse comum. Quando Cortes e Pizarro encontraram os monarcas asteca e inca, quando George III enviou Lorde Macartney a Pequim, ou quando os representantes da Rainha Vitória entraram em acordo com os chefes maori, o Sultão de Socoto ou o Cabala de Uganda, isso ocorreu fora do quadro de qualquer concepção compartilhada de uma sociedade internacional de que os dois lados fossem membros, com os mesmo direitos e deveres.

Nem sempre é fácil determinar se essas características da sociedade internacional estão presentes em um dado sistema internacional: entre um sistema internacional que é também claramente uma sociedade internacional, e outro que indubitavelmente não tem esta característica, há casos em que a percepção dos interesses comuns é tentativa e imperfeita; em que as regras comuns percebidas são vagas e mal definidas, a ponto de haver dúvida sobre se são de fato regras a serem obedecidas; e onde as instituições comuns, relativas ao funcionamento da diplomacia

[17] Próxenos, em português, era um habitante de uma polis, escolhido por outra polis para defender os interesses da segunda, junto à primeira. Por exemplo: um habitante de Tebas era escolhido por Atenas para defender os interesses de Atenas em Tebas. Algo semelhante ocorre em nosso sistema político. O Executivo escolhe, entre os membros do legislativo, um de seus membros para representar os interesses do Executivo, junto ao Legislativo – é o líder do Governo (N. do R.T.).

ou aos limites impostos à guerra, são implícitas ou embrionárias. Se quisermos saber em que momento teve início a sociedade internacional moderna, ou quais são os seus limites geográficos, enfrentaremos um problema de difícil solução.

Mas não há dúvida de que certos sistemas internacionais foram também sociedades. Os melhores exemplos são o sistema das cidades-estado da Grécia clássica; o sistema internacional formado pelas monarquias helenísticas, no período entre a desintegração do Império de Alexandre e a conquista romana; o sistema internacional da China no período dos estados beligerantes; o sistema de estados da antiga Índia; e o sistema moderno de estados, que surgiu na Europa e alcançou abrangência mundial.

Uma característica comum dessas sociedades internacionais históricas é o fato de que todas se basearam em uma cultura ou civilização comum, ou pelo menos em alguns elementos de tal civilização: o idioma, a epistemologia e a visão do universo, a religião, o código estético, uma tradição artística. É razoável supor que onde há tais elementos de uma civilização comum, subjacentes à sociedade internacional, eles contribuem para essa sociedade de duas formas. De um lado, podem facilitar a comunicação e uma melhor compreensão recíproca dos estados participantes, ajudando a viabilizar a definição de regras comuns e o desenvolvimento de instituições compartilhadas. De outro, podem reforçar o sentido dos interesses comuns que impelem os estados a aceitar a comunidade de idéias, instituições e valores. Este é um ponto ao qual voltaremos mais adiante, quando considerarmos a afirmativa de que, ao contrário da sociedade internacional cristã dos séculos XVI e XVII, ou da sociedade internacional européia dos séculos XVIII e XIX, a sociedade internacional global do século XX não se baseia em uma cultura ou civilização comum (vide o capítulo 13).

* * *

Tendo elaborado a nossa concepção dos estados, dos sistemas e sociedades de estados, podemos voltar à proposição com a qual inicia-

mos esta seção: por "ordem internacional" queremos referir-nos a um padrão ou disposição das atividades internacionais que sustentam os objetivos elementares, primários ou universais de uma sociedade de estados. Quais são esses objetivos?

Em primeiro lugar, a preservação do próprio sistema e da sociedade de estados. O que quer que os separe, os estados modernos se unem na crença de que eles são os principais atores da política mundial, e os mais importantes sujeitos de direitos e deveres dessa sociedade. A sociedade dos estados tem procurado garantir que ela continuará a ser a forma predominante da organização política mundial, de fato e de direito. Desafios à persistência dessa sociedade têm sido feitos algumas vezes por certos estados dominantes – o Império dos Habsburgos, a França de Luís XIV, o Império Napoleônico, a Alemanha hitlerista, e possivelmente os Estados Unidos da América depois de 1945. Esses estados pareciam ter condições de derrubar o sistema e a sociedade dos estados, transformando-os em um império universal. Outros desafios têm sido levantados por diferentes atores, que ameaçaram retirar dos estados a sua posição de principais participantes da política mundial, ou de principais sujeitos de direitos e deveres. Tais ameaças foram feitas por atores "supra-estatais" como o Papado e o Sacro Império Romano, nos séculos XVI e XVII, ou as Nações Unidas no século XX (pense-se, por exemplo, no papel exercido pela ONU como um ator violento na crise do Congo de 1961). Outros desafios ao papel internacional privilegiado do estado, ou o seu direito de exercê-lo, podem ser levantados por atores "sub-estatais", que participam da política mundial de dentro de um estado determinado, ou ainda de atores "trans-estatais" que ultrapassam as fronteiras dos estados. Na história da moderna sociedade internacional os exemplos mais importantes são as manifestações revolucionárias e contra-revolucionárias da solidariedade humana promovidas pela Reforma, pela Revolução Francesa e pela Revolução Russa.

Em segundo lugar está o objetivo de manter a independência ou a soberania externa dos estados individuais. Da perspectiva de qualquer um desses estados, o que se almeja, ao participar da sociedade dos estados, é o reconhecimento da sua independência com relação à autorida-

de externa, e especialmente o reconhecimento da jurisdição suprema que tem sobre o seu território e população. O preço a ser pago por isso é admitir iguais direitos à independência e à soberania por parte dos outros estados.

Na verdade a sociedade internacional tem tratado a preservação da independência dos estados como um objetivo subordinado à preservação da própria sociedade internacional, o que reflete o papel predominante desempenhado pelas grandes potências na formação dessa sociedade, de que elas se consideram guardiães (vide capítulo 9). Assim, a sociedade internacional permite muitas vezes a extinção da independência de estados individuais, como acontece nos processos de partição e absorção das pequenas potências pelas potências maiores, em nome de princípios tais como "compensação" e "equilíbrio de poder", o que levou ao declínio contínuo do número de estados europeus, a partir da Paz de Westfália, de 1648, até o Congresso de Viena de 1815. Da mesma forma, pelo menos na perspectiva das grandes potências, que se consideram seus guardiães, a sociedade internacional trata a questão da independência dos estados, considerados individualmente, como sujeita à preservação do sistema, tolerando e estimulando a limitação da soberania ou independência dos pequenos estados mediante recursos como os acordos que definem esferas de influência ou criam estados tampões ou neutralizados.

Em terceiro lugar, há o objetivo da manutenção da paz. Não se trata de estabelecer uma paz permanente ou universal, conforme o sonho dos irenistas ou teóricos da paz mundial, que contrasta vivamente com a experiência histórica. Com efeito, não se pode dizer que a sociedade dos estados tenha perseguido seriamente esta meta. O que se pretende é manter a paz no sentido de que a ausência da guerra entre os estados membros da sociedade internacional seja a situação normal do seu relacionamento, rompida apenas em circunstâncias especiais, segundo princípios geralmente aceitos.

Neste sentido a paz tem sido vista pela sociedade internacional como uma meta subordinada à preservação do sistema de estados, e por isso se tem sustentado amplamente que pode ser apropriado fazer a guerra; meta subordinada também à preservação da soberania ou inde-

pendência de estados individuais, que têm insistido no direito à guerra de autodefesa e para a proteção de outros direitos. Esse *status* atribuído à paz, subordinado a outros objetivos, está refletido nas palavras "paz e segurança" que constam da Carta das Nações Unidas. Na política internacional, "segurança" significa apenas isso: ou segurança objetiva, que realmente existe, ou subjetiva, que pode ser sentida ou experimentada. O que os estados entendem por segurança não é apenas a paz mas a sua independência, e a persistência da própria sociedade de estados que a independência requer. E para alcançar esses objetivos os estados estão prontos a recorrer à guerra ou à ameaça da guerra, como observamos. A junção desses dois termos na Carta das Nações Unidas - paz e segurança - reflete o julgamento de que as exigências da segurança podem entrar em conflito com as da paz, hipótese em que esta última não será necessariamente prioritária.

Em quarto lugar devemos notar que entre os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados estão aqueles que no princípio deste capítulo foram qualificados como objetivos comuns a toda vida social: a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade.

O objetivo da limitação da violência está representado de muitas formas na sociedade internacional. Os estados cooperam entre si para manter seu monopólio da violência, e negam a outros grupos o direito de exercê-la. Por outro lado, aceitam limitações ao seu próprio direito de usar a violência; no mínimo, aceitam como obrigação recíproca não matar seus enviados ou mensageiros, o que tornaria a comunicação entre eles impossível. Além disso, aceitam que a guerra só seja praticada por uma causa "justa", ou uma causa cuja justiça possa ser defendida em termos de regras comuns. E ademais têm proclamado constantemente a adesão a regras exigindo que haja certos limites para a condução da guerra, os *temperamenta belli*.

A meta de cumprimento das promessas feitas é representada pelo princípio *pacta sunt servanda*.[18] Entre os estados, como entre os indiví-

[18] Os acordos devem ser cumpridos. (N. do T.)

duos, só pode haver cooperação com base em acordos, e estes só podem preencher sua função na vida social com base na presunção de que serão cumpridos. No entanto, pela doutrina de *rebus sic stantibus*,[19] a sociedade internacional se ajusta às pressões em favor da mudança que preconizam o não cumprimento de certos tratados, procurando ao mesmo tempo salvar o princípio geral *pacta sunt servanda.*

A meta da estabilidade conferida à posse está refletida na sociedade internacional não só no reconhecimento recíproco da sua propriedade pelos estados como, de modo mais fundamental, no mútuo reconhecimento da soberania, pelo qual os estados aceitam a esfera de jurisdição de cada um deles. Na verdade, a idéia da soberania do estado deriva historicamente da noção de que certas populações e territórios pertenciam ao patrimônio do respectivo governante.

Estes são alguns dos objetivos elementares ou primários da moderna sociedade internacional e de outras sociedades internacionais. Não queremos sugerir que a lista aqui apresentada seja exaustiva, ou que não possa ser formulada de modo diverso. Da mesma forma, minha tese não afirma que esses objetivos devam ser aceitos como base válida para a ação, legislando a conduta apropriada nas relações internacionais. Deve-se registrar igualmente que nesta fase da nossa argumentação só nos preocupamos com o que poderia ser qualificado como a ordem internacional "estática", não com a sua "dinâmica"; só nos interessamos em definir o que está envolvido na idéia da ordem internacional, não em traçar o modo como ela está incorporada em instituições históricas, sujeitas a mudanças.

A ORDEM MUNDIAL

Por "ordem mundial" entendemos os padrões ou disposições da atividade humana que sustentam os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto. A ordem internacional é uma ordem entre os estados, mas estes são agrupamen-

[19] Se as coisas permanecerem como são. (N. do T.)

tos de indivíduos, e os indivíduos podem ser agrupados de maneira diferente, sem formar estados. Além disso, mesmo quando agrupados como estados, formam também grupos de outra natureza. Assim, implícitas nas questões que levantamos sobre a ordem entre os estados, há questões mais profundas, de importância mais duradoura, sobre a função da ordem na grande sociedade humana.

Durante toda a história da humanidade, até o século VXIII, nunca houve um único sistema político que abrangesse todo o mundo. A grande sociedade humana, aludida por expoentes do direito canônico e do direito natural, era na verdade uma idéia de sociedade existente aos olhos de Deus ou à luz dos princípios do direito internacional: não correspondia a nenhum sistema político real. Antes da segunda metade do século XIX a ordem mundial era simplesmente a soma dos vários sistemas políticos que impunham ordem a diferentes partes do mundo.

No entanto, a partir do fim do século XIX e do princípio do século XX surgiu pela primeira vez um sistema político singular verdadeiramente global. A ordem em escala mundial deixou de ser simplesmente o somatório dos vários sistemas políticos que produziam a ordem em escala local; ela é também o resultado do que se poderia chamar de "sistema político mundial". A ordem no mundo - digamos, no ano 1900 - ainda era a soma da ordem existente dentro dos estados da Europa e da América, com suas dependências ultramarinas; dentro dos Impérios Otomano, Chinês e Japonês e nos Sultanatos e Principados que preservavam uma existência independente, do Saara à Ásia Central; dentro dos sistemas políticos primitivos ainda não destruídos pelo impacto da Europa, na África e na Oceania; mas era também a conseqüência de um sistema político que funcionava em todo o mundo, ligando todas essas unidades.

O primeiro sistema político mundial assumiu a forma de um sistema de estados de âmbito global. A causa principal da emergência de um certo grau de interação entre os sistemas políticos de todos os continentes, que nos leva a falar em um sistema político mundial, foi a expansão do sistema de estados europeu por todo o globo, e a sua transformação em um sistema de estados de dimensão global. Na primeira fase

deste processo os estados europeus se expandiram e incorporaram ou dominaram o resto do mundo, a começar com os descobrimentos portugueses do século XV e terminando com a partilha da África, no século XIX. Na segunda fase, que em parte se sobrepôs à primeira, as regiões do globo assim incorporadas ou dominadas se livraram do controle europeu, e assumiram seu lugar como estados membros da sociedade internacional, começando com a Revolução Americana e terminando, nos nossos dias, com a revolução anti-colonialista da África e da Ásia. É verdade que a interpenetração das várias regiões do mundo não decorreu apenas da ação de estados: indivíduos e grupos participaram desse movimento como exploradores, comerciantes, imigrantes, missionários e mercenários, e a expansão do sistema de estados foi parte de um aumento mais amplo do intercâmbio social e econômico. No entanto, a estrutura política criada por esses desenvolvimentos foi apenas a de um sistema global, com uma sociedade de estados.

Mas enquanto o sistema político mundial hoje existente assume, pelo menos essencialmente, a forma de um sistema de estados (mostraremos mais adiante que está surgindo, agora, um sistema político mundial de que o sistema de estados é apenas uma parte), a ordem mundial poderia, em princípio, ser alcançada por outras modalidades de organização política universal, e uma questão que se levanta é saber se a ordem mundial não poderia ser melhor atingida por alguma dessas formas alternativas. No passado houve outras formas de organização política universal, em escala menos do que global; com efeito, ao longo da história da humanidade o formato do sistema de estados tem sido uma exceção, não a regra geral. Além disso, é razoável presumir que no futuro possam ser criadas novas formas de organização política universal, diferentes das que existiram no passado. Na terceira parte deste livro vamos considerar se o atual sistema de estados está cedendo lugar a um modelo diferente de organização política universal, e se a ordem mundial seria melhor atendida por uma dessas formas alternativas.

Neste ponto só precisamos enfatizar que neste estudo a ordem mundial implica algo diferente da ordem internacional. A ordem no conjunto da

humanidade é mais abrangente do que a ordem entre os estados: algo mais fundamental e primordial, e que moralmente a precede.

A ordem mundial é mais ampla do que a ordem internacional porque para descrevê-la precisamos tratar não só da ordem entre os estados mas também da ordem em escala interna ou local, existente dentro de cada estado, assim como da ordem dentro do sistema político mundial mais amplo, em que o sistema de estados é apenas um componente.

A ordem mundial é mais fundamental e primordial do que a ordem internacional porque as unidades primárias da grande sociedade formada pelo conjunto da humanidade não são os estados (como não são as nações, tribos, impérios, classes ou partidos), mas os seres humanos individuais - elemento permanente e indestrutível, diferentemente dos agrupamentos de qualquer tipo. Hoje são as relações internacionais que estão em foco, mas a questão da ordem mundial surge qualquer que seja a estrutura política ou social do mundo.

Por fim, a ordem mundial precede moralmente a ordem internacional. Assumir esta posição significa propor a questão da ordem mundial e do seu papel na hierarquia dos valores humanos, tema que até este ponto evitei discutir, mas que será tratado no Capítulo 4. No entanto, é preciso dizer aqui que se há algum valor na ordem na política mundial, é a ordem em toda a humanidade que precisamos considerar como tendo valor primário, não a ordem dentro da sociedade dos estados. Se a ordem internacional tem algum valor, isto só pode ocorrer porque ela é um instrumento orientado para atingir a meta maior, da ordem no conjunto da sociedade humana.

Capítulo II

HÁ UMA ORDEM NA POLÍTICA MUNDIAL?

Já deixamos claro o que entendemos neste estudo por "ordem" na política mundial. Agora a pergunta que deve ser feita é: existe essa ordem?

Algum dia a ordem na política mundial poderá ter a forma da manutenção dos objetivos elementares da vida social em uma única sociedade mundial, ou uma grande sociedade reunindo toda a humanidade. Em que medida o sistema de estados está levando à tal sociedade, e se isto é ou não desejável são questões que vamos considerar mais tarde. No entanto, não se poderia argumentar de forma convincente que a sociedade de toda a humanidade já é algo existente. Na fase atual ainda estamos habituados a pensar que a ordem na política mundial consiste na ordem interna – a ordem dentro dos estados – e na ordem internacional – a ordem entre os estados.

Ninguém poderia negar que existe dentro de alguns estados um grau elevado de ordem interna. No entanto, argumenta-se muitas vezes que a ordem internacional não existe, a não ser como aspiração, e que a história das relações internacionais consiste apenas em desordem ou conflito. Para muitos a idéia da ordem internacional sugere não algo que tenha acontecido no passado, mas simplesmente uma situação futura das relações internacionais, possível ou desejável, sobre a qual especulamos ou que podemos esforçar-nos por criar. Para os que adotam este ponto de vista um estudo da ordem internacional sugere nada mais do que um plano para o mundo do futuro, na tradição de Sully, Crucé, Saint-Pierre e outros irenistas ou teóricos da paz.

O presente estudo tem como ponto de partida a proposição de que, ao contrário, a ordem é parte do registro histórico das relações internacionais; e particularmente que os estados modernos formaram,

e continuam a formar, não só um sistema de estados mas também uma sociedade internacional. Para fundamentar esta afirmativa começarei mostrando que durante toda a história do moderno sistema de estados sempre houve uma noção da sociedade internacional, proclamada por filósofos e publicistas, e presente na retórica dos estadistas. Em segundo lugar, procurarei demonstrar que essa idéia está refletida, pelo menos em parte, na realidade internacional; que a noção da sociedade internacional tem raízes importantes na prática internacional de hoje. Em terceiro lugar, definirei as limitações do conceito da sociedade internacional como um guia para a prática atual dos estados, a natureza precária e imperfeita da ordem que ela origina.

A Idéia de Sociedade Internacional

Ao longo de toda a história do moderno sistema de estados três tradições doutrinárias têm competido entre si: a hobbesiana, ou realista, que considera a política internacional como um estado de guerra; a kantiana, ou universalista, que preconiza a atuação, na política internacional, de uma comunidade potencial e a grociana, ou internacionalista, para a qual a política internacional ocorre dentro de uma sociedade de estados.[1] Neste ponto vou mencionar o que há de essencial na idéia grociana ou internacionalista da sociedade internacional, e o que a distingue da tradição realista ou hobbesiana, de um lado, e de outro da concepção kantiana ou universalista. Cada um desses modelos tradicionais incorpora uma descrição da natureza da política internacional e um conjunto de prescrições sobre a conduta dos estados.

A tradição hobbesiana descreve as relações internacionais como um estado de guerra de todos contra todos, um cenário de luta em que cada estado se coloca contra todos os demais. Para os hobbesianos as relações internacionais consistem no conflito entre os estados, lembrando

[1] Esta divisão tríplice deriva de Martin Wight, e sua melhor apresentação consta de "*Western Values in International Relations*", deste autor, texto publicado em *Diplomatic Investigations*, ed. Herbert Butterfield e Martin Wight (Londres, Allen & Unwin, 1967). A divisão é discutida em pormenor no meu trabalho "*Martin Wight and The Theory of International Relations. The Second Martin Wight Memorial Lecture*", *British Journal of International Studies*, vol. II, 2 (1976).

um jogo totalmente distributivo, de soma zero: os interesses de cada estado excluem os interesses de todos os outros. Deste ponto de vista, a atividade internacional mais típica, e que melhor define o quadro das relações entre os estados, é a guerra. A paz corresponde a um período de recuperação da última guerra e de preparação para a próxima.

A prescrição hobbesiana correspondente é a de que o estado tem liberdade para perseguir suas metas com relação aos outros estados, sem quaisquer restrições morais ou legais. As idéias de lei e moralidade só são válidas no contexto de uma sociedade, mas a vida internacional ultrapassa os limites de qualquer sociedade. Os objetivos morais ou legais seguidos no exercício da política internacional só podem ser os do estado que a pratica. Ou se sustenta que a política externa de um estado é conduzida em uma espécie de vácuo moral e legal (conforme Maquiavel) ou que a conduta moral do estado no campo internacional reside na sua auto-afirmação (conforme Hegel e os seus sucessores). Segundo a tradição hobbesiana, as únicas regras ou princípios que podem limitar ou circunscrever a conduta dos estados no seu inter-relacionamento são as regras de prudência e conveniência. Assim, os tratados só são respeitados se forem convenientes.

No outro extremo, a tradição kantiana ou universalista assume que a natureza essencial da política internacional não reside no conflito entre os estados, mas nos vínculos sociais transnacionais entre os seres humanos, que são súditos ou cidadãos de algum estado. Para os kantianos, o tema dominante das relações internacionais parece ser o relacionamento entre estados, mas é na realidade a relação entre todos os homens, participantes da comunidade representada pela humanidade, a qual existe potencialmente, embora não de modo efetivo, e que quando aflorar fará com que o sistema dos estados vá para o limbo.[2]

Na perspectiva universalista, dentro da comunidade humana, os interesses de todos os homens são os mesmos. Deste ponto de vista, a política internacional não é um jogo de soma zero, puramente distributivo,

[2] Na doutrina do próprio Kant há uma ambivalência entre o universalismo de *A Idéia da História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita* (1784) e a posição assumida em *A Paz Perpétua* (1795), onde o filósofo aceita como meta substitutiva uma liga de estados "republicanos".

como sustentam os hobbesianos, mas um exercício cooperativo, cuja soma final é maior do que zero. Há conflitos de interesse entre os grupos dominantes dos estados, mas só no nível superficial e transitório do sistema de estados existente; se devidamente compreendidos, todos os povos têm os mesmos interesses. Do ponto de vista kantiano a atividade internacional que tipifica melhor a sociedade internacional, em seu conjunto, é o conflito ideológico horizontal que ultrapassa as fronteiras dos estados e divide a sociedade humana em dois campos – os confiantes na imanente comunidade dos homens e os seus opositores; os fiéis genuínos e os heréticos, os libertadores e os oprimidos.

Ao contrário da hobbesiana, a visão kantiana e universalista da moralidade internacional admite a existência de imperativos morais no campo das relações internacionais, que limitam a ação dos estados; mas esses imperativos não pregam a coexistência e a cooperação entre os estados, e sim a derrubada do sistema de estados e sua substituição por uma sociedade cosmopolita. Para os kantianos, a comunidade formada pelos seres humanos não é apenas a realidade fundamental da política internacional, no sentido da presença das forças capazes de criá-la, mas representa também a finalidade ou objetivo do mais elevado empenho moral. As regras que sustentam a coexistência e o intercâmbio social entre os estados precisam ser ignoradas se o exigir os imperativos da mais alta moralidade. Tratar os heréticos com boa fé não tem sentido, a não ser em termos de conveniência tática. Entre os eleitos e os ímpios – os libertadores e os oprimidos – não há lugar para a aceitação recíproca dos direitos à soberania ou à independência.

A chamada tradição grociana ou internacionalista coloca-se entre a realista e a universalista, e descreve a política internacional em termos de uma sociedade de estados ou sociedade internacional.[3] Diferentemente da tradição hobbesiana, os grocianos sustentam que os estados

[3] Emprego o termo "grociano", derivado de Grotius, em dois sentidos: i) como neste caso, para descrever em termos amplos a doutrina de que existe uma sociedade de estados; ii) para descrever a modalidade solidarista dessa doutrina, que uniu o próprio Grotius e os neo-grocianos do século XX, opondo-se à concepção pluralista da sociedade internacional defendida por Vattel e os autores positivistas posteriores. Vide, a este propósito, "*The Grotian Conception of International Society*", em *Diplomatic Investigations*.

não estão empenhados em uma simples luta, como gladiadores em uma arena, mas há limites impostos a seus conflitos por regras e instituições mantidas em comum. No entanto, contrariamente à perspectiva kantiana ou universalista, os grocianos aceitam a premissa de que os soberanos ou os estados constituem a principal realidade da política internacional: os membros imediatos da sociedade internacional são os estados, e não os indivíduos. A política internacional nem expressa um completo conflito de interesses entre os estados nem uma absoluta identidade de interesses; lembra um jogo parcialmente distributivo mas que também é em parte produtivo. Para os grocianos, a atividade internacional que melhor tipifica a sociedade internacional não é a guerra, ou um conflito horizontal que ultrapasse as fronteiras dos estados, mas o comércio – de maneira mais geral, o intercâmbio econômico e social entre os estados.

A prescrição grociana para a conduta internacional é que na sua interação todos os estados estão limitados pelas regras e instituições da sociedade que formam. Ao contrário dos hobbesianos, os grocianos afirmam que os estados devem obedecer não só às regras de prudência e conveniência mais também aos imperativos de lei e moralidade. No entanto, contrariando os universalistas, entendem que esses imperativos não pretendem a derrubada do sistema de estados, a ser substituído por uma comunidade universal dos homens, mas sim a aceitação das exigências da coexistência e cooperação dentro de uma sociedade de estados.

Cada uma destas tradições incorpora uma grande variedade de doutrinas sobre a política internacional, entre as quais muitas vezes não há uma conexão estreita. Em cada época cada tradição usa uma linguagem distinta, focalizando temas diferentes e exibindo preocupações próprias. Este não é o lugar para uma exploração minuciosa dos vínculos e distinções dentro de cada uma dessas três tradições; devemos apenas levar em conta o fato de que a idéia grociana da sociedade internacional sempre esteve presente na reflexão sobre o sistema de estados, para indicar, em termos amplos, as mutações que ela sofreu nos últimos três a quatro séculos.

A Sociedade Internacional Cristã

Nos séculos XV, XVI e XVII, quando a organização política universal da Cristandade Ocidental ainda se encontrava em processo de desintegração, e os estados modernos ainda se articulavam, foram formadas as três visões que pretendiam descrever a nova política internacional e prescrever uma conduta para os estados. De um lado, pensadores como Maquiavel, Bacon e Hobbes viam os estados emergentes ocupando, em posição de confronto, o vácuo social e moral deixado pelo recuo da *respublica christiana*. De outro lado, os autores papais e imperialistas promoviam uma reação em defesa dos ideais de autoridade universal do papa e do imperador. Contrariando essas alternativas, um terceiro grupo de pensadores, baseando-se na tradição do direito natural, afirmava a possibilidade de que os príncipes que se afirmavam sobre os rivais locais, declarando-se independentes das autoridades externas, estavam, contudo, ligados por interesses e regras comuns. Nas palavras de Gierke:

> "A idéia medieval de uma monarquia mundial era estranha aos pensadores da escola do direito natural. Eles deixaram aos autores do Sagrado Império Romano a tarefa de invocar reiterada e exaustivamente, o fantasma despido de substância do antigo *imperium mundi*, mas fizeram com que do germe indestrutível desse sistema de idéias que perecia, nascesse a nova e frutífera noção da *sociedade internacional*. (...) De um lado, ressurgia continuamente uma tendência para consolidar a sociedade internacional em um estado mundial, dotando-o da autoridade de um Super-Estado organizado ao longo de linhas republicanas. De outro, os defensores mais rigorosos da teoria da soberania rejeitavam *in toto* qualquer idéia de uma comunidade natural que unisse todos os estados. Mas a doutrina que prevaleceu, determinando o futuro do direito internacional, aderia firmemente à concepção de que havia uma conexão de direito natural entre todas as nações, a qual, embora não determinasse qualquer autoridade exercida pelo Todo sobre as partes que compunham essa conexão, implicava um sistema de direitos e deveres sociais recíprocos."[4]

[4] Otto Gierke, *Natural Law and the Theory of Society 1500 to 1800*, trad. Ernest Barker (Boston, Beacon Press, 1957), pág. 85.

A sociedade internacional, concebida pelos pensadores do direito natural desse período (Victoria, Suarez, Gentili, Grotius, Pufendorf), apresentava as seguintes características principais. Em primeiro lugar, os valores que consideravam subjacentes à sociedade eram cristãos. É verdade que a preeminência atribuída por todos esses autores à idéia de um direito natural, que determinasse os direitos e deveres de todos os homens, em toda parte, implicava a existência de vínculos sociais entre os cristãos e os não-cristãos, como insistia Victoria ao prefigurar a universalidade das leis da hospitalidade que ligava espanhóis e indígenas nas Américas. É verdade que ao insistir em que o direito natural era a principal fonte da lei das nações, e que essa lei permaneceria válida mesmo se Deus não existisse, Grotius supunha que a sociedade internacional poderia, ao final, dispensar seus fundamentos cristãos. É verdade também que a busca de princípios sobre os quais os estados católicos e protestantes pudessem estabelecer uma base para a sua coexistência conduzia necessariamente a princípios seculares.

Mas nenhum desses teóricos da sociedade internacional acreditava que as relações entre as potências cristãs tinham a mesma base das relações entre elas e os estados não-cristãos. Mesmo para Grotius, havia dentro do círculo mais amplo de toda a humanidade, limitado pelos princípios do direito natural, o círculo menor da Cristandade, limitado pela lei divina volitiva, pelos costumes e regras herdados do *ius gentium*[5] e pelo direito canônico e romano. Para os escolásticos espanhóis Victoria e Suarez, o direito natural era inseparável da lei divina. Nesse período, a assinatura de tratados era acompanhada por juramentos religiosos, e as sociedades cristãs tinham um forte sentido de diferenciação com respeito às potências externas, e especialmente o Império Otomano, que representava uma ameaça presente e real.

Em segundo lugar, os estudiosos dessa época não proporcionavam uma clara orientação que permitisse definir quais eram os mem-

[5] Literalmente, é o *direito das gentes*. Foi a extensão da cidadania romana aos povos conquistados por suas legiões. Deu-se primeiramente com Júlio César, conferindo-a aos povos da então chamada Gália Cisalpina, e, posteriormente, estendida a todos os povos conquistados, deu origem ao *direito dos povos*. Foi, portanto, o início da cidadania (N. do R.T.).

bros da sociedade internacional. Não havia qualquer princípio fundamental constitutivo ou critério de participação enunciados claramente. Enquanto não se firmava a concepção do "estado" como a forma política comum a todas as monarquias, aos ducados, aos principados e às repúblicas da Europa moderna, não podia vingar a idéia de uma sociedade constituída principal ou exclusivamente de um único tipo de entidade política. Nos textos de Victoria, de Suarez e mesmo de Grotius as unidades políticas regidas pelo direito das nações eram chamadas não só de *civitates* mas também de *principes*, *regni*, *gentes*, *respublicae*. A doutrina do direito natural, sobre a qual todos os internacionalistas dessa época baseavam sua concepção das regras que vinculavam os príncipes e as comunidades por eles governadas, tratava os indivíduos, e não o seu agrupamento em estados como os sujeitos finais de direitos e deveres.

Em terceiro lugar, na idéia da sociedade internacional prevalecente nessa época, atribuía-se primazia ao direito natural sobre o que hoje chamaríamos de direito positivo internacional, como fonte das regras que vinculavam os príncipes e as comunidades do mundo cristão. Para Grotius o direito natural era suplementado pelas regras herdadas do *ius gentium* romano e pela lei dos tratados existente, tais como o corpo de normas de direito comercial e marítimo desenvolvidas na Idade Média, assim como pela lei divina. Mas no seu relacionamento mútuo os príncipes e os povos estavam sujeitos a regras principalmente porque os príncipes eram homens e os povos eram constituídos por seres humanos, e portanto dependiam do direito natural. Esta primazia conferida ao direito natural pelos primeiros internacionalistas refletia a sua concepção de que o corpo de leis positivas existente, proposto pela sociedade universal da Cristandade Ocidental, não tinha contato com as novas realidades políticas. Ao invocar o direito natural eles esperavam libertar a lei das nações dos limites impostos pela prática da época e desenvolver regras apropriadas à nova situação.

Um quarto aspecto da idéia da sociedade internacional que emergia nesse período era o de que as regras de coexistência enunciadas continham as premissas de uma sociedade universal. Típico dos teóricos do direito natural era o fato de que eles nunca se libertavam inteira-

mente das ambigüidades da expressão romana *ius gentium*, que significava ao mesmo tempo o que hoje chamamos de "direito internacional", ou seja, a lei existente entre os estados e as nações, e o significado original de lei comum a todas as nações.

Essa ambigüidade aparece em suas tentativas de formular regras básicas destinadas a limitar o emprego da violência entre os membros da sociedade internacional. Assim, seguindo a tradição tomista, todos os primeiros internacionalistas insistem em que a guerra devia ser feita apenas pelos que tivesse a autoridade apropriada, por uma causa justa e usando meios justos. Mas eles limitavam-se a tatear na direção das doutrinas modernas de que só as autoridades públicas têm direito a fazer a guerra, ou seja, só os estados. Até mesmo Grotius não tenta proibir a guerra particular, e na verdade sua doutrina da liberdade dos mares, conforme formulada no tratado *Mare Liberum*, de 1609, teve origem na defesa que fez de uma ação bélica da Companhia das Índias Orientais, dos Países Baixos. Por outro lado, ele também não afirma de modo inequívoco a doutrina segundo a qual, na guerra, a conduta justa ou o emprego de meios justos protege os dois beligerantes, e não só aquele cuja causa é justa. Ao expor a necessidade de limitar a forma como a guerra é praticada, e de conter a sua difusão geográfica, o que o inibe é o seu compromisso com a idéia universalista ou solidarista de que tais limitações não deveriam prejudicar a parte que faz a guerra por uma causa justa. Com a exceção de Gentili, todos os primeiros internacionalistas têm dificuldade em adotar a noção em que se baseiam as tentativas posteriores de aceitar a guerra entre os estados como uma instituição da sociedade internacional, considerando que pode haver uma causa justa para a guerra do lado dos dois beligerantes, não apenas "subjetivamente" mas também objetivamente.

Essa influência das premissas universalistas aparece também no tratamento dado pelos primeiros internacionalistas às regras que sustentavam a santidade dos acordos. Todos eles adotavam o princípio *pacta sunt servanda*, mas concebiam os tratados em termos de uma analogia com os contratos do direito privado. Assim, nessa época ainda se admitia de modo geral que os tratados só obrigavam os príncipes que os

tinham assinado, não os seus sucessores; que os tratados, como os contratos privados, não eram válidos se fossem impostos; e que permaneciam válidos sem levar em conta qualquer cláusula *rebus sic stantibus* ou provisão de que as condições originais deviam permanecer inalteradas. Gentili, que tinha uma perspectiva mais ampla, procurou disputar esta noção, e baseando-se nele Grotius desenvolveu mais tarde uma teoria geral dos tratados como uma espécie distinta de contrato, mas mesmo esses autores até certo ponto se mantinham cativos da analogia com os contratos particulares.

Da mesma forma, as premissas universalistas impediam esses pensadores de desenvolver uma concepção clara da soberania como atributo dos estados membros da sociedade internacional, ou do reconhecimento recíproco da soberania dos estados como um elemento básico de tal coexistência. A noção de soberania desenvolvida por Bodin (nos seus *Six Livres de la Republique*, de 1576), só muito mais tarde teria um impacto no pensamento internacional. Traços dessa idéia podem ser encontrados no uso por Suarez do conceito de "comunidade perfeita", ou no emprego por Grotius da expressão *summum imperium*, como na tendência para recorrer à idéia de *dominium* – propriedade particular – do direito romano, com a implicação de que um território e o seu povo pertencem ao patrimônio do governante, que poderia deles dispor livremente. O que faltava, contudo, era a concepção de que a independência de qualquer autoridade externa no controle do seu território e da sua população era um direito inerente de todos os estados.

Uma quinta característica da idéia de sociedade internacional dos primeiros internacionalistas era a de que ela não definia um conjunto de instituições derivadas da cooperação dos estados. De um lado, as instituições "internacionais" ou "supranacionais" que existiam eram as do Império decadente e do Papado, e não derivavam da cooperação ou do consentimento dos estados; por outro lado, a tradição de cooperação que os estados estavam desenvolvendo ainda não era percebida como uma forma de substituir aquelas instituições.

Deste modo, os primeiros teóricos da sociedade internacional contribuíam para a criação do que mais tarde ficaria conhecido como "di-

reito internacional", uma das instituições fundamentais da sociedade dos estados; mas, como vimos, eles não procuravam fundamentar a lei das nações primordialmente na prática dos estados, e a sua preocupação com o direito natural e a lei divina deveria necessariamente inibir o desenvolvimento do direito internacional como técnica e disciplina distintas, diferentes da teologia e da filosofia moral.

De fato, nessa época, a instituição da diplomacia estava se desenvolvendo. No século XVI, ao Norte dos Alpes, generalizavam-se os embaixadores residentes, originados na Itália no século XV, chegando até à Rússia de Pedro o Grande. Estudiosos, neste período, analisavam essa nova instituição e suas regras, notadamente Gentili, que em *De Legationibus*, de 1584, fez o primeiro exame sistemático do princípio da inviolabilidade dos legados; e Grotius introduziu a noção da "extra-territorialidade" dos embaixadores. Mas esses estudiosos não procuraram discutir a cooperação dos estados implícita no funcionamento da representação diplomática, ou o desenvolvimento das "reuniões de cúpula" de chefes de governo realizadas nesse período como parte da evidência de que existia uma sociedade de estados.

Por outro lado, ao elaborar suas idéias sobre a sociedade internacional nenhum desses autores discutiu ou levou em conta o equilíbrio de poder entre os estados. A real instituição do equilíbrio de poder, no sentido de um esforço consciente para evitar a preponderância de qualquer estado em particular, começou a ser desenvolvida na coalizão contra Filipe II, e sua preservação foi um objetivo implícito da Paz de Westfália de 1648, que marcou o fim das pretensões dos Habsburgos a uma monarquia universal. Mas só muito mais tarde, na época da luta contra Luís XIV, o equilíbrio de poder foi admitido pela teoria internacional como uma instituição da sociedade internacional, e os vários autores do período precedente que contribuíram para o desenvolvimento dessa concepção (Guicciardini, Commynes, Overbury, Rohan) pertenciam a uma distinta tradição de comentaristas políticos e históricos, cujas observações não se integravam à teoria do direito natural da sociedade internacional.

Por outro lado, os estudiosos desta teoria, baseada no direito natural, também não tinham qualquer concepção do papel das grandes potências na sociedade internacional. Com efeito, pensavam em termos de uma hierarquia de governantes, mas era uma hierarquia determinada pelo *status* e os precedentes de uma sociedade universal em recesso, e não pela consideração do poder relativo dos estados (que levava autores como Rohan e Bolingbroke a estudar as grandes potências dessa época) ou dos direitos e deveres especiais que a sociedade dos estados conferia a determinadas potências.

A Sociedade Internacional Européia

Nos séculos XVIII e XIX, os vestígios da Cristandade Ocidental quase desapareceram da teoria e prática da política internacional; o estado completou a sua plena articulação, a princípio na fase dinástica ou absolutista, depois na fase nacional ou popular; acumulou-se e foi estudado todo um corpo de práticas modernas na interação dos estados. Assim, a idéia da sociedade internacional assumiu uma forma distinta. À medida que o direito natural cedia lugar ao direito positivo internacional, as idéias dos teóricos políticos e legais convergiam com as dos historiadores, que procuravam registrar as práticas do sistema de estados e dos estadistas que o operavam. Nesse período, uma história da idéia da sociedade internacional teria que se interessar pelos primeiros assim como pelos últimos, tratando de Bynkershoek, Wolff, Vattel, J. J. Moser, Burke, G. F. von Martens, Gentz, Ancillon, Heeren, Ranke, Castlereagh, Phillimore, Gladstone e Salisbury.

Na sua cultura e nos seus valores a sociedade internacional concebida pelos teóricos deste período se identificava como européia mais do que como cristã. Diminuíram e desaparecem as referências à Cristandade e à lei divina como base da sociedade dos estados, assim como os juramentos no momento da assinatura dos tratados. As referências à Europa apareciam, por exemplo, nos títulos das obras que eram escritas: na década de 1740 o Abade de Mably publicou seu *Droit Public de l'Europe*; nos anos 1770 J. J. Moser o seu *Versuch des Neuestens Europaischen*

Volkerrechts; nos anos 1790 Burke denunciou o Diretório francês regicida de ter violado "o direito público da Europa".[6]

À medida que se acentuava o caráter especificamente europeu da sociedade dos estados, o mesmo acontecia com o sentido de diferenciação cultural com respeito ao resto do mundo: a percepção do relacionamento recíproco entre as potências européias estava sujeito a um código de conduta que não se aplicava a elas, ao tratar com outras sociedades menos importantes. Como já observamos, havia este sentido de diferenciação na era da sociedade internacional cristã, como nas relações mútuas das cidades-estado gregas e no seu relacionamento com as potências bárbaras tais como Pérsia e Cartago. Mas o caráter exclusivo da sociedade internacional cristã tinha sido abrandado pela influência da doutrina do direito natural, que proclamava os direitos e deveres comuns a todos os homens, em qualquer parte. Na era da sociedade internacional européia o declínio do direito natural fez com que essa influência desaparecesse. No século XIX a doutrina ortodoxa dos internacionalistas positivistas sustentava que a sociedade internacional era uma associação européia, a que os estados de outras regiões só podiam ser admitidos se e quando atingissem o padrão de civilização ditado pelos europeus - um teste em que a Turquia foi o primeiro país não-europeu a ser aprovado, quando foi admitida "ao conceito e direito público da Europa" sob o artigo VIII do tratado de Paris de 1856.

No conceito da sociedade internacional elaborado pelos teóricos dos séculos XVIII e XIX a ambigüidade dos autores precedentes a respeito dos tipos de grupos ou entidades que poderão se tornar membros da sociedade dos estados cede lugar ao princípio, claramente formulado, de que a sociedade internacional é uma sociedade de estados ou nações, embora se adote às vezes a qualificação de que os estados são os membros imediatos dessa sociedade, mas os indivíduos são os seus membros finais, como na doutrina de Westlake. Vattel proclama simplesmente que "a Lei das Nações é a ciência dos direitos que existem entre as Nações ou os Estados, e das obrigações correspondentes a

[6] Vide "*Third Letter on the Proposals for Peace with the Regicide Directory of France*", em *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, org. John C. Nimmo (Londres, Bohn's British Classics, 1887).

esses direitos."[7] Deste reconhecimento de que os membros da sociedade internacional são um tipo particular de entidade política, chamados *estados*, e de que as entidades que não satisfazem esse critério não podem ser membros, deriva uma série de outras características básicas da idéia de sociedade internacional prevalecente no período, que sem ele não seriam concebíveis: a idéia de que todos os membros têm os mesmos direitos fundamentais, que as obrigações que eles assumem são recíprocas, que as regras e instituições da sociedade internacional derivam do seu consentimento, que entidades políticas tais como as monarquias orientais, os emirados árabes ou os reinos africanos deviam ser excluídos.

Antes das revoluções francesa e norte-americana esses estados eram em sua maioria monarquias hereditárias, e o que Martin Wight chamou de "princípio da legitimidade internacional" era dinástico. O julgamento coletivo da sociedade internacional era de que o princípio dinástico deveria determinar as questões da participação na família das nações, da transferência da soberania sobre o território e a população e de um governo para outro, e a sucessão nos estados. Depois da Revolução Francesa e da Revolução Americana o princípio prevalecente da legitimidade internacional deixou de ser o dinástico, e passou a ser o nacional ou popular. Em outras palavras, passou-se a admitir, de modo geral, que os problemas dessa natureza deviam ser solucionados tomando como referência não os direitos dos governantes, mas os direitos da nação ou do povo. [8] O casamento dinástico cedeu lugar ao plebiscito como meio para tornar internacionalmente respeitável a aquisição de um território; o princípio patrimonial foi substituído pelo princípio da auto-determinação nacional. Na verdade, o curso dos acontecimentos não era determinado fundamentalmente pela doutrina nacional ou popular da legitimidade internacional, assim como na fase anterior não dependia do princípio dinástico ou monárquico, mas essas doutrinas indicavam o tipo de argumentação utilizado para justificar o que fora feito.

[7] E. de Vattel, *The Law of Nations* (1758), Introdução e tradução pelo Instituto Carnegie (1916), pág. 3.
[8] Martin Wight, "*International Legitimacy*", *International Relations*, vol., IV, 1 (maio de 1972).

Nos séculos XVIII e XIX, para identificar as fontes das normas que vinculam os estados, os estudiosos da sociedade internacional afastavam-se do direito natural, preferindo recorrer ao direito positivo. De modo geral, adotavam como diretriz não teorias abstratas sobre o modo como os estados deveriam agir, mas os costumes e o direito emanado dos tratados, que ganhavam corpo. Exemplos modernos podiam ser citados, em lugar dos exemplos colhidos na Antigüidade e na Idade Média que abundam nas páginas de Suarez e Grotius. A história do sistema de estados e da ascensão e queda dos grandes impérios, especialmente as que foram escritas na Alemanha durante as guerras napoleônicas e logo depois, proporcionavam uma nova fonte de generalizações e máximas políticas.

Para formular as regras da coexistência dos estados os estudiosos desse período conseguiram livrar-se das premissas universalista e solidarista herdadas da Idade Média, levando em conta as características singulares da sociedade anárquica. A denominação "direito das nações", *law of nations*, *droit des gens*, *Völkerrecht* não só afastava o emprego do "direito natural", com o qual até então estivera associada, como passou a significar claramente o direito aplicável entre as nações, não a lei comum a todas as nações. A transição se completou quando o termo "lei das nações" cedeu lugar ao "direito internacional", designação criada por Bentham em 1789 na sua *Introduction to the Principles of Morals and Legislation*.

Deste modo, as regras formuladas nesse período para restringir a violência deixavam claro que na política internacional o recurso à violência legítima era um monopólio do estado, em contraste com o que pregavam os primeiros jusnaturalistas. Do reconhecimento do fato de que, na guerra, dois beligerantes que se digladiam podem ambos ter causa justa, não foi difícil chegar à doutrina de que a guerra era simplesmente um conflito político, e que a questão da justiça da causa envolvida devia ser banida do direito internacional, porque a sociedade internacional não tinha condições de resolvê-la. Assim, as regras que limitavam a conduta dos beligerantes, formuladas por esses autores, asseguravam plena proteção a todos os beligerantes. A posição de neutralidade – recurso para limitar a difusão geográfica do conflito – foi reconhecida

por Bynkershoek e Vattel, com a condição de imparcialidade em relação aos dois lados, diferentemente da doutrina de Grotius, na qual os neutros precisavam qualificar-se discriminando a parte cuja causa era considerada justa.

Portanto, uma vez mais, ao abordar a norma que impunha o cumprimento dos tratados, o pensamento teórico desse período dispensava inteiramente a analogia com os contratos particulares, reconhecendo que os contratos concluídos por um governo obrigavam os seus sucessores, e que eram válidos mesmo se impostos a um dos contratantes. Além disso, no século XIX, a doutrina de *ceteris paribus* que Gentili procurara aplicar inicialmente ao direito das nações foi aceita de modo geral, com a qualificação de que cabia a cada uma das partes determinar se as circunstâncias previstas no acordo tinham efetivamente mudado. Esta doutrina é às vezes considerada um convite à inoperância do direito internacional, mas segundo os positivistas do século XIX ela proporcionava um meio de garantir uma certa posição para os acordos internacionais dentro do processo histórico, admitindo ao mesmo tempo as forças favoráveis à mudança.

Da mesma forma, os autores desse período puderam reconhecer que a soberania era um atributo de todos os estados, e a troca do reconhecimento da soberania, uma regra fundamental para a coexistência dentro do sistema de estados. Puderam também definir corolários como a regra da não intervenção, a regra da igualdade dos estados com respeito aos seus direitos fundamentais e o direito dos estados à jurisdição interna. Note-se que para alguns juristas desse período a idéia da soberania estava associada à doutrina dos "direitos naturais dos estados", e dos direitos de auto-preservação que na verdade negavam a noção da "sociedade internacional". Mas essas idéias não são absolutamente inerentes ao tratamento da soberania como um complexo de direitos conferidos pelas regras do direito internacional.

Finalmente, nos séculos XVIII e XIX considerava-se que a sociedade internacional se manifestava de forma visível em certas instituições que refletiam a cooperação dos seus estados membros. Reconhecia-se assim que o direito internacional era um corpo de regras especiais,

derivadas da cooperação dos estados modernos, que sugeriam uma disciplina e uma técnica distintas da utilizada pela filosofia ou a teologia; e que diferia também do direito privado, por estender-se através das fronteiras nacionais, o que no século XIX era sinalizado pela expressão "direito internacional público". O Congresso de Viena reconheceu que o sistema diplomático, cujo papel com relação à sociedade internacional era agora registrado nos textos de Callieres e de outros teóricos da diplomacia, era do interesse do conjunto da sociedade internacional, e sua Ata Final o regulamentou, ajustando-o à doutrina da igualdade soberana dos estados. A preservação do equilíbrio do poder foi elevada ao *status* de um objetivo perseguido de forma consciente pela sociedade internacional. Proclamado nessa condição pelo tratado de Utrecht, de 1713, que pôs fim à guerra da sucessão espanhola, e absorvido pelo pensamento jurídico internacional com o *Droit des Gens* de Vattel, em 1758, gerou na era napoleônica um extenso *corpus* de textos históricos e políticos, cujas máximas afirmavam amplamente as condições para a sobrevivência da sociedade internacional, e que para alguns tinham força legal. Phillimore por exemplo, em seus *Commentaries upon International Law* (1854-1861) sustentava a legalidade da guerra ou da intervenção quando destinadas a manter uma situação de equilíbrio de poder. Da mesma forma, o conceito de "grande potência" e dos seus direitos e deveres especiais, explorado por Ranke no seu famoso ensaio, veio expressar uma nova doutrina da hierarquia dos estados, que substituiu a velha hierarquia precedente e do *status* herdado, com base no poder relativo e no consentimento da sociedade internacional, sendo expressa formalmente no Concerto Europeu nascido do acordo de Viena, mediante o sistema de congresso.

A Sociedade Internacional Mundial

No século XX, a idéia da sociedade internacional manteve-se na defensiva, como tinha acontecido nos séculos XVI e XVII. De um lado, a interpretação realista ou hobbesiana da política internacional foi alimentada pelas duas guerras mundiais, assim como pela expansão da

sociedade internacional para além dos seus limites originalmente europeus. De outro lado, as interpretações universalistas ou kantianas foram alimentadas pelo esforço orientado para transcender o sistema de estados, pretendendo escapar da desordem e dos conflitos que o têm acompanhado nesse século e das revoluções na Rússia e na China que deram novo alento às doutrinas da solidariedade transnacional, tanto as comunistas como as não-comunistas. Pode-se dizer que, no século XX, as idéias de sociedade internacional aproximam-se mais do pensamento predominante nas fases iniciais do sistema de estados do que das que prevaleceram nos séculos XVIII e XIX.

No século XX, a sociedade internacional deixou de ser considerada especificamente européia, e passou a ser vista como global. Na década de 1880 o jusnaturalista escocês James Lorimer formulou a doutrina ortodoxa da época quando escreveu que a humanidade estava dividida em um segmento civilizado, outro bárbaro e um terceiro selvagem. A humanidade civilizada abrangia as nações da Europa e das Américas, que tinham direito ao pleno reconhecimento como membros da sociedade internacional. A humanidade bárbara compreendia os estados independentes da Ásia (Turquia, Pérsia, Sião, China e Japão) que mereciam um reconhecimento parcial. Selvagem era todo o resto da humanidade, que não participava da sociedade dos estados, embora tivesse direito ao "reconhecimento natural ou humano".[9] Incidentalmente, vale a pena observar que a diferenciação traçada por Lorimer é na verdade a mesma feita hoje pelos cientistas sociais quando distinguem as sociedades modernas das tradicionais e primitivas.

Hoje, quando os estados não-europeus representam a grande maioria na sociedade internacional, e a participação nas Nações Unidas é quase universal, rejeita-se geralmente a doutrina de que a base dessa sociedade é uma civilização ou cultura específica, e até mesmo o eco dessa idéia, que subsiste no estatuto da Corte Internacional de Justiça (quando relaciona o direito comum aos estados civilizados entre as fontes reconhecidas do direito internacional), tornou-se embaraçoso. No

[9] James Lorimer, *The Institutes of the Law of Nations* (Edinburgo, 1883), vol. 1, págs. 101-3.

entanto, é importante levar em conta que se a sociedade internacional contemporânea tem uma base cultural, não é a de uma cultura genuinamente global mas sim a cultura da chamada "modernidade". E se perguntarmos em que consiste a modernidade na cultura, a resposta não é clara exceto pelo fato de que se trata da cultura das potências ocidentais dominantes – ponto que será desenvolvido no capítulo 13.

No século XX, houve também um recuo nas afirmativas confiantes, da época de Vattel, de que os membros da sociedade internacional eram necessariamente estados e nações, com a aproximação da ambigüidade e imprecisão sobre esse ponto que caracterizaram a era de Grotius. Hoje acredita-se que além do estado, titular de direitos e deveres legais e morais, participam da sociedade internacional as organizações internacionais, grupos não-estatais de vários tipos e também indivíduos, conforme implicado nos tribunais dos crimes de guerra de Nuremberg e Tóquio e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Não há um acordo a respeito da importância relativa desses diferentes tipos de agentes legais e morais, ou sobre qualquer esquema geral de regras que os vinculassem reciprocamente, mas a concepção de Vattel, de uma sociedade só de estados, tem sido criticada de muitos ângulos diferentes.

No século XX, a teoria da sociedade internacional afastou-se também da ênfase do positivismo histórico, dos séculos XVIII e XIX, na prática existente como fonte de normas para a conduta internacional, em favor do retorno aos princípios do direito natural ou a algum equivalente contemporâneo desse direito. Na análise política e legal das relações internacionais a idéia da sociedade internacional tem-se baseado menos na evidência da cooperação demonstrada pelos estados no seu comportamento efetivo do que em princípios que pretendem indicar qual deve ser esse comportamento, tais como os proclamados no Pacto da Liga das Nações, no Pacto Kellog-Briand ou na Carta das Nações Unidas.

Ao mesmo tempo, tem havido um ressurgimento das premissas universalistas ou solidaristas no modo como são formuladas as regras de coexistência. A idéia da limitação dos meios empregados na guerra

pelos estados tem sido qualificada pelo retorno da distinção entre as causas da guerra objetivamente justas e injustas, como na tentativa de proibir as "guerras de agressão" A idéia de que os países neutros devem conduzir-se com imparcialidade frente aos estados beligerantes tem sido igualmente qualificada, como na doutrina da "segurança coletiva" incorporada pelo Pacto da Liga das Nações e pela Carta das Nações Unidas.

A ênfase do século XX na idéia de uma sociedade internacional reformada ou aperfeiçoada, distinta dos elementos da prática efetiva dos estados, levou ao tratamento da Liga das Nações, das Nações Unidas e de outras organizações internacionais como sendo as principais instituições da sociedade internacional, deixando de lado outras instituições cujo papel na manutenção da ordem internacional é central. Desenvolveu-se assim a rejeição wilsoniana ao equilíbrio do poder, a difamação da diplomacia e a tendência a substituí-la pela administração internacional, assim como um retorno à tendência, prevalecente na era de Grotius, de confundir o direito internacional com a moralidade ou o aprimoramento das relações internacionais.

A Realidade da Sociedade Internacional

Mas essa idéia da sociedade internacional se ajustará à realidade? Será que as teorias dos filósofos, internacionalistas e historiadores da tradição de Grotius refletem as idéias dos estadistas? Se os estadistas prestam homenagens hipócritas à sociedade internacional e às suas regras, isto significa que esses pensadores afetam as suas decisões? Se a idéia da sociedade internacional desempenhou algum papel efetivo nas épocas de relativa harmonia entre as nações, como ocorreu na Europa durante longos períodos dos séculos XVIII e XIX, ela não se terá extinguido durante as guerras religiosas, as lutas da Revolução Francesa e de Napoleão, e as guerras mundiais do século XX? Por exemplo: que sentido pode ter a afirmativa de que a Alemanha de Hitler e a Rússia de Stalin, empenhadas em um conflito de vida e morte durante a Segunda Guerra Mundial, consideravam-se mutuamente vinculadas por regras comuns e cooperavam através do funcionamento de instituições co-

muns? Se o sistema internacional cristão (e mais tarde europeu), existente do século XVI ao XIX, era também uma sociedade internacional, os vínculos que formavam essa sociedade não se alargaram, e por fim romperam-se, à medida que o sistema se expandia, adquirindo dimensões mundiais? Não será melhor considerar a política internacional do presente como um sistema internacional que não chega a ser uma sociedade internacional?

Os Elementos da Sociedade

Minha tese é que os elementos de uma sociedade sempre estiveram presentes, e continuam presentes no sistema internacional moderno embora, por vezes, esteja presente só um desses elementos e de sobrevivência precária. Com efeito, o sistema internacional moderno reflete todos os três elementos singularizados respectivamente pela tradição hobbesiana, kantiana e grociana: a guerra e a disputa pelo poder entre os estados, o conflito e a solidariedade transnacionais, superando as fronteiras dos estados, e a cooperação e o intercâmbio regulado entre os estados. Em diferentes fases históricas do sistema de estados, em distintos teatros geográficos do seu funcionamento, e nas políticas adotadas por diferentes estados e estadistas um desses três elementos pode predominar sobre os outros.

Pode-se dizer assim que nas guerras comerciais e coloniais do século XVIII e do fim do século XVII – principalmente entre a Holanda, a França e a Inglaterra – cujos objetivos eram instituir ou garantir um monopólio comercial reforçado pelo poder marítimo e o controle político das colônias, predominava o elemento do estado de guerra. Nas guerras religiosas que marcaram a primeira fase do sistema de estados, até a Paz de Westfália, na convulsão européia causada pelos conflitos da Revolução Francesa e de Napoleão Bonaparte, e na disputa ideológica entre potências comunistas e anti-comunistas, no século XX, o elemento de solidariedade e conflito transnacional foi o mais importante, expresso não só na solidariedade transnacional dos partidos protestantes, das forças democráticas ou republicanas favoráveis à Revolução Fran-

cesa e das Internacionais Comunistas, mas também na solidariedade contra-revolucionária da Companhia de Jesus, do "legitimismo" internacional e do anti-comunismo de Foster Dulles. Na Europa do século XIX, no intervalo entre as lutas de revolucionários contra legitimistas, que persistiram depois das guerras napoleônicas, e no ressurgimento, mais tarde no mesmo século, dos conflitos entre as grandes potências que provocaram a Primeira Guerra Mundial, pode-se dizer que predominou o elemento da sociedade internacional.

Este último elemento sempre esteve presente no sistema internacional moderno, porque em nenhuma das fases do seu desenvolvimento deixou de haver uma certa influência da concepção dos interesses comuns dos estados e das normas e instituições comuns aceitas e utilizadas por eles. Na maior parte do tempo a maioria dos estados respeitava, de algum modo, as regras básicas da coexistência na sociedade internacional, do respeito mútuo pela soberania, do cumprimento dos tratados e da limitação do uso da violência. Da mesma forma, na maior parte do tempo a maioria dos estados participava de instituições comuns. A maioria dos estados participava das formas e procedimentos do direito internacional, do sistema de representação diplomática, da aceitação da posição especial das grandes potências, da existência de organizações internacionais funcionais, tais como as criadas no século XIX, da Liga das Nações e das Nações Unidas.

A idéia de "sociedade internacional" tem uma base na realidade que é, às vezes, precária, mas que nunca desapareceu inteiramente. As grandes guerras, que afetam todo o sistema de estados, prejudicam a sua credibilidade e fazem com que pensadores e estadistas se voltem para interpretações e soluções no espírito de Hobbes, mas elas são seguidas por períodos de paz. Conflitos ideológicos que opõem os estados, e facções dentro deles, levam, às vezes, à negação da idéia da sociedade internacional pelos dois lados, confirmando a interpretação kantiana, mas são seguidos por acomodações em que a idéia ressurge.

Mesmo no auge de uma grande guerra ou conflito ideológico, a idéia da sociedade internacional não desaparece, embora possa ser negada pelos pronunciamentos dos estados conflitantes, cada lado tratan-

do o outro como forasteiro do quadro de uma sociedade comum; essa idéia simplesmente perde visibilidade, mas continua a influenciar a prática dos estados. Na Segunda Guerra Mundial as potências aliadas e do Eixo não aceitavam seus inimigos como membros de uma mesma sociedade, e não cooperavam entre si para o funcionamento de instituições comuns. No entanto, não se pode dizer que durante esse período a noção da sociedade internacional tenha deixado de influenciar a prática das relações entre os estados. Com efeito, as potências aliadas continuaram a respeitar as regras ordinárias da sociedade internacional no seu relacionamento mútuo e no tratamento dos países neutros; e o mesmo acontecia com a Alemanha, a Itália e o Japão. Dentro dos dois grupos de beligerantes havia pessoas e movimentos que procuravam encontrar uma base para negociar a paz. Os estados de cada grupo insistiam em que os pertencentes ao outro grupo estavam obrigados, como membros da sociedade internacional, a observar as convenções de Genebra sobre prisioneiros de guerra, e no caso dos aliados ocidentais e da Alemanha, em larga medida foi o que aconteceu com relação aos prisioneiros desses países.

Da mesma forma, na época em que a Guerra Fria era mais intensa, os Estados Unidos e a União Soviética tendiam a acusar-se mutuamente de conduta herética, de não se comportarem como estados membros da mesma sociedade internacional. No entanto, não chegaram a interromper suas relações diplomáticas, a recusar o reconhecimento recíproco da sua soberania, a repudiar a idéia de um direito internacional comum ou a provocar a ruptura das Nações Unidas, substituindo-a por organizações rivais. Nos dois blocos havia vozes favoráveis ao entendimento, chamando atenção para os interesses comuns na coexistência, e postulando, agora em uma fórmula secular, o antigo princípio *cuijus regio, eijus religio* [10] que servira como critério para a acomodação no período das guerras religiosas. Portanto, mesmo em épocas em que a política internacional pode ser melhor descrita em termos do estado de guerra hobbesiano ou na condição kantiana de solidariedade transnacional, a

[10] A adoção obrigatória da religião do soberano. (N. do T.)

idéia de sociedade internacional sobreviveu como um elemento importante da realidade, e essa sobrevivência, em momentos de tensão, propicia a base para a reconstrução da sociedade internacional quando a guerra cede lugar à paz ou o conflito ideológico, à distensão.

Esta presença persistente do elemento correspondente à sociedade internacional ficará claro se contrastarmos as relações dos estados dentro desse sistema com exemplos do relacionamento entre comunidades políticas independentes, em que o elemento "sociedade internacional" está de todo ausente. As relações entre os invasores mongóis de Chingis Kan e os povos asiáticos e europeus que eles subjugaram não eram moderadas por uma crença, dos dois lados, de que havia regras comuns obrigando-os com respeito à forma de tratar um ao outro. As conquistas de Chingis Khan estavam fundamentadas nas idéias morais dos próprios mongóis: Chingis acreditava ter recebido um mandato dos céus para governar o mundo, pensava que os povos que estavam fora do seu controle *de facto* eram *de jure* súditos do império mongol, e que portanto aqueles que não se submetiam ao poder mongol eram rebeldes contra uma ordem de inspiração divina, e guerreá-los constituía um direito e um dever.[11] Mas essas idéias não faziam parte do modo de pensar dos povos que foram dominados, e em alguns casos aniquilados pelos mongóis.

Quando os conquistadores espanhóis confrontaram os astecas e os incas, esse encontro deu-se na ausência de qualquer noção de regras e instituições comuns. Os espanhóis debateram apenas entre si quais os deveres que tinham com relação aos ameríndios – se o seu direito como invasores provinha da pretensão papal ao *imperium mundi*, do dever dos príncipes cristãos de propagar a fé, da omissão dos indígenas em praticar o dever da hospitalidade, ou de outra fonte qualquer.[12] Mas os direitos reconhecidos aos indígenas (por estudiosos como Francisco de Victoria) derivavam do sistema de regras reconhecido pelos espanhóis,

[11] Vide Igor de Rachewiltz, "*Some Remarks on the Ideological Foundations of Chingis Khan's Empire*", *Papers on Far Eastern History*, 7 (março de 1973).

[12] Vide por exemplo Francisco de Victoria, "*De Indis et de Jure Belli Relectiones*", trad. de J.P. Bate, em *The Classics of International Law*, ed. E. Nys (Washington, Carnegie Institute, 1917).

que não era reconhecido igualmente pelos indígenas. Espanhóis e ameríndios podiam aceitar-se de forma recíproca como seres humanos, entrar em negociação e concluir acordos, mas essas tratativas escapavam a qualquer contexto comum de regras e instituições.

Uma ilustração adicional é fornecida pela longa história das relações entre a Europa e o Islã. Enquanto a sociedade internacional moderna considerou-se cristã ou européia, as sucessivas manifestações do Islã eram vistas como um poder bárbaro, sendo dever dos príncipes cristãos manter uma posição comum de rejeição, embora na prática isto nem sempre acontecesse. De modo recíproco, o pensamento islâmico era dividir o mundo em *dar-al-Islam*, a região de submissão à vontade divina, e *dar-al-Harb*, a região da guerra, que ainda precisava ser convertida. A coexistência com os estados infiéis era possível: intercâmbio diplomático, tratados e alianças podiam ser, e eram, concluídos; relações sujeitas a regras, mas só a regras obrigatórias para os muçulmanos. Faltava a concepção de uma sociedade comum, com a participação tanto dos estados islâmicos como dos infiéis; estes últimos eram considerados como tendo uma existência provisória, e a coexistência com eles era vista como uma fase temporária, em processo que conduziria inexoravelmente à sua absorção.

Seria possível argumentar que embora haja de fato um contraste entre os casos em que uma idéia comum da sociedade internacional é compartilhada por comunidades adversárias e aqueles em que isto não acontece, do ponto de vista prático as conseqüências são irrelevantes; a linguagem de uma sociedade internacional comum usada pelos estados no sistema internacional moderno é meramente pretextual. Assim, como observa Grotius, para alguns estados que pretendem ter uma causa justa para entrar em guerra, essa "causa justa" é muitas vezes um mero pretexto, e os seus motivos são bem diferentes. Grotius distingue entre as causas da guerra que são "justificáveis", isto é, quando se acredita que há de fato uma causa justa, daquelas que são apenas "persuasivas" ou retóricas, quando a alegação de justa causa não passa de um pretexto. [13]

[13] Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, trad. inglesa de Francis W. Kelsey (Oxford, Clarendon Press, 1925), II, xxii, 2.

A questão, porém, é saber se um sistema internacional que torna necessário um pretexto para iniciar uma guerra não é radicalmente diferente de outro em que isto não é necessário. O estado que pelo menos alega uma causa justa representa uma menor ameaça à ordem internacional, mesmo se a crença na justiça da causa alegada não foi determinante para a sua decisão. Quando um estado alega a existência de uma justa causa, mesmo que não acredite nela, está pelo menos reconhecendo que deve aos outros estados uma explicação para a sua conduta, em termos de regras que eles aceitem. Como é natural, há diferenças de opinião sobre a interpretação dessas regras e a sua aplicação a situações concretas, mas essas regras não são infinitamente maleáveis, e limitam a escolha dos estados que pretendem agir de forma pretextual. Além disso, o uso de um pretexto significa que a violência praticada pelo estado responsável contra a estrutura das regras que regem o início da beligerância aceitas em comum, ao desrespeitar essas regras, é menor do que se agisse de outro modo. Começar a guerra sem qualquer explicação, ou com uma explicação formulada apenas em termos das crenças do próprio estado recalcitrante (tal como a crença dos mongóis no mandato dos céus, ou a dos Conquistadores espanhóis no *imperium mundi* papal) é manifestar desprezo por todos os outros estados, e colocar em perigo as expectativas que os estados têm, reciprocamente, do seu comportamento internacional.

Grotius reconhece que se a sociedade internacional é ameaçada pelos estados que fazem a guerra com motivos simplesmente "persuasivos", e não por causas "justificáveis", ela é ainda mais ameaçada pelos estados que fazem a guerra sem ter sequer causas "persuasivas", e chama as guerras deste tipo de "guerras dos selvagens".[14] Vattel qualifica os que praticam a guerra sem nem mesmo um pretexto de "monstros que não merecem ser considerados humanos", e afirma que as nações podem unir-se para suprimi-los.[15]

[14] Ibidem
[15] Vattel, *Law of Nations*, III, iii, 34.

A sociedade anárquica

Sustenta-se em geral que a existência da sociedade internacional é desmentida em razão da anarquia, ou seja, da ausência de governo ou de regras. É óbvio que, ao contrário dos indivíduos que vivem no seu interior, os estados soberanos não estão sujeitos a um governo comum, e que neste sentido existe uma "anarquia internacional" – expressão que Goldsworthy Lowes Dickinson tornou famosa.[16] No moderno debate sobre as relações internacionais um tema persistente tem sido o fato de que, devido a essa anarquia, os estados não formariam na verdade um tipo de sociedade, o que só poderia acontecer se eles estivessem sujeitos a uma autoridade comum.

Um apoio intelectual importante a essa doutrina é o que chamei de analogia interna, o argumento transferido da experiência dos indivíduos na sociedade nacional para a experiência dos estados: estes, da mesma forma que os indivíduos, só são capazes de uma vida social ordenada se, nas palavras de Hobbes, sentem respeito e temor em relação a um poder comum.[17] No caso do próprio Hobbes e dos seus sucessores, a analogia com a sociedade nacional assume simplesmente a forma da afirmativa de que os estados, ou os príncipes soberanos, como os indivíduos que vivem fora da jurisdição de um governo, encontram-se no estado natural, que é o estado de guerra. Para Hobbes, e outros pensadores dessa escola, não deveria ou poderia existir um contrato social dos estados que pusesse fim à anarquia internacional. Em contraste, no pensamento daqueles que vêm à sua frente, ou atrás de si, um governo mundial ou universal, a analogia com a sociedade nacional é levada mais adiante, para abranger não só a concepção do estado de natureza mas também de um contrato social entre os estados que reproduza em escala universal as condições da ordem que pode existir dentro de cada estado.

[16] Vide *The European Anarchy* (Londres, Allen & Unwin, 1916) e *The International Anarchy* (Londres, Allen & Unwin, 1926).

[17] Vide meu artigo "*Society and Anarchy in International Relations*", em *Diplomatic Investigations*. A presente seção incorpora algum material extraído desse ensaio.

O argumento de que os estados não formam uma sociedade porque estão mergulhados na condição de anarquia internacional tem três pontos fracos. O primeiro é que o sistema internacional moderno não se parece com o estado de natureza hobbesiano. A descrição feita por Hobbes das relações entre os príncipes soberanos é parte da sua explicação e justificativa do governo a que estão sujeitos os indivíduos, a ela subordinada. Como evidência da sua especulação sobre o modo como viveriam os seres humanos em uma situação de anarquia, Hobbes menciona a experiência da guerra civil, certas tribos americanas e fatos das relações internacionais:

> "Embora nunca tenha havido uma ocasião em que os indivíduos tenham feito guerra uns contra outros, em todas as épocas os monarcas, e as pessoas dotadas de autoridade soberana, por serem independentes mantêm-se em disputa constante, na situação e com a atitude dos gladiadores: as armas e os olhos voltados uns contra os outros; ou seja, fortalezas, guarnições e canhões, nas fronteiras dos seus reinos, vigiando continuamente os vizinhos, numa postura de guerra." [18]

Segundo Hobbes, a situação em que vivem os homens quando falta um poder comum que os mantenha sujeitos tem três características principais. Nessa situação não pode haver indústria, agricultura, navegação, comércio ou outros refinamentos da vida, pois a sua força e a capacidade inventiva é absorvida pelas imposições da segurança recíproca. Não há regras legais ou morais: "As noções de certo e errado, justo e injusto, não têm lugar nessa situação ... Outra conseqüência da mesma condição é que não pode haver propriedade ou domínio, a distinção entre o meu e o teu; a cada indivíduo cabe o que ele pode conseguir, pelo tempo que puder."[19] Finalmente, o estado de natureza é um estado de guerra, "guerra" entendida "não como combate real, mas como a disposição reconhecida para combater, durante todo o tempo, não havendo garantia do contrário ... uma guerra de todos contra todos." [20]

---

[18] Thomas Hobbes, *Leviathan* (Everyman's Library),1953, cap. 13, pág. 65.
[19] Ibid., pág. 66.
[20] Ibid., pág. 64.

A primeira dessas características, claramente, não torna necessária a existência de uma anarquia internacional. De fato, a inexistência de um governo mundial não impede necessariamente a indústria, o comércio e outros refinamentos da vida. Na verdade os estados não exaurem toda a sua força e capacidade inventiva no esforço recíproco de segurança, condenando assim seus habitantes a uma vida solitária, pobre e ruim, brutal e breve; de modo geral os estados não investem seus recursos na guerra e nos preparativos militares em medida tal que a sua economia se arruine. Pelo contrário, ao proporcionar segurança contra ataques externos e a desordem interna, as forças armadas criam condições para que possa haver uma melhoria econômica dentro de suas fronteiras. A ausência de um governo universal não se tem mostrado incompatível com a interdependência econômica das nações.

É claro também que a segunda característica do estado de natureza descrito por Hobbes , com a ausência das noções de certo e errado, inclusive a noção da propriedade, não se aplica às relações internacionais modernas. Dentro do sistema de estados que se desenvolveu na Europa e se difundiu por todo o mundo, as noções do certo e do errado na conduta internacional sempre ocuparam uma posição importante.

Das três características principais atribuídas por Hobbes ao estado de natureza só a terceira poderia ser aplicada às relações internacionais no mundo moderno – a existência de um "estado de guerra", no sentido de que há uma disposição da parte de todos os estados de fazer a guerra contra todos os demais. Com efeito, mesmo quando estão em paz, os estados soberanos mostram a disposição de guerrear entre si, na medida em que todos se preparam para a guerra e consideram que a guerra é uma das opções que se abrem para eles.

A segunda debilidade do argumento a respeito da anarquia internacional é que ele se baseia em uma falsa premissa sobre as condições da ordem entre as entidades distintas do estado - os indivíduos e grupos. Naturalmente, o temor de um governo supremo não é a única fonte de ordem do estado moderno: o inventário das razões que levam os homens a se tornarem capazes de uma coexistência social ordenada dentro do estado moderno precisa incluir fatores tais

como o interesse mútuo, o sentido de comunidade ou de vontade geral, o hábito ou a inércia.

Portanto, para comparar as relações internacionais com um hipotético estado da natureza pré-contratual entre os indivíduos, podemos escolher não a descrição de Hobbes mas a de Locke. Ele concebe o estado de natureza como uma sociedade sem governo, oferecendo-nos assim uma analogia estreita com a sociedade dos estados. Na sociedade internacional moderna, como no estado de natureza de Locke, não há uma autoridade central capaz de interpretar e aplicar a lei, e assim os indivíduos que dela participam precisam eles próprios julgar e aplicá-la. Como em tal sociedade cada participante é um juiz em causa própria, e como a opinião dos que pretendem aplicar a lei nem sempre prevalece, a justiça nessa sociedade é rústica e incerta. No entanto, há uma grande diferença entre essa forma rudimentar de vida social e a total ausência de ordem.

O terceiro ponto fraco da argumentação a propósito da anarquia internacional é que ela não leva em conta os limites da analogia com a situação interna dos estados, que afinal são muito diferentes dos indivíduos. Embora se possa dizer que o governo é uma condição necessária para impor a ordem entre os indivíduos, há boas razões para sustentar que a anarquia entre os estados é até certo ponto tolerável, mas o mesmo não acontece com a anarquia entre os indivíduos.

Já observamos que, diferentemente do indivíduo no estado de natureza de Hobbes, o estado não compromete da mesma forma suas energias na busca da segurança, a ponto de dar a seus membros condição animalesca. O próprio Hobbes reconhece isso quando, tendo observado que as pessoas investidas de autoridade soberana colocam-se em uma "postura de guerra", comenta que "uma vez que elas, deste modo, promovem a indústria dos seus súditos, a conseqüência não é a miséria que acompanha a liberdade dos indivíduos."[21] Os próprios soberanos que na sua relação recíproca se encontram em um estado de natureza, proporcionam, dentro do seu território, as condições em que os refinamentos da vida podem florescer.

[21] Ibid., pág. 65

Além disso, os estados não são vulneráveis a um ataque violento na mesma medida dos indivíduos. Spinoza, fazendo eco à afirmativa de Hobbes de que "dois estados mantêm entre si a mesma relação mútua de dois homens no estado de natureza", acrescenta: "com a exceção de que uma comunidade pode proteger-se de ser subjugada por outra, o que não acontece com os homens no estado de natureza. Porque, como é natural, o homem é diariamente vencido pelo sono, é muitas vezes afetado pelas doenças do corpo ou da mente, e finalmente é prostrado pela velhice; além disso, está sujeito a dificuldades contra as quais uma comunidade pode garantir-se."[22] No estado de natureza um ser humano não pode garantir-se contra um ataque violento, que implica a perspectiva de morte súbita. No entanto, organizados sob a forma de estados, grupos de seres humanos podem adquirir meios de defesa que existem independentemente das debilidades de qualquer um desses indivíduos. E o ataque armado de um estado contra outro não implica uma perspectiva comparável ao homicídio de um indivíduo cometido por outro, pois a morte de um homem pode ser o resultado de uma única ação que, uma vez realizada, não pode ser desfeita, enquanto a guerra, só ocasionalmente, tem provocado a extinção física do povo derrotado.

Na história moderna tem sido possível adotar a perspectiva de Clausewitz, segundo a qual "a guerra nunca é absoluta em seus resultados", e que a derrota pode muito bem ser "um mal passageiro, que pode ser evitado".[23] Além disso, no passado, mesmo que em princípio a guerra pudesse levar ao extermínio de um dos beligerantes, ou dos dois, isto não poderia acontecer de súbito, de uma só vez. Ao sustentar que a guerra não consiste em um único golpe instantâneo, mas em uma sucessão de atos distintos, chamava atenção para algo que no passado era verdadeiro, e que tornava a violência entre comunidades políticas independentes diferente da violência entre indivíduos.[24] Só no contexto das armas nucleares e outras tecnologias militares recentes é pertinente in-

[22] Spinoza, *Tractatus Politicus*, III, ii, em *The Political Works of Spinoza*, ed. A. G. Wernham (Oxford, Clarendon Press, 1958), pág. 293.
[23] Carl von Clausewitz, *On War*, trad. de Jolles (Modern Library, 1943) , parte I, cap. 1, pág. 8
[24] Ibid., págs. 7-8.

dagar se a guerra poderá agora ter resultados "absolutos", e assumir a forma de "único golpe instantâneo", na acepção de Clausewitz; e se hoje a violência não põe o estado diante do mesmo tipo de perspectiva que sempre esteve diante do indivíduo.

O fato de que os estados têm sido menos vulneráveis aos ataques violentos do que os indivíduos é reforçado por outra diferença: apesar da vulnerabilidade a ataques físicos, essa vulnerabilidade não é a mesma para todos. Hobbes entende o estado de natureza com base na premissa de que "a Natureza fez os homens de tal forma iguais nas faculdades do corpo e da mente que o mais fraco tem força suficiente para matar o mais forte."[25] Para Hobbes, é essa mesma vulnerabilidade recíproca de todos os homens que torna a anarquia intolerável. Mas na sociedade internacional moderna tem havido uma diferença persistente entre as grandes e as pequenas potências. As grandes potências não têm sido vulneráveis a um ataque violento pelas pequenas potências na mesma medida em que estas têm sido vulneráveis ao ataque das grandes potências. Outra vez, só a difusão das armas nucleares pelos pequenos estados e a possibilidade de um mundo de muitas potências nucleares leva a indagar se nas relações internacionais também pode haver uma situação em que "o mais fraco tenha força suficiente para destruir o mais forte."

Assim, o argumento de que porque os indivíduos não podem formar uma sociedade sem governo, os príncipes soberanos ou estados também não podem, não se sustenta não apenas porque mesmo na ausência de governo pode haver uma certa ordem entre os indivíduos mas porque os estados são diferentes destes, e mais capazes de formar uma sociedade anárquica. A analogia do meio internacional com a ordem doméstica não passa de uma analogia, e o fato de que os estados formam uma sociedade sem governo reflete características da sua condição que são únicas.

[25] Hobbes, *Leviathan*, pág. 63.

As Limitações da Sociedade Internacional

Demonstramos que o sistema internacional moderno é também uma sociedade internacional, pelo menos no sentido de que a sociedade internacional tem sido um dos elementos que nele atuam permanentemente; e que a existência dessa sociedade internacional não é desmentida pela existência da anarquia internacional. No entanto, é importante ter em mente as limitações da sociedade internacional anárquica.

Como a sociedade internacional não é senão um dos elementos fundamentais da política internacional moderna, e compete sempre com os elementos do estado de guerra e da solidariedade ou conflito transnacionais, é sempre um erro interpretar os acontecimentos como se a sociedade internacional fosse o elemento exclusivo ou dominante. Este é o erro cometido pelos que falam ou escrevem como se, em épocas distintas, o Concerto Europeu, a Liga das Nações e as Nações Unidas fossem os principais fatores da política internacional; como se o direito internacional devesse ser considerado exclusivamente no que tange à sua função de unir os estados, e não como um instrumento dos interesses estatais e um veículo de ações transnacionais; como se as tentativas de manter um equilíbrio de poder devessem ser interpretadas exclusivamente como esforços para preservar o sistema dos estados, e não também como manobras feitas por determinadas potências para ganhar uma posição de supremacia; como se as grandes potências devessem ser vistas só como "grandes responsáveis" ou "grandes indispensáveis", e não também como grandes predadores; como se as guerras fossem sempre tentativas de violar a lei ou de defendê-la, e não simplesmente como manifestações dos interesses de determinados estados ou grupos transnacionais. O elemento da sociedade internacional é real, mas os elementos do estado de guerra e das lealdades e divisões transnacionais são também reais, e é uma ilusão reificar o primeiro elemento, ou vê-lo como se anulasse o segundo e o terceiro.

Além disso, o fato de que a sociedade internacional fornece um certo elemento de ordem à política internacional não deve justificar uma atitude de complacência a seu respeito, ou sugerir que falta fundamento

aos argumentos daqueles que estão insatisfeitos com a ordem da sociedade internacional. Na verdade, a ordem existente dentro da sociedade internacional moderna é precária e imperfeita. Demonstrar que a sociedade internacional moderna proporciona um certo grau de ordem não é o mesmo que demonstrar que estruturas de um tipo bem diferente não poderiam proporcionar uma ordem de forma mais eficaz.

Capítulo III

COMO A ORDEM É MANTIDA NA POLÍTICA MUNDIAL?

Explicamos o que se entende por ordem na política mundial e mostramos que, em certa medida, ela existe no moderno sistema de estados. A questão para a qual nos voltamos agora é: de que forma é mantida essa ordem?

A Manutenção da Ordem na Vida Social

Tem-se argumentado que em todas as sociedades a ordem é uma forma de conduta que sustenta os objetivos primários ou elementares da vida social. Neste sentido a ordem é mantida por um senso de interesses comuns nesses objetivos elementares ou primários, por regras que prescrevem a forma de conduta que os sustentam e por instituições que tornam essas regras efetivas.

Em qualquer sociedade a manutenção da ordem pressupõe que haja entre os seus membros (ou pelo menos entre os seus membros politicamente ativos) uma percepção de interesses comuns nos objetivos elementares da vida social. Assim, a vulnerabilidade humana à violência e a inclinação a recorrer a ações violentas levam os homens à noção de que há um interesse comum na limitação da violência. A interdependência entre os homens no que se refere às necessidades materiais leva-os a perceber que há um interesse comum em garantir que os acordos sejam respeitados. A abundância limitada e as limitações do altruísmo levam-nos a reconhecer que há interesse comum em tornar a posse estável. Este senso de interesses comuns pode ser conseqüência do medo, e pode derivar de um cálculo racional de que as limitações necessárias para sustentar os objetivos elementares da vida social preci-

sam ser recíprocas. Em alguns casos, pode expressar a capacidade dos indivíduos ou grupos interessados em identificar-se mutuamente, para tratar os seus interesses recíprocos como fins em si mesmos, e não apenas como meios para um fim; em outras palavras, pode expressar um sentimento de valores comuns, em lugar de interesses comuns.

Este sentimento de que há interesses comuns na realização dos objetivos elementares da vida social pode ser vago e, em si mesmo, não proporciona uma orientação precisa sobre o tipo de conduta consistente com tais objetivos e quais os comportamentos que não são coerentes com a meta visada. São as regras que contribuem para esse tipo de orientação. Regras são princípios gerais imperativos que autorizam ou obrigam determinadas classes de pessoas ou de grupos a se comportarem de um modo prescrito. Em qualquer sociedade a ordem é mantida não só pelo senso de interesses comuns de criar ordem ou em evitar a desordem, mas por regras que explicitam quais os tipos de conduta que são compatíveis com a ordem pública. Assim, o objetivo da segurança contra a violência é sustentada por regras que restringem o uso da violência; o objetivo da estabilidade dos acordos, pela regra de que os acordos devem ser cumpridos; e a meta da estabilidade da posse, pela regra de que os direitos à propriedade, pública ou privada, devem ser respeitados. Essas regras podem ter o *status* de lei, moral, costume ou etiqueta; ou ainda, simplesmente de regras de procedimento – as "regras do jogo".

Em princípio a ordem poderia basear-se na vida social, sem a necessidade de regras. É concebível, por exemplo, que modos ordenados de comportamento possam ser inculcados por meio de condicionamento, de forma a fazer com que os indivíduos se comportem de modo consistente com os objetivos sociais elementares simplesmente por ação reflexa. Neste caso, seriam desnecessárias regras que guiassem as escolhas dos homens entre caminhos alternativos. Pode-se supor também que em sociedades muito pequenas, como famílias ou clãs, as regras fossem dispensadas por uma autoridade que se valesse apenas do cumprimento de ordens singulares obrigando ou autorizando determinados indivíduos a praticar ações específicas, e evitando recorrer a qualquer princípio geral imperativo. Por isso precisamos

distinguir conceitualmente entre a ordem na vida social e as regras que ajudam a criá-la e a mantê-la. Conforme observamos acima, definir a ordem na vida social em termos de obediência a regras que prescrevem formas de conduta consistentes com os objetivos sociais elementares seria confundir uma causa de ordem aparentemente universal com a coisa em si (vide Capítulo 1).

Precisamos também levar em conta o ponto de vista marxista de que as regras servem não como instrumento dos interesses comuns dos membros de uma sociedade, mas dos interesses especiais dos seus membros dominantes. Esta é uma percepção importante da função social de todas as regras, que é especialmente válida com respeito à função exercida pelas regras legais. É o que acontece, naturalmente, com todos os atuais sistemas de regras sociais, que estão imbuídos dos interesses e valores especiais daqueles que os formulam. Como a influência exercida pelos membros de uma sociedade nesse processo de formulação de regras provavelmente será sempre desigual, qualquer sistema histórico de regras servirá os interesses dos elementos dominantes da sociedade mais adequadamente do que os interesses dos outros membros.

Embora seja importante perceber esse fato quando estudamos o papel das regras, na sociedade internacional como em qualquer outra sociedade, ele não invalida a presente análise. Os interesses especiais dos elementos dominantes de uma sociedade estão refletidos no modo como essas regras são definidas. Assim, o tipo especial das limitações impostas ao recurso à violência, que conte com o caráter obrigatório da sua implementação e a forma e o alcance dos direitos de propriedade terão sempre a marca desses elementos dominantes. No entanto, a imposição de limites de algum tipo à violência, a expectativa geral de que os acordos serão cumpridos, e a existência de regras de propriedade são do interesse de todos os membros da sociedade, não só de alguns desses membros. O objetivo daqueles que, em qualquer sociedade, procuram alterar a ordem existente não é chegar a uma sociedade onde inexistam restrições ao recurso à violência, onde não se aceite a regra de que os acordos devam ser cumpridos ou não haja normas que assegurem os direitos da propriedade, mas apenas mudar os termos dessas

regras, de tal forma que deixem de servir os interesses especiais dos elementos dominantes.

No entanto, em si mesmas, as regras são apenas construções intelectuais. Elas só têm uma função na vida social na medida em que são efetivas. A eficácia de uma regra não consiste na sua adoção por todas as pessoas ou grupos a que ela se aplica, em cada instância. Ao contrário, é normal que qualquer regra efetiva de conduta seja ocasionalmente violada, e se não houvesse a possibilidade de que a conduta das pessoas diferisse do comportamento prescrito, a regra seria desnecessária. No entanto, para ser socialmente eficaz uma regra precisa contar com certo grau de obediência, e deve ser admitida como um fator de cálculo para as pessoas às quais se aplica, mesmo por aquelas que optam por violá-la.

Quando, nesse sentido, as regras não são meras construções intelectuais, mas têm eficácia social, isto acontece, pelo menos em parte, porque há instituições que executam as funções indicadas a seguir. Esta relação de funções pode não ser exaustiva, e algumas delas podem não ser essenciais para a eficácia da regra em um caso determinado. Mas é preciso que exista algo como o que vai descrito adiante.

i) As regras precisam ser *feitas*, ou seja, precisam ser formuladas e promulgadas como normas a serem seguidas pela sociedade em questão.

ii) As regras precisam ser *comunicadas* – precisam ser declaradas ou anunciadas de modo que o seu conteúdo chegue ao conhecimento de todos os interessados.

iii) As regras precisam ser *administradas* nos casos em que determinadas ações ancilares ao prescrito pelas regras precisam ser praticadas para que essas regras sejam cumpridas. Por exemplo, as regras que proíbem ou limitam a violência no estado moderno podem exigir, para que sejam eficazes, que determinadas providências sejam tomadas para estabelecer ou manter forças policiais, prisões, tribunais, um departamento de justiça, etc.

iv) As regras precisam ser *interpretadas* – questões derivadas do entendimento de uma regra, das relações entre diferentes regras em conflito e da ocorrência ou não de violações de regras, precisam ser resolvidas para que as normas orientem a conduta efetiva dos indivíduos.

v) As regras precisam ser *aplicadas*, no sentido mais amplo possível. Para que as regras sejam eficazes deve haver alguma penalidade para o seu não cumprimento, seja sob a forma de coerção, de alguma forma de sanção ou simplesmente de não cumprimento recíproco por parte dos outros indivíduos ou grupos sujeitos à mesma norma.

vi) As regras precisam ser *legitimadas* aos olhos das pessoas ou grupos a quem são aplicadas. Esta legitimação ocorre na medida em que os membros da sociedade as aceitam como válidas e adotem os valores que elas implicam ou pressupõem. Sendo legitimadas, as regras não dependem de sanções para que se tornem efetivas.

vii) As regras precisam ser *adaptáveis* às mudanças nas necessidades e circunstâncias. É preciso que haja formas de rescindir ou modificar as regras antigas e substituí-las por novas.

viii) As regras precisam ser *protegidas* contra desenvolvimentos que ocorrem na sociedade que possam solapar sua aplicação efetiva. Em qualquer sociedade a manutenção de regras efetivas dependerá de condições garantidas não pelas regras em si mesmas, mas sen as quais o sistema de normas seria destruído.[1]

A Ordem no Estado Moderno

No estado moderno há uma instituição (ou um conjunto de instituições interligadas) que ajuda a tornar efetivas as regras sociais elementares: o governo. O governo se distingue das outras instituições dentro do estado moderno pela sua capacidade de recorrer à força física, e possui, à sua disposição, uma força real que supera em muito a que é comandada por qualquer outro grupo. Por outro lado, o estado tem quase o monopólio do uso legítimo da força; ao lado de certos direitos residuais de autodefesa, concedidos ao indivíduo, só o governo pode empregar a força de forma considerada pela sociedade em geral como o exercício de um direito. Para o governo é igualmente importante que o

[1] Este conceito de "proteção" das regras pode sugerir a implicação sinistra de justificar uma conduta contrária às próprias regras, ou de colocar certas pessoas "acima" das regras, mas não consegui encontrar um termo mais apropriado (N. do T.).

uso da força seja legítimo e irresistível. Esses dois aspectos do poder de coerção do estado estão interligados, pois o colapso da legitimidade de um governo pode tornar possível uma tal combinação de forças que o poder do estado deixe de ser irresistível. Os grupos rebeldes mostram compreender essa interligação quando dão às ações destinadas a desmoralizar, aos olhos da população, o direito que o governo tem de usar a força a mesma importância atribuída ao combate contra a força oficial, usando suas próprias forças.

Ao cumprir todas as funções relacionadas acima o governo ajuda a tornar efetivas as regras sociais elementares dentro do estado moderno. Mas essas funções não são executadas apenas pelo governo e outros grupos e indivíduos podem participar da sua implementação. No entanto, o papel do governo na promoção da efetividade das regras sociais elementares é fundamental:

i) O governo *faz* as regras – nem sempre porque as inventa ou é o primeiro a expô-las, mas no sentido de que as marca com o *imprimatur* da sociedade. No estado moderno o processo de elaboração de regras resulta em um conjunto especial de normas que conhecemos como "a lei". Embora no estado moderno a função de elaboração dessas normas caiba formalmente ao Legislativo, freqüentemente, fazer leis ou legislar é função exercida também pelos órgãos administrativos, cuja função formal consiste em traduzir as leis em ordens, assim como pelos órgãos judiciais, cuja função formal é a interpretação das leis.

ii) O governo colabora no processo de *comunicar* as regras aos indivíduos e grupos sujeitos a elas. A publicação de normas legais e de registros das decisões tomadas pelos tribunais e a implementação efetiva das regras – com a abertura de processo contra os infratores, o trabalho policial de impedir a ação desses infratores, prendê-los ou puni-los – contribuem para divulgar a percepção das regras que devem ser tratadas pela sociedade como sendo as regras da lei.

iii) Cabe ao governo *administrar* a aplicação das regras, traduzindo-as de princípios gerais para a forma de exigências de que determinadas pessoas façam ou deixem de fazer determinadas coisas. Esta é, formalmente, a função do Poder Executivo, mas o seu exercício não

pressupõe necessariamente a atividade de um dos ramos específicos do governo, que é normalmente praticada também por outros ramos do governo.

iv) O governo pode *interpretar* as regras, principalmente por meio do Poder Judiciário: decidir a respeito de incertezas sobre a validade das regras, seu significado ou o seu inter-relacionamento.

v) O governo pode *aplicar* a lei, mediante o recurso ou a ameaça de recorrer à polícia e às forças armadas, assim como às sanções impostas pelos tribunais. Dispositivos legais específicos podem não ter o suporte de sanções explícitas mas, em seu conjunto, o sistema legal como um todo baseia-se no poder coercitivo do governo.

vi) O governo pode contribuir para a *legitimação* das regras (a sua aceitação como válidas por si mesmas) mediante a influência que exerce sobre a educação e a informação pública, o poder de persuasão dos seus líderes e a possibilidade de projetar-se como a encarnação simbólica dos valores da sociedade, modelando a cultura política de modo a favorecer a aceitação das regras como legítimas.

vii) O governo pode também *adaptar* as regras às circunstâncias e demandas cambiantes, legislando de modo a eliminar ou alterar leis antigas e promulgar outras, ou ainda fazendo com que os administradores executem a lei, e os juizes a interpretem, de modo a modificar virtualmente o seu conteúdo.

viii) O governo desempenha a função de *proteção* das regras, mediante ações políticas adotadas para ajustar o cenário social de modo a que as regras continuem a ser aplicadas. A convocação das forças armadas para esmagar uma insurreição ou para expelir um invasor estrangeiro é um exemplo dessa "proteção". Do mesmo modo, são exemplos dessa função, as medidas adotadas pelo governo para pacificar a insatisfação política, remover dificuldades sociais ou econômicas, suprimir agitadores irreconciliáveis, remediar fossos sociais ou para superar antagonismos que ameacem destruir a sociedade.

O que esses atos políticos variados têm em comum é o fato de que estão todos dirigidos para a preservação da ordem, não mediante a sustentação ou implementação direta das regras, mas pela modelagem e

administração do contexto social a que essas regras se aplicam, de modo que possam continuar a ser aplicadas. Pertencem a uma esfera de ação que as próprias regras podem não regular, e até mesmo não impedir, mas que está implícita no seu funcionamento.

A ORDEM NAS SOCIEDADES PRIMITIVAS ONDE NÃO HÁ ESTADO

A ordem existente dentro do estado moderno é conseqüência, entre outros fatores, da existência do governo, o que não acontece com a ordem entre os estados, já que a sociedade internacional é anárquica, uma sociedade sem governo. Mas as sociedades primitivas, onde não existe um estado, apresentam também o fenômeno da "anarquia ordenada", e vale a pena considerar os pontos de semelhança e diferença entre os modos como a ordem é criada e mantida nos dois casos.

Independente da atenção dada à noção de sociedade sem estado pelos estudiosos da política e das descrições, em boa parte especulativas, de historiadores como Maine e Maitland – a ponto de atraírem a atenção dos antropólogos, no século XX[2] – as sociedades primitivas sem estado não foram objeto de observação empírica e análise sistemática. As sociedades primitivas que foram identificadas como sendo desprovidas de estado incluem os nuer, os dinka ocidentais, e os mandari (do Sudão Meridional); os talensi (da Nigéria setentrional); os buamba (de Uganda); os lugbara (de Uganda e do Congo); e os konkomba (do Togo). Todas essas sociedades não têm um governo, no sentido definido acima, e além disso, não contam com instituições políticas centrais (legislativo, executivo e judiciário). Na verdade, diz-se a respeito de algumas delas que não têm nenhum papel político específico. Embora certas pessoas ou órgãos, tais como chefes de família, de linhagem ou de aldeia exerçam funções políticas, essas funções não se distinguem

[2] Vide, por exemplo, M. Fortes e E. E. Evans-Pritchard, *African Political Systems* (Oxford Univ. Press, 1940); John Middleton e David Tait (eds.), *Tribes Without Rulers: Studies in African Segmentary Systems* (Londres: Routledge & Kegan Paul, 1958); e I. Southall, "*Stateless Societies*", em *Encyclopaedia of Social Sciences*, ed. David Sills (New York: Free Press, 1968). Estou endividado também com "*World Politics as a Primitive Political System*", em *World Politics*, vol. XVI, 4 (julho de 1964), de Roger D. Masters — um artigo de muita penetração.

claramente das outras que exercem. As distinções traçadas pelos observadores externos entre os papéis desempenhados nas esferas local, ritual, familiar ou político por esses indivíduos ou grupos podem não ter sentido algum na cultura da própria sociedade.

Ao mesmo tempo, as sociedades citadas exibem claramente uma ordem, ou seja, as formas de conduta prevalecentes se ajustam aos objetivos elementares da coexistência social. Na modelagem dessa conduta as regras têm um papel vital, e a sua efetividade depende do desempenho das funções de manutenção da ordem que levam à formulação de tais regras, comunicando-as, administrando-as, interpretando-as, aplicando-as, legitimando-as, adaptando-as e "protegendo-as". No entanto, dada a inexistência de uma autoridade central, essas funções só são exercidas por grupos – tais como os de linhagem ou de localidade – em que essas sociedades sem estado encontram-se divididas.

As regras não emanam de uma autoridade legislativa central, mas sim da prática do inter-relacionamento dos grupos de linhagem ou localidade, sendo incorporadas aos "costumes" e confirmadas pelas crenças morais ou religiosas. Naturalmente, nos sistemas políticos centralizados o costume ou prática estabelecida constitui também uma fonte familiar de regras, mas nas sociedades primitivas sem estado esta é a única fonte existente.

A conformidade da conduta com essas regras é provocada pelo condicionamento e a inércia, por sanções "morais" como a reprovação e o ridículo públicos, pelo ritual ou por sanções sobrenaturais, tais como a maldição lançada pelos anciãos da tribo. Em sociedades culturalmente homogêneas, especialmente quando pequenas, sanções desse tipo são, por si mesmas, com freqüência suficientes.

Quando as sanções não bastam para impedir a violação das regras e punir os violadores, pode haver o recurso à "auto-defesa" por parte de alguns grupos, dentro da sociedade, que assumem a responsabilidade de obrigar ao cumprimento das regras e determinar os casos de desrespeito à lei. O homicídio de um membro do grupo local ou de certa linhagem, por exemplo, pode levar o grupo a eliminar, em represália, a parte culpada ou outro membro do seu grupo. Quando os víncu-

los que ligam os vários grupos é muito forte, a legitimidade dessa represália pode ser aceita pelos dois lados, e o assunto se encerra ali. Em outros casos, a natureza legítima do ato de vingança pode ser contestada, criando-se um conflito prolongado, com base no exercício, pelos dois lados, de uma autodefesa subjetivamente legítima.

Como as regras e os fatos estarão sendo interpretadas pelos dois grupos no seu próprio interesse (ou no interesse de um dos seus membros) o julgamento correspondente tende a ser imperfeito. Por outro lado, como a sua capacidade de implementar as regras vai depender da força que podem comandar, e da vontade de usá-la, não há garantia de que as regras serão aplicadas. No entanto, o recurso à auto-defesa não significa desrespeito às regras e retorno dos grupos em questão a um verdadeiro estado de natureza hobbesiano; representa o funcionamento de um sistema em que esses grupos estão assumindo as funções de interpretar e aplicar as regras. Além disso, ao agirem desse modo, estão agindo no âmbito das regras que limitam a própria ação de auto-defesa.

O recurso à força por esses grupos, como reação ao que julgam ser uma violação das regras é aceito nessas sociedades como legítimo. Não há um direito geral de auto-defesa, disponível a todos os indivíduos ou grupos dentro da sociedade; só podem recorrer à violência aqueles grupos que têm esse direito. Para que o emprego da força seja legítimo, é preciso que ela constitua resposta a alguma violação de direitos. Além disso, a natureza da força utilizada é limitada, por exemplo, pelo princípio de que a represália precisa ser proporcional à ofensa.

Nas sociedades primitivas, onde não existe estado, os atos de auto-defesa têm igualmente duas funções adicionais, além de proporcionar regras com sanção coercitiva, e Roger Masters chamou nossa atenção para isso: "servem para unir grupos sociais e para manter critérios legais e morais do certo e do errado." [3] Eles não só ajudam a manter a coesão social, ao galvanizar um grupo interno em apoio a ação violenta a ser tomada contra um grupo externo, mas representam uma

[3] Masters, "*World Politics as a Primitive Political System*", pág. 607.

forma de reiterar a regra, enfatizando a persistência da sua validade e importância, além da tentativa de aplicá-la a um caso em particular.

Não há dúvida de que, no concernente à manutenção da ordem, as sociedades anárquicas primitivas lembram a sociedade internacional. Nos dois casos um certo elemento de ordem é mantido, a despeito da inexistência de uma autoridade central, dotada de força e com o monopólio do seu emprego legítimo. Também nos dois casos isto ocorre mediante o exercício, por grupos particulares (locais e de linhagem nas sociedades primitivas sem estado; os próprios estados na sociedade internacional), de funções que, em um estado moderno, o governo (embora não exclusivamente) exerce para tornar as regras efetivas. Na sociedade anárquica primitiva, como na sociedade internacional, a ordem depende de um princípio fundamental ou constituinte, implícito ou expresso, que identifica certos grupos como os únicos atores competentes para desincumbir-se dessas funções políticas. Nos dois tipos de sociedade os grupos politicamente competentes podem, com legitimidade, usar a força na defesa dos seus interesses, enquanto os outros indivíduos ou grupos precisam recorrer aos grupos privilegiados, politicamente competentes, em vez de usar eles próprios a força.

Nas sociedades anárquicas primitivas, como na sociedade internacional, as relações entre esses grupos politicamente competentes são circunscritas por uma estrutura de princípios normativos reconhecidos, mesmo nos casos de luta violenta. No entanto, nos dois tipos de sociedade há uma tendência, durante esses períodos de luta, para que a estrutura de regras não se sustente, e a sociedade se fragmente em tal medida que as tribos ou estados beligerantes sejam melhor descritos como sociedades em disputa contínua, e não mais como partes da mesma sociedade. Finalmente, tanto na sociedade anárquica primitiva como na sociedade internacional moderna há fatores, fora da estrutura de regras, que influenciam os grupos politicamente competentes, induzindo-os a se ajustarem em termos desses fatores. São, entre outros fatores, a contenção mútua ou o temor de um conflito ilimitado, a força do hábito ou a inércia e os interesses de longo prazo em preservar um sistema de colaboração (conscientemente racionalizado no mundo moderno e intuiti-

vamente percebida na sociedade primitiva), a despeito de, no curto prazo, estarem trabalhando para sua destruição.

Não obstante, as diferenças entre a sociedade internacional e as sociedades primitivas sem estado também são notáveis. Em primeiro lugar, há diferenças cruciais entre as unidades politicamente competentes dos dois tipos de sociedade. Na sociedade internacional o estado é soberano porque tem jurisdição suprema sobre os seus cidadãos e o seu território. Em contraste, na sociedade primitiva os grupos locais ou de linhagem que exercem o poder político não têm esses poderes exclusivos em relação às pessoas que a compõem, e normalmente têm uma relação bem menos definida com respeito ao território.

Um determinado grupo de linhagem não exerce necessariamente autoridade exclusiva sobre as pessoas de que é composto. Em algumas sociedades sem estado os grupos de linhagem são divididos em segmentos, e no seu interior se desenvolve um processo constante de segmentação e fusão. Segmentos de uma linhagem, que em certo nível correspondem a unidades distintas, fundem-se com outros segmentos em outro nível. Enquanto essas unidades podem competir em determinado nível, em nível superior elas podem unir-se como partes subordinadas de segmento mais amplo. Essas combinações e divisões cambiantes das sociedades primitivas sem estado ilustram o que tem sido chamado de "princípio da oposição complementar". Nessas sociedades as unidades politicamente competentes estão de tal forma relacionadas que enquanto duas delas podem entrar em conflito com relação a certos objetivos, com respeito a outros agem de forma coordenada. Assim, de um lado cada unidade entra em conflito com as outras o suficiente para gerar um sentido de identidade e manter a coesão interna; de outro lado, não há uma relação conflituosa entre as unidades que não seja também afetada por elementos de cooperação.

Nas sociedades anárquicas primitivas as unidades dotadas de competência política não têm uma jurisdição territorial definida com precisão. A opinião de Sir Henry Maine de que nas sociedades primitivas a solidariedade política surge dos laços de sangue e nunca da posse comum de uma certa área, tem sido rejeitada pelos antropólogos mo-

dernos, para quem essas sociedades baseiam-se tanto em laços consanguíneos como no território.[4] Mas os grupos de linhagem das sociedades sem estado que foram considerados, desempenham funções relacionadas com a manutenção da ordem e não têm direitos exclusivos a partes do território, definidas por fronteiras precisas e aceitas.

Como nessas sociedades primitivas os grupos politicamente competentes não detêm soberania sobre as pessoas e sobre o território, mas relacionam-se com os indivíduos e com o território de forma menos exclusiva do que a do estado moderno, eles parecem ter uma existência menos auto-suficiente, e dão a impressão de ser menos introvertidos ou intra-orientados do que os membros da sociedade dos estados.

Um segundo ponto de contraste é que enquanto a sociedade internacional moderna, especialmente na atualidade, é culturalmente heterogênea, as sociedades primitivas sem estado são marcadas por um grau elevado de homogeneidade cultural. Por "cultura" queremos referir-nos ao seu sistema básico de valores, ou seja, as premissas das quais derivam suas idéias e ações. Todas as sociedades primitivas parecem depender de uma cultura comum; e as sociedades sem estado parecem dependentes dessa cultura em um grau especialmente elevado. Com base nos sistemas africanos que estudaram, Fortes e Evans-Pritchard chegaram à conclusão, experimental, de que um alto grau de cultura comum era uma condição necessária às estruturas anárquicas, e só uma autoridade centralizada tinha condições de reunir povos de cultura heterogênea.[5] Mas a sociedade de estados soberanos (que tem sido chamada de "sociedade abrangente"), que hoje envolve toda a humanidade, é, por excelência, uma sociedade culturalmente heterogênea.

Um terceiro ponto de contraste é que as sociedades primitivas sem estado têm por base uma cultura que além de homogênea inclui o elemento de crença mágica ou religiosa. Conforme Fortes e Evans-Pritchard,

[4] Vide I. Schapera, *Government and Politics in Tribal Societies* (N.York, Watts, 1956), cap. 1. Com respeito à visão de Sir Henry Maine, vide *Ancient Law* (Londres, John Murray, 1930), pág. 144.
[5] Fortes e Evans-Pritchard, *African Political Systems*, pág. 10.

> O sistema social é, por assim dizer, removido para um plano místico, onde aparece como um sistema de valores sagrados, além de qualquer crítica ou revisão (...) por isso, as guerras, ou disputas, entre segmentos de uma sociedade como a dos nuer ou talensi são mantidos dentro de limites por sanções místicas.[6]

A sociedade internacional, em contraste, é parte do mundo moderno, o mundo secular que emergiu do colapso da autoridade eclesiástica e religiosa. Os vários substitutos apresentados nos últimos três séculos, na tentativa de validar ou autenticar as regras da sociedade internacional - o direito natural, a prática costumeira dos estados, seus interesses e "necessidades", o direito comum dos "estados civilizados" - são todos inferiores à autoridade religiosa em termos do poder de produzir coesão social, porque são todos sujeitos a debate e questionamento. A base moral da sociedade internacional pode ser menos frágil do que a das sociedades primitivas, não estando sujeitas ao impacto destruidor provocado pelas civilizações cristã e islâmica na África sub-saárica e na Oceania; tem maior capacidade de absorver novos desafios intelectuais e de preservar uma certa continuidade, mas em termos de impacto social não se aproxima do sistema de valores mágico e religioso.

Finalmente, há grande diferença de tamanho entre a sociedade internacional e as sociedades primitivas. A população nuer, a maior estudada por Fortes e Evans-Pritchard, contava com trezentos mil indivíduos, que viviam em uma área de cerca de 42 mil km^2. A sociedade dos estados compreende toda a humanidade e todo o planeta.

Tomados em conjunto, o que esses pontos de contraste demonstram é que as forças favoráveis à coesão social e à solidariedade são muito mais fortes nas sociedades anárquicas primitivas do que na sociedade internacional. A natureza menos exclusivista e menos interiorizada das unidades políticas que compõem as sociedades primitivas sem estado, sua homogeneidade cultural, as crenças mágicas e reli-

[6] Ibid., pág. 18

giosas que constituem o substrato das suas regras, sua natureza íntima e limitada, tudo indica que embora nesses sistemas não haja governo, eles contam com um grau impressionante de solidariedade social. O processo de manutenção da ordem na sociedade internacional contemporânea precisa atuar não só quando falta o governo mas também quando não há uma solidariedade social desse tipo.

A ordem na sociedade internacional

A manutenção da ordem na política mundial depende, em primeiro lugar, de certos fatos contingentes que contribuiriam para a ordem mesmo se os estados não tivessem qualquer concepção de interesses, regras e instituições comuns. Em outras palavras, como se os estados formassem um sistema internacional mas não uma sociedade. Assim, um sistema de equilíbrio de poder pode surgir em um sistema internacional de forma fortuita, na ausência de qualquer crença de que ele serve interesses comuns, ou qualquer tentativa de regulá-lo ou institucionalizá-lo. Se surge, pode ajudar a limitar a violência, a tornar críveis certos empreendimentos ou a proteger os governos contra desafios à supremacia local. No entanto, dentro da sociedade internacional, como acontece em outras sociedades, a ordem é conseqüência não só de fatos contingentes desse tipo mas de um sentido de interesse comum nos objetivos elementares da vida social; de regras que prescrevem a conduta tendo por objetivo esse fim; e de instituições que ajudam a tornar efetivas essas regras.

Interesses comuns

Dizer que x é do interesse de alguém é dizer simplesmente que x serve como meio para alcançar-se um certo objetivo. Se isto realmente acontece ou não, é um fato concreto. Mas se x é ou não de seu interesse, dependerá não só disso mas das metas que estão sendo realmente visadas. Em conseqüência, a noção de interesse é uma diretriz vazia, tanto com respeito ao que a pessoa faz como com relação ao que deveria

fazer. Para termos essa diretriz precisamos saber quais os fins que estão ou deveriam estar sendo perseguidos, e em si mesma a noção de interesse nada nos diz sobre os dois pontos.

Portanto, em si mesmo o critério do "interesse nacional" ou do "interesse do estado" não nos proporciona uma orientação específica para interpretar a conduta dos estados ou para prescrever essa conduta, a não ser que saibamos que metas ou objetivos concretos os estados perseguem, ou deveriam visar: segurança, prosperidade, metas ideológicas; menos ainda indica um critério que seja objetivo, independente do modo como os alvos da conduta do estado são percebidos pelos responsáveis por tais decisões. Não oferece nem mesmo uma base para distinguir considerações morais e ideológicas, na política externa de um país, dos fatores de outra natureza, não moral ou ideológica. Porque uma meta poderá ser do interesse do país se serve como meio para atingir um dos seus objetivos morais ou ideológicos.

No entanto, a concepção de interesse nacional, ou interesse do estado, tem um certo sentido na situação em que os objetivos nacionais ou do estado são definidos e aceitos, e o problema em discussão é saber com que meios esses objetivos podem ser promovidos. Dizer que a política exterior de um estado deve basear-se nos interesses nacionais significa insistir em que quaisquer posições que sejam adotadas devem ser parte de um plano de ação racional; a abordagem da política externa baseada no interesse nacional pode ser contrastada, assim, com uma política que consista simplesmente em manter de forma acrítica uma postura estabelecida ou em reagir mecanicamente aos acontecimentos. Além disso, uma política baseada na idéia do interesse nacional pode ser contrastada com uma outra que tenha por base interesses seccionais ou então os interesses de um grupo mais amplo do que o estado, como uma aliança ou organização internacional de que ele participe. Falar sobre o interesse nacional como um critério orienta a nossa atenção para os objetivos da nação ou do estado, e não os de outro grupo, mais limitado ou mais amplo.

A manutenção da ordem na sociedade internacional tem como ponto de partida o desenvolvimento, entre os estados, de um sentido

dos interesses comuns como meta elementar da vida social. Por mais diferentes e conflitantes que sejam esses interesses, os estados têm em comum a visão dessas metas como instrumentais. Sua percepção dos interesses comuns pode derivar do temor da violência irrestrita, da instabilidade dos acordos ou da insegurança da sua independência ou soberania. Pode ter origem em um cálculo racional do desejo dos estados de aceitar restrições recíprocas à sua liberdade de ação, como pode basear-se também no tratamento dessas metas como valiosas em si mesmas, e não apenas como um meio para alcançar determinado fim: pode expressar um sentido de comunidade de valores, assim como de interesses comuns.

As regras

Na sociedade internacional, como em outras sociedades, o sentido da existência de interesses comuns nos objetivos elementares da vida social não proporciona, em si mesmo, uma orientação precisa sobre as modalidades de conduta consistentes com esses objetivos; esta é a função das *regras*. Regras que podem ter *status* de direito internacional, norma moral, costume ou prática estabelecida; como podem ser simplesmente regras operacionais, "regras do jogo" desenvolvidas sem um acordo formal e até mesmo sem comunicação verbal entre as partes. Não é incomum que uma regra surja, em princípio, em caráter operacional, para tornar-se prática estabelecida e, tendo atingido a condição de princípio moral, incorporar-se finalmente de forma explícita em uma convenção legal. Esta parece ter sido a gênese, por exemplo, de muitas das regras que hoje fazem parte de tratados ou convenções multilaterais sobre a guerra, as relações diplomáticas e consulares e o direito marítimo.

O âmbito dessas regras é amplo, e em boa parte elas encontram-se em estado de fluidez. Mencionaremos aqui só três conjuntos de regras que têm um papel na manutenção da ordem internacional.

Em primeiro lugar, há o complexo de regras segundo as quais o estado pode ser considerado o princípio normativo fundamental ou

constitucional da política mundial da atualidade. Este é o princípio que identifica a idéia de uma sociedade de estados, que se opõe à noção de um império universal, de uma comunidade cosmopolita de indivíduos ou de um estado de natureza hobbesiano, ou estado de guerra, como princípio normativo supremo da organização política da humanidade. Já deixamos claro em outras partes deste estudo que não há nada de historicamente inevitável ou moralmente sacrossanto na idéia de uma sociedade de estados. Por outro lado, essa idéia, na verdade, não monopoliza o pensamento e a ação humana, mesmo na fase atual. Pelo contrário, ela sempre precisou competir com outros princípios, o que continua a acontecer. No entanto ela exige que uma ou outra dessas idéias básicas prevaleça claramente; o que é incompatível com a ordem em escala mundial é um desacordo entre os princípios competitivos da organização política universal.

De um lado, a idéia da sociedade internacional identifica os estados como membros dessa sociedade, e como unidades competentes para executar tarefas políticas no seu seio, incluindo as tarefas necessárias para dar efetividade a suas regras básicas. Portanto, estão excluídas as concepções que atribuem essa competência política a outros atores, em lugar do estado — autoridades universais abrangentes ou grupos seccionais dentro das suas fronteiras. Por outro lado, a idéia da sociedade internacional identifica o relacionamento entre os estados com o de membros de uma sociedade vinculada por regras comuns e comprometida com instituições comuns. Exclui assim a concepção da política mundial como uma simples arena para o estado de guerra.

Ordinariamente, a conduta dos estados pressupõe esse princípio fundamental ou constitucional da ordem internacional. Princípio que se manifesta e tem evidenciada a sua centralidade nas ações quotidianas dos estados - quando se arrogam direitos e competências de atores principais da política mundial, ao se ajustarem entre si com tal objetivo, quando resistem às pretensões competitivas de grupos sub ou supra-estatais. O princípio está contido em muitas regras básicas do direito internacional, e por isso tem predominado a doutrina de que os estados são os únicos ou os principais titulares de direitos e deveres no direito

internacional; que só eles têm o direito de usar a força para sustentá-lo; e que a sua fonte é o consentimento dos estados, expresso sob a forma de costumes e de tratados. No entanto, esse princípio precede o direito internacional, ou qualquer formulação particular do direito internacional, e está presente em todo um complexo de regras - legais, morais, consuetudinárias e operacionais. Não é estático, mas está sujeito a um desenvolvimento constante. Nas etapas formativas da sociedade internacional, precisou enfrentar o desafio de doutrinas que proclamavam o direito dos indivíduos, e de outros grupos, a ocupar uma posição na organização política universal. E hoje enfrenta um desafio semelhante.

Em segundo lugar, há o que poderíamos chamar de "regras de coexistência". Dada a orientação fornecida pelo princípio constitucional para definir quais são os membros da sociedade internacional, essas regras estabelecem as condições mínimas da sua coexistência. Elas incluem, antes de mais nada, o complexo de regras que limitam o papel da violência na política mundial. São regras que procuram confinar o emprego legítimo da violência aos estados soberanos, negando-o a outros agentes ao afirmar que a violência legítima está limitada a um tipo particular chamado "guerra", onde a violência é praticada sob a autoridade de um estado soberano. Além disso, as regras procuram limitar as causas ou objetivos que conferem legitimidade à condução da guerra pelo estado soberano - por exemplo, exigindo que haja uma causa justa (conforme a doutrina do direito natural da fase formativa do sistema de estados) ou que seja precedida por certos procedimentos não-bélicos, como insistia o Pacto da Liga das Nações. As regras têm procurado também restringir o modo como os estados soberanos se comportem na guerra, ao insistir, por exemplo, que ela seja conduzida de forma proporcional aos objetivos propostos, de forma a poupar os não-combatentes ou usando o mínimo de violência necessário. Além disso, as regras têm procurado restringir a difusão geográfica das hostilidades, determinando os direitos e deveres recíprocos dos neutros e dos beligerantes.

Há um outro complexo de regras de coexistência que prescrevem o comportamento apropriado para sustentar o objetivo de cumprir os acordos. A regra básica *pacta sunt servanda*, que é vista por vezes como

pressuposto fundamental do direito das nações, e outras vezes como o seu primeiro princípio, criou a presunção sem a qual os acordos deixam de fazer sentido. Regras subordinadas ou de qualificação regulam por exemplo se é necessário manter a boa fé no trato com heréticos ou infiéis; se os acordos permanecem válidos quando mudam as circunstâncias (e a quem cabe determinar se elas efetivamente mudaram); se são válidos, e em que medida, os acordos impostos pela força; quais as situações em que uma das partes pode ser dispensada de cumprir suas obrigações; quais os princípios que devem orientar a interpretação dos acordos; até que ponto um novo governo deve responder pelas obrigações contraídas por seus antecessores etc.

As regras de coexistência incluem também aquelas que prescrevem a conduta para sustentar o objetivo da estabilização do controle ou jurisdição de cada estado sobre o seu próprio território e a sua população. No centro desse complexo de regras está o princípio de que todos os estados aceitam o dever de respeitar reciprocamente a soberania ou jurisdição suprema de todos os demais estados sobre o seu domínio territorial e os seus cidadãos. Um corolário, ou quase corolário, desta regra fundamental é o de que os estados não devem intervir pela força ou ditatorialmente nos assuntos internos dos demais. Outra regra é a que estabelece a "igualdade" de todos os estados, no sentido de que tenham os mesmos direitos de soberania.

Em terceiro lugar há o complexo de regras que regulam a cooperação entre os estados, em escala universal ou mais limitada, além da que é indispensável para a simples coexistência. Ele inclui regras que facilitam a cooperação, não apenas política e estratégica, mas também social e econômica. A expansão, neste século, das normas legais sobre a cooperação entre os estados no campo econômico, social, ambiental e das comunicações exemplifica o papel das regras de cooperação, assunto que será examinado no capítulo 6.

As regras desse tipo prescrevem condutas apropriadas não aos objetivos elementares ou primários da vida internacional, mas àqueles objetivos secundários, mais avançados, que caracterizam uma sociedade internacional que chegou a um consenso sobre uma gama de objetivos

mais ampla do que a mera coexistência. Não obstante, pode-se dizer que essas regras desempenham um papel em relação à ordem internacional, na medida em que o desenvolvimento da cooperação e do consenso entre os estados sobre essas metas mais amplas devem fortalecer o contexto da sua coexistência.

Este não é o lugar apropriado para expor de forma integral esses três complexos de regras, de examinar os problemas derivados da sua interpretação ou de conciliar os conflitos entre eles. Como também não é o lugar para considerar quais dessas regras têm *status* de lei ou norma moral, quais devam ser consideradas regras consuetudinárias ou operacionais, nem de traçar a evolução histórica por meio da qual essas regras se transferiram de uma categoria para outra, mudando em alguns casos uma segunda vez. Será suficiente observar que o vasto e cambiante *corpus* de regras e quase-regras, de que as citadas são parte do núcleo central, fornecem os meios pelos quais a sociedade internacional move-se de uma vaga percepção do seu interesse comum para a concepção clara do tipo de conduta exigida por esse interesse comum.

Instituições

Na sociedade internacional os principais responsáveis pela função de ajudar a tornar as regras efetivas são seus próprios membros - os estados soberanos. Isto ocorre em virtude da inexistência de um governo supremo, que no estado moderno pode exercer essa função, ou de um grau de solidariedade entre os estados como o que caracteriza, nas sociedades primitivas sem estado, a execução dessa atividade pelos grupos politicamente competentes. Neste sentido, na sociedade dos estados, as instituições mais importantes são os próprios estados.

São eles que exercem a função de formular as regras, ou legislar, manifestando a sua concordância. As normas de aplicação geral, como as regras de coexistência, nascem do costume e da prática estabelecida, sendo em alguns casos confirmadas por convenções multilaterais. As regras aplicadas só a grupos particulares de estados podem surgir também do costume e da prática, como acontece com as regras operacionais destinadas a

evitar e administrar as crises desenvolvidas pelas grandes potências, mas podem também ser matéria de tratados ou acordos explícitos.

Os estados divulgam as regras em sua linguagem oficial, como quando afirmam que respeitam o princípio legal da soberania ou o princípio moral da auto-determinação nacional, ou ainda a regra operacional de que as grandes potências não devem interferir mutuamente nas suas respectivas esferas de influência. Mas comunicam também essas regras com suas ações, conduzindo-se de forma a indicar se aceitam ou não uma norma em particular. Como a comunicação das regras está nas mãos dos próprios estados, e não de uma autoridade independente, a sua divulgação é normalmente distorcida em favor dos interesses de determinados estados.

Os estados administram as regras da sociedade internacional à medida que as ações executivas ancilares a essas regras são promovidas por eles mesmos ou por organizações internacionais responsáveis perante os estados. No primeiro caso, quando determinados estados são designados como depositários de um tratado, garantes de uma situação de neutralidade ou árbitros de uma disputa. No segundo, quando são criados organismos para implementar acordos a respeito do serviço de correios, de telecomunicações e muitos outros assuntos.

Cada estado interpreta as regras legais, morais e operacionais. Mesmo no caso das regras legais, os estados baseiam-se nos seus próprios juristas, e não há um método conclusivo para resolver, mediante uma autoridade independente, desacordos sobre essa interpretação. Quanto às regras morais e operacionais, a sua interpretação é ainda mais incerta.

Na ausência de uma autoridade central, o cumprimento das regras cabe aos próprios estados, que podem recorrer a atos de autodefesa, inclusive atos de força, na defesa dos seus direitos, alegadamente dentro das regras operacionais, morais ou legais. Como é freqüente que os estados não possam praticar ações efetivas na defesa dos seus interesses, a implementação das regras é incerta. Em virtude do índice de consenso ou solidariedade entre os estados, muitas vezes a sociedade internacional interpreta de modo diferente, ações consideradas como autodefesa ou cumprimento de determinadas regras pelos estados que as praticam.

Os estados exercem também a função de dar legitimidade às regras, no sentido de promover a sua aceitação como intrinsecamente valiosa, utilizando seus poderes de persuasão e propaganda para mobilizar apoio no contexto da política mundial. Atualmente, um meio importante de legitimação das regras consiste em endossá-las por assembléias ou organizações internacionais.

Os estados empreendem a tarefa de alterar ou adaptar as regras operacionais, morais e legais às circunstâncias mutáveis, mas o fazem na ausência de uma autoridade legislativa universal competente para rescindir regras antigas e formular outras novas que as substituam ou completem. Uma desvantagem adicional é o fato de que muitas vezes não há consenso sobre se certas regras devem ser mudadas, ou como. Os estados modificam as regras demonstrando, com palavras e ações, que estão retirando seu consentimento às regras antigas e atribuindo-o às novas, alterando assim o conteúdo de um costume ou prática estabelecida. As regras operacionais observadas pelas grandes potências, pela quais elas respeitam as esferas de influência recíprocas em diferentes regiões do mundo, são rescindidas ou modificadas quando essas potências mostram, com o que dizem ou fazem, que deixaram de aceitá-las ou consideram que as suas fronteiras ou condições mudaram. O princípio moral da auto-determinação nacional - a regra de que os estados devem ser estados nacionais - substituiu a regra da legitimidade dinástica não pelo ato de qualquer autoridade legislativa, mas por meio de guerras e revoluções. Os tratados ou convenções multilaterais às vezes desempenham um papel na mudança das normas legais, mas os estados também mudam regras antigas ao violá-las ou ignorá-las sistematicamente, para demonstrar que retiraram a sua aceitação. Em outras palavras, enquanto a adaptação das regras a circunstâncias cambiantes é parte do processo de manutenção da ordem, por outro lado ela é muitas vezes acompanhada pela desordem.

Finalmente, os estados assumem a tarefa que, por falta de melhor designação, tem sido chamada de "proteção" das regras. As normas que sustentam a ordem na sociedade internacional só podem funcionar se há condições propícias no sistema político internacional. Em particular,

só podem funcionar se continua a haver aquele sentido dos interesses comuns dos estados que eles procuram traduzir em uma diretriz precisa para a sua conduta. A função da "proteção" da regra compreende tudo o que os estados podem fazer para criar ou manter as condições do sistema que permitam o florescimento delas.

A "proteção" das regras abrange, antes de mais nada, as ações clássicas da diplomacia e da guerra com as quais os estados procuram preservar o equilíbrio geral do poder no sistema internacional (e modernamente uma relação de mútua coibição nuclear entre as potências nucleares); ajustar ou conter os conflitos ideológicos; resolver ou moderar os conflitos de interesse entre os estados; limitar ou controlar os armamentos e as forças armadas tendo em vista os interesses da segurança internacional; aplacar as reclamações de estados insatisfeitos com a falta de mudanças que consideram justas; garantir e manter a concordância das potências menores com os direitos e responsabilidades especiais das grandes potências.

Essas medidas de "proteção" das regras não são prescritas pelas normas de coexistência, ou pelo direito internacional que endossa algumas dessas normas. Na verdade, certas medidas adotadas pelos estados com o propósito de "proteger" as regras podem colocá-los em conflito com o direito internacional. As atividades que atuam na "proteção" das regras de coexistência estão sujeitas a outras regras, tais como as que regulam o equilíbrio de poder, a diplomacia e a situação especial das grandes potências.

Ao executar essas funções, os estados colaboram entre si em vários graus com o que podemos chamar de "instituições da sociedade internacional": o equilíbrio de poder, o direito internacional, os mecanismos diplomáticos, o sistema administrativo das grandes potências, a guerra. Por "instituição" não queremos referir-nos necessariamente a uma organização ou mecanismo administrativo, mas a um conjunto de hábitos e práticas orientados para atingir objetivos comuns. Essas instituições não retiram do estado seu papel principal de implementar as funções políticas da sociedade internacional, ou de substituir no sistema internacional a inexistente autoridade central. Elas manifestam o

elemento de colaboração entre os estados no desempenho da sua função política, e constituem ao mesmo tempo um meio para sustentar tal colaboração. Essas instituições servem para simbolizar a existência de uma sociedade internacional que representa mais do que a soma dos seus participantes, para dar substância e permanência à colaboração dos estados no exercício das funções políticas da sociedade internacional e para moderar a sua tendência de perder de vista os interesses comuns. Na Segunda Parte deste livro vamos estudar a contribuição dada à ordem internacional por essas instituições.

As explicações funcionais e causais

Um tema central do presente estudo é o fato de que as regras e instituições a que nos referimos exercem funções ou desempenham papéis positivos com relação à ordem internacional. No presente estudo as afirmativas desse tipo significam apenas que essas regras e instituições são causas eficientes na ordem internacional; que estão entre as suas condições necessárias e suficientes. Não pretendemos utilizar uma explicação "estrutural-funcionalista", em que termos tais como "função" e "papel" são empregados com um sentido diferente.

Na explicação "estrutural-funcionalista" a afirmativa de que essas regras e instituições preenchem "funções" com relação à ordem internacional pode implicar que para a sua sobrevivência e manutenção a sociedade internacional tem certas "necessidades" que são preenchidas pelas regras e instituições em questão. Se podemos adotar as premissas adicionais de que o preenchimento dessas necessidades é essencial para a sobrevivência da sociedade internacional, e de que essa satisfação não pode ser obtida de outra forma, neste caso dizer que tais regras e instituições preenchem essas funções equivale a dizer que as endossamos.

O presente estudo não pretende fornecer uma explicação ou justificativa para as regras de coexistência na sociedade internacional, ou para as instituições que contribuem para torná-las efetivas. Em primeiro lugar enfatizamos aqui que a ordem não é o único valor da política internacional, nem é necessariamente um valor supremo. Assim, mes-

mo se aceitássemos uma explicação "estrutural-funcionalista", segundo a qual tais regras e instituições da sociedade internacional são essenciais para preservar a sua ordem, isto não significaria um endosso às mesmas.

Em segundo lugar, qualquer que seja o mérito da aplicação do raciocínio "estrutural-funcionalista" a outras sociedades, pode haver dúvida sobre sua validade quando aplicado à sociedade dos estados. A premissa subjacente a esse raciocínio reside na relevância da totalidade ou unidade da sociedade que está sendo explicada, o primado do conjunto sobre as suas partes na explicação do que nela ocorre, a possibilidade de descrever a natureza e o propósito de cada componente em termos do que ele contribui para atender às "necessidades" do conjunto.

Ora, a sociedade internacional não mostra o tipo de integridade ou unidade que permitiria explicações desse tipo. Neste estudo acentuamos que o elemento "sociedade" é apenas um dos que competem na política internacional; na verdade, descrevê-la como uma "sociedade" mostra só em parte o que ela é. Uma explicação das regras e instituições da sociedade internacional que tratasse apenas das funções que elas exercem com relação ao conjunto da sociedade internacional não negligenciaria o fato de que a melhor descrição da política entre as nações é o estado de guerra, um campo político em que os atores principais são indivíduos e grupos e não os estados.

Em terceiro lugar, cabe uma dúvida sobre a validade fundamental da análise "estrutural-funcional", ainda quando ela é aplicada às sociedades com mais unidade do que a existente na sociedade dos estados. Assim, mesmo nas primeiras, como os estados nacionais modernos ou as sociedades primitivas caracterizadas por um grau elevado de solidariedade e consenso social, há forças operando de forma anti-social ou não-social, que não é fácil incorporar em uma teoria que procura relacionar todos os eventos sociais com o funcionamento do conjunto da sociedade.

CAPÍTULO IV

ORDEM *VERSUS* JUSTIÇA NA POLÍTICA INTERNACIONAL

A ORDEM não é apenas uma condição efetiva ou possível – uma situação concreta na política mundial – mas, de modo muito geral, é considerada também como um valor. No entanto, não é o único valor em relação ao qual a conduta internacional pode ser ajustada, nem é necessariamente um valor supremo. Atualmente, por exemplo, diz-se muitas vezes que enquanto as potências ocidentais preocupam-se primordialmente com a ordem, ao justificar as suas políticas, os estados do Terceiro Mundo estão empenhados fundamentalmente na realização da justiça na comunidade internacional, mesmo a custo da desordem. O professor Ali Mazrui, um dos poucos especialistas contemporâneos no campo das relações internacionais que têm refletido profundamente sobre essa questão, já disse que as potências ocidentais, principais autores da Carta das Nações Unidas, a redigiram de tal forma que a paz e a segurança são tratadas como objetivos primários da organização, e a promoção dos direitos humanos como um objetivo secundário, enquanto os estados africanos e asiáticos estão empenhados na inversão dessa ordem de prioridade. [1]

Vou considerar mais adiante em que medida o professor Mazrui tem razão ao caracterizar deste modo o conflito de políticas entre as potências ocidentais e os estados da África e da Ásia. Meu objetivo neste capítulo é levantar algumas questões mais profundas subjacentes a esse conflito, que no passado têm estado presentes em outros confli-

[1] Ali Marzui, *Towards a Pax Africana* (Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1967).

tos desse tipo, relativas ao lugar da ordem na hierarquia dos valores humanos. Proponho-me, em particular, a examinar as reivindicações competitivas da ordem com este outro valor que lhe serve mais comumente de contraste: a justiça. Para isso, vou procurar responder às seguintes perguntas:

i) Que sentido ou sentidos podemos atribuir, na política mundial, à idéia da justiça?

ii) De que forma a ordem se relaciona com a justiça na política mundial? Em que medida ordem e justiça são compatíveis, e podem reforçar-se mutuamente como objetivos políticos? Em que medida são metas conflitantes ou que, até mesmo, se excluem reciprocamente?

iii)Tendo em vista que a ordem e a justiça são objetivos conflitantes ou alternativos da política mundial, qual deles deve ser prioritário?

Ao discutir questões como essas há o perigo de cairmos na subjetividade ou na tentação de receitar determinadas políticas. Além disso, seria ingênuo imaginar que, formuladas em termos genéricos, essas perguntas poderiam ser respondidas com autoridade e de forma conclusiva. No entanto, se pudermos evitar o subjetivismo e a busca forçada de soluções, é possível que possamos, pelo menos, clarificar essas perguntas e chegar a uma compreensão mais profunda do que existe por trás das várias respostas possíveis.

O SENTIDO DE "JUSTIÇA"

Ao contrário de *ordem*, *justiça* é um termo que só podemos definir, em última instância, de modo pessoal ou subjetivo. Não me proponho aqui a propor uma visão pessoal do que seria uma conduta justa na política mundial ou a embarcar em uma análise filosófica dos critérios que permitem reconhecer essa conduta. Meu ponto de partida é simplesmente o fato de que existem certas idéias ou crenças a respeito da justiça na política mundial e que as exigências formuladas em nome dessas idéias desempenham um certo papel no curso dos acontecimentos.

Indubitavelmente as idéias sobre a justiça pertencem à categoria das idéias morais, que tratam as ações humanas como certas ou erradas em si mesmas e não como um meio para atingir determinados fins. Pertencem ao plano das idéias que são não apenas hipoteticamente, mas categoricamente imperativas. Assim, as considerações sobre a justiça das ações se distinguem das considerações de ordem legal, bem como dos ditames da prudência, do interesse ou da necessidade.

Quando pensamos sobre a justiça há certas distinções, familiares nas análises teóricas do conceito, que valem a pena ter em mente.[2] Em primeiro lugar, há a distinção entre o que tem sido chamado de justiça "geral", entendida como conduta virtuosa ou correta, e justiça "particular", compreendida como um tipo especial de conduta correta, entre outras possíveis. O termo "justiça" é empregado, às vezes, com o sentido de "moralidade" ou "virtude", como se a ação justa fosse simplesmente a ação moralmente correta. Argumenta-se com freqüência, porém, que as idéias de justiça constituem uma sub-categoria particular das idéias morais, o que está implícito quando dizemos que a justiça deve ser ponderada pela misericórdia, ou que no seu tratamento recíproco os estados são capazes de agir com justiça, mas não com caridade. Argumenta-se que a justiça tem a ver especialmente com a igualdade no gozo de direitos e privilégios, e também com a eqüidade ou reciprocidade; que, qualquer que seja a substância dos direitos ou privilégios em questão, as exigências de justiça se referem à igualdade no acesso a esses direitos e privilégios entre pessoas que diferem entre si sob certos aspectos mas que devem ser tratadas de modo a respeitar esses direitos.

Na política mundial as exigências de justiça assumem muitas vezes essa forma. São demandas para a remoção de privilégios ou de discriminação, para a igualdade na distribuição ou aplicação de direitos entre os fortes e os fracos, os grandes e os pequenos, os ricos e os pobres, os pretos e os brancos, os vitoriosos e os vencidos, as potências nucleares

[2] Todas as distinções entre justiça geral e particular, formal e substantiva, aritmética e proporcional, comutativa e distributiva podem ser encontradas em Aristóteles. Vide uma análise contemporânea em Morris Ginsberg, *On Justice in Society* (Londres, Heinemann, 1965), e John Rawls, *A Theory of Justice* (Oxford Univ. Press, 1972).

e as não-nucleares. É importante distinguir entre "justiça", neste sentido especial de igualdade de direitos e privilégios, e "justiça" no sentido em que usamos o termo, com a acepção de "moralidade".

Uma segunda distinção importante precisa ser feita entre a justiça "substantiva" e a justiça "formal". A justiça substantiva é baseada no reconhecimento de regras atribuindo certos direitos e deveres específicos (políticos, sociais e econômicos) enquanto a justiça formal se baseia na aplicação dessas regras igualmente a pessoas em igual situação, independentemente do conteúdo substantivo de tais regras. A exigência de "igualdade perante a lei", segundo a qual as regras devem ser aplicadas de igual forma à mesma classe de pessoas reflete neste sentido a noção de "justiça formal", embora tais exigências surjam com respeito a todas as regras, legais ou não, ou seja, a norma de que grupos iguais de pessoas devem ser tratados da mesma forma está implícita na própria concepção de qualquer regra. Na política mundial a demanda por "justiça" é muitas vezes uma demanda por "justiça formal", no sentido de que qualquer regra seja aplicada igualmente a todos os estados, seja uma regra legal como aquela que determina a não interferência nos assuntos internos de outro estado, ou uma regra moral, como a que confere a todas as nações o direito à auto-determinação, ou ainda uma regra operacional, como a que obriga as grandes potências a respeitar mutuamente suas respectivas áreas de influência.

Uma terceira distinção é feita entre a "justiça aritmética", no sentido de reconhecer iguais direitos e deveres, e a "justiça proporcional", em que direitos e deveres podem não ser iguais, mas são distribuídos de acordo com o objetivo em vista. A igualdade pode ser concebida como a atribuição dos mesmos direitos e deveres a toda uma classe de pessoas ou grupos que estejam na mesma situação. Mas é evidente que, entendida desse modo, a igualdade muitas vezes deixará de preencher outros critérios de justiça. Uma razão é que, considerando que as pessoas e os grupos diferem por vezes em capacidade e necessidade, uma regra que lhes assegure os mesmos direitos e deveres atribuídos a outras pessoas ou grupos diferentes pode ter o efeito de simplesmente acentuar a desigualdade. Como escreveu Aristóteles, "há injustiça quando os iguais são

tratados desigualmente e também quando os desiguais são tratados com igualdade."[3] O princípio enunciado por Marx "de cada um conforme a sua capacidade, a cada um conforme a sua necessidade" incorpora uma preferência pela justiça "proporcional", em contraste com a "aritmética", tendo em vista o objetivo da justa distribuição da riqueza na sociedade. Na política mundial certos deveres e direitos fundamentais, tais como o direito dos estados à independência e soberania e o dever de não interferir reciprocamente nos assuntos internos, considerados como de igual aplicação a todos os estados, são exemplos da "justiça aritmética", enquanto a doutrina de que, numa guerra ou numa represália, o emprego da força deve ser proporcional à ofensa sofrida ilustra a idéia de "justiça proporcional".

Uma quarta distinção, associada de perto à anterior, é a existente entre a justiça "comutativa" ou recíproca e a justiça "distributiva", que busca o bem comum e o interesse da sociedade no seu conjunto. A justiça "comutativa" consiste no reconhecimento dos direitos e deveres mediante um processo de intercâmbio ou barganha, pelo qual indivíduos ou grupos admitem os direitos dos outros de forma recíproca. Na medida em que esses indivíduos ou grupos tenham igual capacidade de barganha, o processo levará provavelmente ao que chamamos de "justiça aritmética", ou seja, à igualdade de direitos. Em contraste, a "justiça distributiva" é alcançada não por um processo de barganha entre os membros individuais da sociedade em questão, mas pela decisão do conjunto da sociedade, à luz da consideração do seu bem ou interesse comum. Está claro que, neste sentido, a "justiça distributiva" pode resultar muitas vezes em justiça "proporcional" mais do que "aritmética", ao exigir, por exemplo, que os impostos pagos pelos ricos sejam maiores do que os pagos pelos pobres, ou que os fortes trabalhem mais do que os fracos. Atualmente, a política mundial é sobretudo um processo de conflito e cooperação entre estados que só têm uma percepção rudimentar do bem comum com relação ao mundo em seu conjunto e é, portanto, o domínio principalmente das idéias de justiça "comutativa",

[3] *Leis*, Livro VI.

e não de justiça "distributiva". O principal ponto em debate a respeito da justiça na vida internacional reside na tentativa dos estados soberanos de decidir entre eles, negociando suas demandas e seus direitos e deveres que serão reconhecidos, e como serão aplicados. Apesar de tudo, as idéias de justiça "distributiva" têm igualmente um papel a desempenhar nos debates sobre a política mundial, que pode ser exemplificado pela noção de que a justiça exige uma transferência de recursos econômicos dos países ricos para os países pobres.

Ao fazer todas essas distinções é importante considerar de que direitos e deveres morais agentes ou atores da política mundial estão investidos. A partir dessa perspectiva podemos distinguir o que chamaremos de justiça internacional, ou entre os estados, de justiça individual ou humana e de justiça mundial ou cosmopolita.

A justiça internacional, ou justiça entre estados

Por justiça internacional ou justiça entre estados, o que temos em mente são as regras morais que atribuem direitos e deveres aos estados e às nações. Por exemplo, a noção de que todos os estados, independentemente do seu tamanho, composição racial ou inclinação ideológica, têm o mesmo direito à soberania; ou a idéia de que todas as nações têm o mesmo direito à auto-determinação nacional. Naturalmente, os direitos dos estados podem entrar em conflito com os direitos das nações, e por isso justiça entre os estados não é o mesmo que justiça internacional: o princípio da auto-determinação nacional tem sido invocado para destruir a integridade soberana de certos estados, e hoje ameaça muitos deles. No entanto, como há atualmente um amplo consenso de que os estados devem ser estados nacionais, e a doutrina oficial da maioria dos estados (mesmo dos chamados "estados multinacionais") é a de que eles são estados nacionais, há uma certa harmonia entre as concepções desses dois níveis da justiça – a justiça entre os estados e a justiça internacional.

Como os estados são os principais agentes ou atores da política mundial, as idéias de justiça entre eles formam o principal conteúdo do debate habitual sobre a justiça no campo internacional. Todos os esta-

dos sustentam que têm certos direitos e deveres que não são meramente legais, mas também morais. Afirmam que a sua política é justa porque é moralmente correta ("justiça geral") e assim, exigem igualdade de tratamento nas relações com os outros estados ("justiça particular"). Pretendem ter o direito moral à soberania ou independência ("justiça substantiva"), que deve ser aplicado ou administrado igualmente com relação a todos os estados ("justiça formal"). Afirmam o direito a igual tratamento entre eles e os outros no acesso às oportunidades comerciais ou na votação em assembléias internacionais ("justiça aritmética"), ao mesmo tempo em que insistem em que a sua contribuição financeira às organizações compostas de estados seja determinada em proporção ao produto nacional ("justiça proporcional"). Reconhecem os direitos de todos os tipos atribuídos aos demais estados, em troca de igual reconhecimento ("justiça comutativa"), mas podem também discordar, pelo menos retoricamente, com base na concepção do bem comum de uma comunidade regional ou mundial ("justiça distributiva").

A justiça individual ou humana

Por justiça individual ou humana são entendidas as regras morais que atribuem direitos e deveres individualmente aos seres humanos. Sob a forma da doutrina do direito natural, as idéias sobre a justiça humana precederam historicamente o desenvolvimento das noções da justiça entre os estados ou internacional, proporcionando talvez os principais fundamentos intelectuais sobre os quais as idéias de justiça entre estados ou internacional se basearam no princípio. Em outras palavras, imaginou-se que os estados, originalmente, tinham direitos e deveres porque os indivíduos tinham direitos e deveres e é que pessoas governavam os estados e as nações eram conjuntos de indivíduos. No século XVIII as idéias sobre justiça entre os estados, ou internacional, tinham alcançado um ponto de decolagem, após o que perderam o vínculo com os meios que as tinham estabelecido, pois passou-se a considerar que havia direitos e deveres associados ao conceito de estado, diferente daqueles associados aos que governavam os estados, e que a personalidade cole-

tiva da nação era diferente da soma da personalidade dos seus membros e, de acordo com algumas visões, era maior do que esse somatório.

Neste sistema, em que direitos e deveres se aplicavam diretamente aos estados e às nações, o conceito de direitos e deveres humanos sobreviveu, mas adquiriu uma existência subterrânea. Longe de proporcionar a base da qual as idéias da justiça e moralidade internacional pudessem derivar, tornou-se potencialmente um elemento subversivo da própria sociedade internacional. Essa posição se refletida na visão da doutrina positivista dos internacionalistas dos séculos XVIII e XIX, segundo a qual os estados eram os únicos sujeitos genuínos do direito internacional, e que os indivíduos podiam apenas ser objeto de entendimentos entre estados. O acordo básico de coexistência dos estados, manifesto na troca de reconhecimento de jurisdições soberanas, implica uma conspiração do silêncio entre os governos a respeito dos direitos e deveres dos seus cidadãos. Essa conspiração é mitigada pela prática de conceder o direito de asilo a refugiados políticos estrangeiros, pelo reconhecimento declaratório dos direitos morais dos seres humanos em documentos como a Carta do Atlântico, a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como pela prática de cooperação entre governos no sentido de exigir o respeito aos direitos humanos em situações como o tratamento dos prisioneiros de guerra e a promoção do bem-estar econômico e social. Mas a noção dos *deveres* do ser humano individual suscita, na política internacional, a questão do conflito entre esses deveres e aqueles que os indivíduos têm para com o estado. Essa questão foi levantada pelo Tribunal de Crimes de Guerra de Nuremberg, com relação aos militares e líderes políticos alemães, e foi também levantada no caso dos militares e líderes políticos norte-americanos responsáveis pela condução da guerra do Vietnã.[4] E a idéia dos direitos humanos dos indivíduos suscita na política internacional a questão dos direitos e deveres que têm pessoas e grupos de intervirem em defesa de direitos violados dentro da jurisdição de outros estados. Por exemplo, o direito das potências ocidentais de proteger os

[4] Vide Telford Taylor, *Nuremberg and Vietnam, an American Tragedy* (N.York, Random House, 1970).

direitos políticos dos cidadãos dos países da Europa Oriental, dos africanos de proteger os direitos dos sul africanos de raça negra, da China de proteger os direitos das minorias chinesas no Sudeste Asiático. Estas são questões que, respondidas de um certo modo, podem produzir desordem nas relações internacionais, ou até mesmo levar à destruição da própria sociedade internacional. Por isso, quando discutem direitos e deveres indivíduais os representantes dos estados o fazem em voz baixa uma vez que, se os seres humanos têm direitos, outros estados ou grupos e outros estados podem defender, há limites à sua autoridade; e se os indivíduos têm deveres com relação a causas ou movimentos além do estado de que são cidadãos, este estado nem sempre poderá contar com a sua lealdade.

A justiça cosmopolita ou mundial

Além das idéias sobre a justiça entre os estados, ou internacional, e sobre a justiça humana, precisamos reconhecer uma terceira categoria que podemos chamar de justiça cosmopolita ou mundial. Essa noção de justiça procura definir o que é certo ou bom para o mundo todo, para uma imaginária *civitas maxima* ou sociedade cosmopolita a que pertencem todos os indivíduos e à qual todos os seus interesses devem estar subordinados. Essa noção de justiça como promoção do bem comum mundial é diferente da afirmação dos direitos e deveres individuais em todo o mundo, porque sustenta que esses indivíduos formam ou deveriam formar uma sociedade ou comunidade cujo interesse ou bem comum qualificasse e até mesmo determinasse seus direitos e deveres individuais, assim como no passado os direitos e deveres dos indivíduos dentro de cada estado eram qualificados ou determinados por noções tais como o bem do estado, a maior felicidade para o maior número dos seus cidadãos, ou a vontade geral. Implica uma concepção de justiça que é, ao mesmo tempo, "proporcional" assim como "aritmética", "distributiva" e também "comutativa".

Essa idéia do bem comum em escala mundial tem a ver não com os objetivos ou valores comuns da sociedade dos estados, mas com os

da sociedade universal que reúne toda a humanidade, constituída por membros que são seres humanos individuais. Tal noção está implícita em boa parte do debate contemporâneo, em que se fala ou se escreve como se essa sociedade cosmopolita já existisse. Assim, quando são discutidos problemas estratégicos ou relativos ao controle de armamentos, não é incomum qualificar a hipótese de uma guerra nuclear generalizada não só como um desastre para a sociedade dos estados, e uma violação dos direitos humanos individuais, mas também como ameaça à vida humana e à civilização planetária. Nas discussões sobre a transferência de recursos dos países ricos para os pobres, admite-se às vezes como objetivo final não o enriquecimento destes últimos, ou a defesa dos direitos que têm os pobres de levar uma vida melhor, mas uma distribuição mais equitativa da riqueza entre todos os membros da sociedade humana, ou a garantia de um padrão mínimo de riqueza e bem estar dentro dessa sociedade. Nas discussões sobre os problemas da ecologia ou do meio ambiente, o apelo fundamental que se faz não é dirigido à cooperação entre os estados, ou aos direitos e deveres individuais, mas à solidariedade que devem ter todos os seres humanos ao enfrentar, na condição de seres humanos, certos desafios ecológicos ou ambientais que os afetam.

Se as idéias da justiça entre os estados ou internacional têm um papel dominante nas circunstâncias atuais da política mundial, em que os estados são os atores mais importantes, e as idéias de justiça humana têm um papel menos importante, a noção de justiça mundial ou cosmopolita desempenha um papel ainda menor. A sociedade ou comunidade mundial, cujo bem comum ela pretende definir, por ora só existe como uma idéia ou um mito. Algum dia poderá ter força mas ainda, efetivamente, não dispõe de poder. A grande massa dos atores políticos da humanidade não tem os meios necessários para agregar e articular interesses, para o recrutamento e a socialização política que, de acordo com os conhecimentos correntes, são características que distinguem um sistema político. É por meio dos mecanismos da sociedade dos estados soberanos que os interesses da humanidade são agregados e articula-

dos, e um processo de socialização política dá forma e consistência a um sistema político universal. Por essa razão, para saber quais podem ser os interesses do mundo como um todo (por exemplo, em relação ao controle de armas, à distribuição da população e dos recursos, ou à conservação ambiental) somos obrigados a indagar quais os pontos de vista dos estados soberanos e das organizações internacionais que são dominadas por esses estados..

Na verdade, não faltam porta-vozes auto-designados para falar em nome do bem comum da "nave espacial Terra" ou "do nosso planeta ameaçado". No entanto, quaisquer que sejam os seus méritos, os pontos de vista desses indivíduos não refletem o resultado de um processo político de afirmação e conciliação de interesses. Isso ocorre porque esses pontos de vista não são chancelados por esse processo político. As opiniões desses indivíduos, portanto, constituem uma diretriz ainda menos autorizada para o entendimento do que vem a ser o bem comum da humanidade do que as propostas dos representantes dos estados soberanos, mesmo que sejam estados tirânicos e pouco representativos, os quais, pelo menos presumivelmente, falam por uma coletividade, e não apenas por si mesmos. Da mesma forma, essa autoridade política também falta aos representantes de órgãos não-governamentais (como os grupos de especialistas em controle de armamentos, desenvolvimento econômico ou assuntos ambientais), que só podem se manifestar com autoridade efetiva sobre a sua especialidade em particular. Com efeito, definir os interesses da humanidade significa postular um tipo de autoridade que só um processo político pode conferir.

Mas se é sobretudo por meio do ponto de vista dos estados, reunidos em organizações internacionais, que precisamos tentar descobrir qual o bem comum da humanidade, estamos usando uma lente distorcida. De fato, as ideologias universais adotadas pelos estados são notoriamente subservientes aos seus interesses especiais, e os acordos entre os estados representam sabidamente o resultado de barganha e de ajustes, sem levar em conta qualquer interesse da humanidade como um todo.

A compatibilidade da ordem e da justiça

É óbvio que a ordem internacional existente não satisfaz algumas das aspirações de justiça mais profundas e que contam com o apoio mais amplo. Com relação ao cenário internacional contemporâneo, ele é marcado não só pelo conflito entre os estados preocupados fundamentalmente com a preservação da ordem e aqueles que atribuem prioridade às mudanças justas, como observou o professor Mazrui, mas também pela tensão inerente entre a ordem proporcionada pelo sistema e pela sociedade dos estados e as várias aspirações por justiça presentes na política mundial, manifestadas persistentemente de uma maneira ou de outra.

É bem verdade que a justiça, em qualquer uma das suas formas, só é realizável dentro de um contexto de ordem. Os objetivos secundários ou avançados da vida social só podem ser garantidos se os seus objetivos elementares ou primários estiverem de algum modo realizados. A *fortiori*[5] é verdade que ao fornecer um contexto de algum tipo de ordem, ainda que rudimentar, a sociedade internacional pode ser considerada como precursora do igual acesso aos direitos de vários tipos. É também verdade que hoje, por meio de órgãos quase universais como as Nações Unidas e suas agências especializadas, a sociedade internacional está comprometida formalmente com muito mais do que a preservação de um mínimo de ordem ou coexistência. A sociedade internacional tem compromisso com idéias de justiça entre os estados, ou internacional, e de justiça individual ou humana e, até certo ponto, leva mesmo em conta os objetivos de uma justiça mundial, ao endossar a transferência de recursos dos países ricos para os pobres. Além disso, facilita a cooperação intergovernamental em muitos campos, visando a realização desses propósitos.

No entanto, há muitos obstáculos. Para começar, o contexto da ordem internacional é bastante desfavorável aos projetos que pretendem realizar a justiça cosmopolita ou mundial. Se a idéia do bem co-

[5] Com razão mais forte. (N. do R.T.)

mum mundial fosse levada a sério, ela teria de levar em consideração questões tais como a de ajustar ao interesse geral as políticas de imigração dos estados, em todo o mundo; a determinar que regiões, ou países, seriam mais e menos necessitados de capital; definir a política fiscal e comercial dos estados segundo um conjunto de prioridades comuns, e quais deveriam ser os resultados dos muitos conflitos violentos civis e internacionais, em todo o mundo, que estariam mais de acordo com os interesses gerais da humanidade.

Esses são, naturalmente, as questões que permanecem sob o controle dos estados e, na ausência profundas mudanças na sociedade humana, eles não parecem interessados em abrir mão desse controle. A posição dos governos como guardiães dos interesses de parcelas limitadas da humanidade impõe conhecidos obstáculos à idéia de se verem simplesmente como agências responsáveis, em conjunto, pela implementação do bem comum mundial. Diz-se algumas vezes que o compromisso da política comercial e assistencial dos países doadores com um nível mínimo de bem estar econômico em todo o mundo implica e pressupõe aceitar a noção de interesses da comunidade humana. Kenneth Boulding, por exemplo, argumenta que como a transferência de recursos dos países ricos para os pobres é totalmente unilateral e não recíproca, os ricos consideram-se parte da mesma comunidade de que os pobres também participam. "Se A dá a B alguma coisa, sem nada esperar em troca, é preciso inferir que B é parte de A, ou que A e B são partes de um sistema mais amplo de interesses e organizações."[6] Pode-se argumentar que a idéia da humanidade vista como uma só comunidade é uma melhor *rationale* para a transferência de recursos do que outras que são por vezes apresentadas. Melhor, por exemplo, do que o argumento, defendido às vezes nos países ocidentais, de que a assistência aos pobres é necessária para promover a ordem ou a estabilidade (conforme um modelo que garanta os valores preferenciais do Ocidente), ou para evitar uma revolta incipiente dos pobres contra os ricos; ou

[6] Kenneth Boulding, "*The Concept of World Interest*", em *Economics and the Idea of Mankind*, ed. Bert F. Hoselitz (Columbia Univ. Press, 1965), pág. 55.

ainda a idéia, comum na retórica dos países pobres, de que essa transferência é necessária para que as nações ricas expiem a sua culpa por males do passado. Não está claro, porém, que a visão da humanidade como uma comunidade esteja de fato subjacente, em alguma medida importante, à transferência de recursos para os países pobres. Também não está claro se essa atividade ocupa uma posição segura e bem estabelecida na agenda permanente da sociedade internacional, pressionada, de um lado, pela percepção de que os países ricos devem reduzir ao mínimo o seu envolvimento com o Terceiro Mundo e, de outro lado, pela doutrina de que essa assistência é essencialmente uma forma de perpetuar o domínio e a exploração, e portanto prejudicial aos interesses genuínos dos países pobres.

As idéias da justiça mundial ou cosmopolita só são realizáveis (se o são) no contexto de uma sociedade mundial ou cosmopolita. Portanto, as demandas por uma justiça mundial são inerentemente revolucionárias e implicam transformação do sistema e da sociedade de estados. Mas, em última análise, a justiça mundial pode ser conciliada com a ordem mundial no sentido de que é possível ter a visão de um mundo ou uma sociedade cosmopolita que assegure esses dois objetivos. Todavia, buscar uma justiça mundial no contexto do sistema e da sociedade de estados é entrar em conflito com os mecanismos que mantêm a ordem nos nossos dias.

O quadro da ordem internacional também não é favorável às demandas pela justiça humana, que representa presentemente um ingrediente muito poderoso da política mundial. A sociedade internacional reconhece a noção dos deveres e direitos humanos que podem ser levantados contra o estado a que um determinado indivíduo pertence, mas se sente inibida de implementá-la, fazendo-o só de forma seletiva e distorcida. Se a sociedade internacional se dispusesse realmente a considerar a justiça humana como primordial, e a coexistência dos estados como secundária, em uma situação em que não houvesse acordo sobre a definição desses direitos, ou sobre a hierarquia de prioridades com que devessem ser atendidos, o resultado só poderia ser a corrosão da ordem internacional. Conforme observa o professor Marzui, se assim

fosse, a Carta das Nações Unidas daria um lugar de honra aos direitos humanos em lugar da preservação da paz e da segurança, como querem os estados africanos e asiáticos. Neste ponto, a sociedade dos estados – até mesmo os estados africanos e asiáticos, a despeito do que afirma o professor Marzui – mostram a convicção de que a ordem internacional goza de prioridade sobre a justiça humana. Penso que os estados africanos e asiáticos, tanto quanto os estados ocidentais ou do bloco soviético, estão dispostos a subordinar a ordem à justiça humana em certos casos especiais que os afetam muito de perto, mas não estão dispostos a permitir a derrubada de toda a estrutura da coexistência internacional.

No atual contexto da ordem internacional há outro obstáculo à realização da justiça humana. Quando as questões relativas à justiça humana ganham uma posição preeminente na agenda da discussão política mundial, isto se deve ao fato de que determinados estados adotam a política de levantar esses temas. Terminada a Primeira Guerra Mundial o mundo ouviu falar na culpa do Kaiser pela guerra, e depois da Segunda Guerra Mundial testemunhou o julgamento e a punição de líderes e militares alemães e japoneses por crimes de guerra e crimes contra a paz. Mas não houve julgamento e punição dos líderes e militares norte-americanos, ingleses e soviéticos que, *prima facie*, podem ter tido a mesma culpa de Goering, Yamamoto e outros em desrespeitar suas obrigações humanitárias. O que não significa que a idéia de julgar e punir criminosos de guerra mediante um processo internacional seja injusta ou imprópria, mas o certo é que ela é aplicada seletivamente. O fato de que essas pessoas, e não outras, foram processadas pelas potências vitoriosas foi um mero acontecimento no âmbito da política de poder.

Do mesmo modo o mundo tomou conhecimento dos direitos humanos dos não-europeus da África do Sul, e pode chegar a ver o desagravo e a correção dos males que essas pessoas sofreram, porque o assunto é relevante para a política dos estados negros da África, e de alguns outros estados, assim como no passado o mundo tomou conhecimento dos direitos dos súditos cristãos do Sultão da Turquia, porque o tema era relevante para a política de algumas potências européias. Mas é menos provável que os direitos dos africanos nos estados negros da

África, dos intelectuais da União Soviética, dos tibetanos da China, dos nagas da Índia ou dos comunistas da Indonésia provoquem uma ação de apoio internacional, pela inexistência de um grupo importante de estados interessados em protegê-los. A ordem internacional não proporciona nenhuma proteção geral e abrangente dos direitos humanos, mas somente uma proteção seletiva determinada não pelos méritos de cada caso, mas pelas circunstâncias variáveis da política internacional.

Há ainda outro obstáculo. Mesmo nos casos em que a sociedade internacional permite uma ação orientada para a realização da justiça humana, em conseqüência das circunstâncias flutuantes da política internacional, a ação não é exercida diretamente sobre determinados indivíduos, mas por meio da mediação de estados soberanos, que a adapta a seus próprios objetivos. Tomemos o exemplo da justiça econômica mundial, para a qual está dirigida a transferência de recursos dos países ricos para os pobres. Em última análise o objetivo moral desse processo é melhorar o padrão de vida material das pessoas nos países pobres da África, da Ásia e da América Latina. Ora, os países doadores e os organismos internacionais interessados não transferem recursos diretamente a esses indivíduos, mas aos governos dos países de que eles são cidadãos. Conforme observa Julius Stone, são esses governos que determinam os critérios pelos quais os recursos chegarão aos interessados, podendo distribuí-los de forma arbitrária ou simplesmente não os distribuir. Segundo Stone, a premissa tácita do processo de transferência de recursos é a de que os beneficiários dessa "clientela da justiça humana" não são os indivíduos, mas os governos.[7] Como é natural, as dúvidas dos países doadores sobre o modo como os governos beneficiários distribuem ou deixam de distribuir esses recursos constituem um dos principais desestímulos à assistência internacional. Contudo, é forçoso concordar também com a conclusão de Stone de que, embora a transferência de recursos, do modo como é feita hoje, necessariamente deixa de atingir a meta do que chamei de "justiça humana",

[7] Julius Stone, "*Approaches to the Notion of International Justice*", em *The Future of International Legal Order: Trends and Patterns*, C. Black e Richard Falk, eds., vol. 1 (Princeton Univ. Press, 1969).

dada a natureza atual da sociedade internacional é inevitável que isto ocorra: os países e os organismos doadores não podem determinar a forma como os governos beneficiários distribuem esses recursos (embora possam estabelecer condições para essa distribuição) sem violar as normas mais fundamentais do pacto da coexistência internacional.

A sociedade internacional não é receptiva às noções da justiça cosmopolita, e só é capaz de aceitar as idéias da justiça humana de forma ambígua e seletiva, mas não reage da mesma forma às noções da justiça entre os estados, ou internacional. Como demonstrei, a própria estrutura da coexistência internacional depende de normas que atribuem direitos e deveres aos estados – não necessariamente regras morais, mas regras de procedimento, "regras do jogo" que modernamente constam em alguns casos do direito internacional. Enquanto as idéias de justiça mundial podem parecer inteiramente contrárias à estrutura da sociedade internacional, e as noções da justiça humana parecem implicar uma possível ameaça aos seus fundamentos, os objetivos da justiça entre os estados podem reforçar o pacto da coexistência entre os estados, acrescentando um imperativo moral aos imperativos do auto-interesse esclarecido e da lei sobre os quais ela repousa.

Contudo, a ordem internacional é preservada por meios que ferem sistematicamente os princípios mais básicos e mais amplamente aceitos da justiça internacional. Isto não significa simplesmente que existam hoje estados e nações que têm negados os seus direitos morais ou que deixam de cumprir suas responsabilidades morais; ou que haja uma grande desigualdade ou injustiça no acesso a esses direitos, como no cumprimento dessas responsabilidades. Naturalmente, é o que acontece, mas sempre foi assim: esta é a condição normal de qualquer sociedade. O que quero dizer é que mesmo quando os mecanismos e as instituições que sustentam a ordem internacional funcionam adequadamente (na verdade, em particular quando funcionam bem e preenchem as suas funções) eles violam necessariamente as noções ordinárias de justiça (o modo como funcionam é estudado na Segunda Parte deste estudo).

Considere-se, por exemplo, o papel desempenhado na ordem internacional pela instituição do equilíbrio de poder. É uma instituição

que pode violar as noções corriqueiras de justiça ao sancionar a guerra contra um estado cujo poder ameaça tornar-se preponderante, sem haver praticado qualquer transgressão legal ou moral, sacrificando os interesses dos pequenos estados, que podem ser absorvidos ou fracionados para servir aos interesses do equilíbrio de poder; ou, no caso do "equilíbrio do terror" – sua variante contemporânea – pelo aumento e a exploração do risco da destruição. Apesar de tudo, trata-se de uma instituição que tem hoje e teve no passado um papel fundamental na preservação da ordem no sistema internacional.

Considere-se também o papel de outra instituição: a guerra. A guerra desempenha também um papel fundamental na manutenção da ordem internacional, no fortalecimento do direito internacional, na preservação do equilíbrio de poder e na realização de mudanças consideradas consensualmente como justas. Ao mesmo tempo, a guerra pode ser um meio para subverter as regras do direito internacional, para prejudicar o equilíbrio de poder e impedir mudanças justas, ou para promover mudanças que sejam injustas. Por outro lado, a guerra é um meio que, uma vez empregado, justa ou injustamente, pode desenvolver um *momentum* próprio, deixando de ser um instrumento administrado por aqueles que a iniciaram, transformando-os e modificando de forma surpreendente a situação em que se encontram.

Consideremos novamente o direito internacional. Ele santifica o *status quo* sem proporcionar um processo legislativo pelo qual suas normas possam ser alteradas pelo consentimento geral, provocando assim pressões para que a lei seja violada em nome da justiça. Em seguida, quando ocorre essa violação, e uma nova situação é criada pelo triunfo não necessariamente da justiça, mas da força, o direito internacional passa a aceitá-la como legítima, e aceita também os meios empregados para efetuá-la. No dizer de Mazrui, o direito internacional condena a agressão, mas quando ela tem êxito deixa de ser condenada. O conflito entre o direito e a justiça no campo internacional é endêmico, pois o direito toma como ponto de partida uma série de *faits accomplis* promovidos pela força e pela ameaça do uso da força, legitimados pelo princípio de que os tratados são válidos mesmo quando impostos.

Além disso, contrariamente a muitas idéias superficiais sobre o assunto, essa tendência do direito internacional para se acomodar à política de poder não é um defeito infeliz mas remediável, que pudesse ser corrigido pelas boas obras de algum professor de direito internacional, de espírito elevado, ou por algum relatório engenhoso de uma Comissão de Direito Internacional. Há muitos motivos para acreditar que esta característica do direito internacional, que o coloca em conflito com a justiça elementar, é essencial para o seu funcionamento; que se deixasse de existir o direito internacional perderia todo contato com a realidade, inviabilizando o seu papel.

Considere-se por outro lado a função exercida na manutenção da ordem internacional pela posição especial das grandes potências. Elas contribuem para a ordem internacional mantendo os sistemas locais de hegemonia dentro dos quais a ordem é imposta a partir de cima, colaborando para administrar o equilíbrio global de poder e, de tempos em tempos, impondo sua vontade coletiva a outros estados. Mas quando prestam esses serviços à ordem internacional as grandes potências o fazem ao preço de uma injustiça sistemática com relação aos direitos dos estados menores: a injustiça sentida pelos estados que estiveram sob a hegemonia soviética na Europa Oriental ou que se encontram sob a hegemonia norte-americana no Caribe. Injustiça que foi incorporada à Carta das Nações Unidas, quando prescreve um sistema de segurança coletiva que não pode funcionar contra as grandes potências, a mesma injustiça sofrida pelas pequenas potências quando as grandes entram em acordo para chegar a uma decisão que contraria os interesses dos pequenos.

Em um plano abstrato não há incompatibilidade geral entre a ordem, no sentido em que foi aqui definida, e a justiça em qualquer um dos sentidos em que a consideramos neste trabalho. Em outras palavras, podemos imaginar uma sociedade em que haja um padrão de atividade que sustente os objetivos elementares ou primários da vida social e também os objetivos avançados ou secundários da justiça ou da igualdade: para os estados, para os indivíduos e em termos de um bem comum mundial. Não existe uma razão apriorística para afirmar que tal socieda-

de é inalcançável, ou que seja inconsistente perseguir ao mesmo tempo a ordem e a justiça mundiais. No entanto, há uma incompatibilidade entre as regras e instituições que sustentam atualmente a ordem dentro da sociedade dos estados e as exigências de uma justiça mundial, que implicam destruição dessa sociedade; as demandas pela justiça humana, que só podem ser acomodadas de forma seletiva e parcial, e as exigências da justiça entre os estados, ou internacional, com respeito à qual essas regras e instituições não são basicamente hostis, mas que só podem satisfazer de forma limitada.

A questão da prioridade

Admitindo-se que o quadro da sociedade internacional deixa de satisfazer essas várias noções de justiça, quais seriam os efeitos das tentativas de promovê-las sobre a ordem internacional? A justiça na política mundial, em suas várias acepções, só poderá ser alcançada com prejuízo da ordem internacional? E se for assim, entre as duas, qual deve ter prioridade?

Em termos de tipos ideais é possível distinguir três doutrinas que respondem a essas indagações. Primeiramente, há a visão conservadora ou ortodoxa que reconhece a existência na política mundial de um conflito inerente entre os valores da ordem e da justiça, e atribui ao primeiro precedência sobre o segundo. A sociedade internacional é uma sociedade na qual o máximo que se pode esperar é a "ordem mínima", ou coexistência, e onde as exigências de uma "ordem ótima" ameaçam neutralizar a pequena área de consenso que fundamenta essa coexistência dos estados.

Em segundo lugar, há a perspectiva revolucionária, baseada também na perspectiva de que existe um conflito permanente entre o quadro vigente na ordem internacional e a realização do ideal de justiça, mas considera este último como valor supremo: que se faça justiça, "mesmo que o mundo pereça". Os revolucionários, contudo, não acreditam em que o mundo vá perecer, mas esperam o estabelecimento de uma ordem que garanta as mudanças justas que desejam implementar,

depois de um temporário período de desordem e talvez geograficamente limitada. Esta tem sido a doutrina de alguns africanos de raça negra, em relação ao seu continente; dos nacionalistas árabes, com respeito à sua região; dos primeiros bolchevistas, e mais tarde dos comunistas chineses, em relação ao mundo em geral.

Em terceiro lugar há a posição liberal ou progressista, que sempre representou uma matriz importante no pensamento sobre a política externa no Ocidente. Talvez sem negá-la completamente ela reluta em aceitar a idéia de que haja, necessariamente, na política mundial um conflito entre a ordem e a justiça, e está sempre em busca de modos de conciliar esses dois valores. Os liberais tendem, por exemplo, a ver a correção das injustiças como a forma genuína de fortalecimento da ordem mundial; o desaparecimento do *apartheid* e dos "últimos vestígios do colonialismo" como a melhor forma de integrar os estados da África negra no sistema universal de "paz e segurança"; a justiça econômica levada aos povos pobres de todo o mundo como um meio de evitar o confronto violento, de outro modo inevitável, entre os "*have*" e os "*have-nots*". Os liberais tendem a ignorar que em certos casos a justiça não pode ser alcançada por meio do consenso e do consentimento; inclinam-se a argumentar no sentido de que as tentativas de fazer justiça quebrando a ordem são contraproducentes; a insistir com os defensores da "ordem" e da "justiça" para que permaneçam dentro dos limites de um sistema moral que aceite esses dois valores e permita um ajuste recíproco entre eles.

Está claro que as exigências de preservação da ordem e de promoção de mudanças justas na política mundial não se excluem mutuamente, e que poderá, às vezes, haver condições de conciliá-las. Para ser duradouro, qualquer regime que proporcione ordem na política mundial precisará responder, pelo menos em certa medida, às demandas por mudanças justas. Em conseqüência, uma busca esclarecida da ordem levará em conta essas demandas. Da mesma forma, a exigência de mudanças justas precisará levar em conta a manutenção da ordem internacional. Com efeito, mudanças realizadas só estarão garantidas se forem incorporadas em algum regime que proporcione ordem à sociedade internacional.

Algumas vezes é possível provocar uma mudança considerada justa com o assentimento das partes afetadas e, neste caso, não haverá qualquer prejuízo para os fundamentos da ordem internacional. A liberação dos povos africanos e asiáticos dos impérios coloniais europeus foi acompanhada por violência e desordem, e aqueles que lutaram contra o domínio colonial subordinaram conscientemente a ordem à justiça. Mas uma parte desse processo consistiu na transferência ordeira do poder por parte dos governos metropolitanos para suas ex-colônias. Parece claro também que, mesmo sem o consentimento de todas as partes envolvidas, a mudança pode ser feita com uma desordem apenas local e temporária, se houver evidência indiscutível de consenso na sociedade internacional em favor dessa mudança, e especialmente se todas as grandes potências participarem desse consenso. Em seguida, a sociedade internacional pode emergir sem arranhões, ou mesmo fortalecida. Não há dúvida de que uma sociedade internacional que alcançou um consenso não só sobre o papel da ordem mas sobre uma ampla gama de noções de justiça internacional, humana e talvez também mundial, deve ter muito mais vigor para manter a coexistência e a ordem mínima.

O conflito entre a ordem internacional e as exigências de mudanças justas surgem nos casos em que não há esse consenso sobre o que a justiça implica, e quando pressionar pela justiça significa reabrir questões que o pacto da coexistência dos estados não permite que sejam abertas e discutidas.

Assim, por exemplo, se houvesse consenso nas Nações Unidas, incluindo todas as grandes potências, em favor da intervenção militar na África do Sul destinada a assegurar a auto-determinação e os direitos políticos da população negra, uma tal intervenção poderia não ser considerada uma ameaça à ordem internacional, sendo vista até mesmo como um reforço a essa ordem por confirmar um novo grau de solidariedade moral entre os estados. Não havendo esse consenso, a exigência de uma intervenção militar implica subordinação da ordem a considerações de justiça internacional e humana. Qualquer que seja o seu mérito como construção do direito das Nações Unidas, ou como tática políti-

ca, o argumento defendido no Conselho de Segurança da ONU, desde 1963 pelos estados da África Negra, no sentido de que o *apartheid* não é apenas uma violação dos direitos humanos, mas também uma ameaça à paz, torna essa posição obscura: neste caso, são os proponentes da intervenção, movidos por considerações de justiça, que ameaçam a paz.

A ação militar da Índia ao expulsar Portugal de Goa, em 1961, e a da Indonésia no Irian Ocidental, em 1962, representaram também um rompimento da paz em favor de uma mudança considerada justa. É interessante observar que nesses casos, como em relação à intervenção militar proposta na África do Sul, as justificativas fornecidas se referiam à ordem, além da justiça. No caso de Goa, Krishna Menon defendeu a ação da Índia como a resposta necessária à agressão cometida por Portugal em 1510 que, segundo ele, havia iniciado um processo de "agressão permanente". Da mesma forma, a intervenção indiana no Paquistão Oriental, em 1957, foi defendida, *inter alia*, como resposta a uma "agressão demográfica". Assim, os revolucionários se acomodam ao padrões vigentes no sistema.

Quando a demanda de justiça, no âmbito da sociedade internacional, é feita na ausência de consenso a respeito do que a justiça significa, abre-se a perspectiva de que desaparecerá também o consenso existente a respeito da ordem ou da coexistência mínima. É preciso então enfrentar a questão da prioridade a ser atribuída à ordem e à justiça.

No presente estudo evitei dar ao termo "ordem" uma "definição persuasiva", que prejulgasse a questão do valor que tem a ordem como um objetivo humano. Por outro lado, sustento que a ordem é desejável e valiosa nos assuntos humanos e *a fortiori* na política mundial.

A ordem na vida social é desejável porque é uma condição para que outros valores sejam respeitados e vividos. Se não houver um padrão das atividades humanas que sustente os objetivos elementares, primários e universais da vida social, não será possível atingir ou preservar objetivos avançados e secundários, ou as metas específicas de determinadas sociedades. A ordem internacional, ou a ordem dentro da sociedade dos estados, é uma condição necessária para a justiça ou igualdade entre os estados ou nações. Fora do contexto de uma ordem interna-

cional não pode haver direitos iguais dos estados à sua independência, ou o direito das nações de se auto-governarem. Da mesma forma, a ordem mundial, ou a ordem na grande sociedade humana, é condição básica para se alcançar os objetivos da justiça humana ou cosmopolita; se não houver um mínimo de segurança contra a violência, de respeito pelas realizações e estabilidade das regras de propriedade, os objetivos da justiça política, econômica e social para os indivíduos, ou de uma justa distribuição de ônus e recompensas com relação ao bem comum mundial, podem não fazer sentido algum.

Portanto, a ordem é valiosa não apenas na política mundial, mas em certo sentido, ela precede outros objetivos, como o da justiça. Isto não significa, porém, que em todos os casos a ordem deva ter prioridade sobre a justiça. Com efeito, tanto a noção de ordem como a de justiça participam dos sistemas de valor, do estoque retórico ou das justificativas para as ações de todos os atores da política mundial. O advogado da justiça revolucionária espera o momento em que uma nova ordem virá consolidar as conquistas da revolução. O defensor da ordem assume essa posição em parte porque, do seu ponto de vista, a ordem existente é moralmente satisfatória, ou não é suficientemente insatisfatória para justificar uma turbulência nessa ordem. A questão da ordem *versus* a justiça será sempre considerada pelas partes interessadas em relação ao mérito de casos particulares.

Quando são considerados os méritos de um caso em particular a prioridade da ordem sobre a justiça não pode ser assumida sem alguma avaliação do nível em que a injustiça está incorporada à ordem existente. Mas, por que consideramos a ordem existente como valiosa? Mazrui escreve que "a importância da paz é, em última análise, um derivativo. Em suas raízes mais profundas a paz é importante porque 'a dignidade e o valor da pessoa humana' são importantes." [8] Aqueles que não querem perturbar a ordem internacional em favor da justiça racial, anti-colonial ou econômica chegam a essa conclusão devido aos julgamentos que fazem sobre a justiça e a ordem, admitindo ou não aqueles outros objetivos.

[8] Mazrui, *Toward a Pax Africana*, pág. 137.

Além disso, se a estrutura da ordem internacional for resistente, poderá suportar o choque dos ataques violentos feitos em nome da "justiça". Nos dias de hoje, por exemplo, a paz nuclear tornou o mundo seguro para as guerras justas de liberação nacional, ocorridas em nível sub-nuclear, e a paz internacional ou entre os estados tornou o mundo mais seguro para a violência civil justa, em nível doméstico.

Precisamos também levar em conta que, havendo ou não havendo consenso a respeito de uma mudança justa, eventuais ataques violentos contra a ordem existente, postulando uma mudança justa, podem ter o efeito de modificar o consenso existente. Às vezes é a própria luta por uma mudança justa que cria um consenso favorável, que inicialmente não existia. Assim, por exemplo, pode-se argumentar que há na sociedade internacional um consenso de que a soberania das potências colonialistas sobre as suas colônias não é legítima, e que é justa a violência exercida contra essas potências tendo por objetivo a liberação nacional. Mas este consenso não existia nas primeiras décadas da luta anticolonial e, se passou a existir, isto deveu-se precisamente àquela luta. Dessa forma, embora a ordem na política mundial seja valiosa e constitua condição para a existência de outros valores, ela não deve ser considerada um valor supremo e demonstrar que uma determinada política ou instituição conduz à ordem não garante a presunção de que ela seja desejável, ou de que tal política deva ser seguida.

Capítulo V

O EQUILÍBRIO DE PODER E A ORDEM INTERNACIONAL

Neste capítulo proponho tratar das seguintes questões:

i) Em que consiste o equilíbrio de poder?
ii) Como o equilíbrio de poder contribui para a ordem internacional?
iii) Atualmente, qual a relevância do equilíbrio de poder para a manutenção da ordem internacional?

O Equilíbrio de Poder

Entendemos aqui por "equilíbrio de poder" a situação definida por Vattel como aquela em que "nenhuma potência possui posição de preponderância absoluta e em condições de determinar a lei para as outras."[1] Normalmente quando usamos essa expressão queremos referir-nos ao poder militar, mas ela pode aludir a outras configurações de poder na política mundial. A situação mencionada por Vattel pode ocorrer sob várias formas.

Em primeiro lugar, precisamos distinguir um equilíbrio de poder simples de um equilíbrio complexo, ou seja, o equilíbrio entre duas potências daquele que compreende três ou mais. O equilíbrio de poder mais simples é exemplificado pelo choque entre a França, de um lado, e a Espanha e a Áustria dos Habsburgos, nos séculos XVI e XVII; ou, no século XX, pelo choque entre os Estados Unidos da América e a União

[1] "*Une disposition des choses au moyen de laquelle aucune puissance ne se trouve en état de prédominer absolument et de faire la loi aux autres*». De Vattel, *Droit des Gens*, livro III, cap.II, seção 47. Em J.B. Scott, *The Classics of International Law: Le Droit des Gens* (Washington, Carnegie Institute, 1916), pág. 40.

Soviética, durante a Guerra Fria. O equilíbrio de poder complexo é ilustrado pela situação da Europa em meados do século XVIII, quando à França e à Áustria, desvinculada da Espanha, se juntaram a Inglaterra, a Rússia e a Prússia, todas grandes potências. É ilustrada também pela política mundial de hoje, quando a China junta-se aos Estados Unidos e à União Soviética, como grande potência, o Japão como uma possível quarta grande potência e com uma combinação de potências européias ocidentais como uma quinta. No entanto, na história nunca uma situação de equilíbrio de poder foi perfeitamente simples ou perfeitamente complexa. Os equilíbrios simples sempre foram complicados pela existência de outras potências, cuja capacidade de influenciar o rumo dos acontecimentos era pequena, mas sempre maior do que zero.[2] Situações de equilíbrio de poder complexo podem ser simplificados por meio de combinações diplomáticas, como por exemplo o equilíbrio entre seis potências do período que precedeu a Primeira Grande Guerra, que se resolvia na divisão mais simples entre a Tríplice Aliança e a Tríplice Entente.

Enquanto um equilíbrio de poder do tipo simples exige necessariamente igualdade ou paridade de poder, o mesmo não acontece com um sistema complexo. Com três ou mais potências competitivas a ocorrência de grandes desigualdades de poder entre elas não coloca necessariamente a mais poderosa em posição de preponderância, porque as outras têm a possibilidade de se unirem contra aquela que tem mais poder.

Em uma situação de equilíbrio de poder simples ou bipolar o único recurso disponível para a potência que está perdendo posição é aumentar a sua própria força, qual seja: no século XVIII, seu território e população; no século XIX, sua indústria e organização militar; no século XX, sua tecnologia militar. Como em uma situação de equilíbrio complexo há o recurso adicional de explorar a existência de outras potências, absorvendo-as, fragmentando-as ou aliando-se a elas, considera-se de modo geral que o equilíbrio de poder do tipo complexo é mais estável do que o simples.[3]

[2] Nas palavras de Morton Kaplan todos os sistemas históricos "bipolares" foram "frouxos", não "firmes". Vide *System and Process in International Politics*, cap. 2.

[3] Vide, por exemplo, Quincy Wright, *A Study of War* (Univ. of Chicago Press, 1964), resumido, pág. 122.

Em segundo lugar, precisamos distinguir entre o equilíbrio de poder geral, com a inexistência de uma potência preponderante no sistema internacional, e o equilíbrio de poder em termos locais ou particulares, em uma região ou em um segmento do sistema. Atualmente, pode-se dizer que existe um equilíbrio de poder local em certas regiões, como no Oriente Médio, no sub-continente indiano ou no Sudeste da Ásia. Em outras áreas, como no Leste Europeu e no Caribe, há uma preponderância local de poder. Estas duas situações são consistentes com o fato de que, no conjunto do sistema internacional, há um equilíbrio geral de poder.

A distinção entre o equilíbrio de poder geral e local não deve ser confundida com a que existe entre o equilíbrio dominante e os equilíbrios subordinados. Assim, o equilíbrio entre a União Soviética e os Estados Unidos (conhecido às vezes como "equilíbrio central") é o equilíbrio dominante no mundo, e os equilíbrios locais no Oriente Médio, no sub-continente indiano e no sudeste da Ásia são subordinados, no sentido de que são muito mais afetados pelo equilíbrio geral do que o contrário. Em alguns casos as mesmas potências que participam do equilíbrio dominante participam também de um equilíbrio subordinado, como a União Soviética e os Estados Unidos são elementos do equilíbrio do Oriente Médio. Burke utiliza esta distinção quando se refere às relações da Inglaterra, França e Espanha no fim do século XVIII como "o grande equilíbrio central" da Europa, que qualificava o funcionamento do "equilíbrio do Norte", o "equilíbrio da Alemanha" e o "equilíbrio da Itália".[4] No entanto, o equilíbrio dominante é ainda um equilíbrio de tipo particular, que não deve ser identificado como o equilíbrio geral do sistema internacional como um todo.

Em terceiro lugar, é preciso distinguir um equilíbrio de poder que existe subjetivamente daquele que tem uma existência objetiva. Uma coisa é dizer que se acredita de modo geral haver uma situação tal que nenhum estado é preponderante em termos de poder militar; coisa diferente é afirmar que nenhum estado é de fato preponderante. Aconte-

[4] Burke, "*Third Letter on the proposals for Peace with the Regicide Directory of France*", pág. 441.

ce por vezes que se acredita haver um equilíbrio de poder militar entre dois lados quando isto não reflete a situação "verdadeira", conforme eventos subseqüentes deixam claro. Por exemplo: no inverno europeu de 1939-1940 pensava-se haver um equilíbrio militar entre os Aliados e a Alemanha, mas algumas semanas de guerra, na primavera, mostraram que essa percepção não correspondia aos fatos. No sentido de Vattel, um equilíbrio de poder exige que se acredite na sua existência; não basta que ele exista objetivamente. Para tomarmos o caso de um equilíbrio simples, se um estado não tem condições de garantir uma vitória fácil sobre outro, embora esta seja a opinião geral, ele pode (para usar a imagem de Vattel) "determinar a lei" ao seu competidor. O problema de sustentar um equilíbrio de poder não implica meramente a garantia de um equilíbrio militar, mas é também um problema de garantir que se acredite nesse equilíbrio. O significado principal de uma vitória no campo de batalha pode não ser as suas conseqüências sobre o resultado de batalhas futuras, mas o efeito que produz sobre a expectativa com respeito a essas batalhas. Neste sentido, a vitória alemã na Europa Ocidental, em 1940, não demonstrou que o equilíbrio de poder que tinha sido percebido previamente não existia "na realidade" mas criou, isto sim, uma nova situação em que a preponderância da Alemanha substituiu o que antes tinha sido um equilíbrio de poder.

Mas se para que exista um equilíbrio de poder é necessário haver o elemento subjetivo da crença na sua existência, por outro lado, também não basta só essa crença. Se uma potência tem condições reais de obter uma vitória fácil sobre o seu vizinho, embora se acredite haver equilíbrio entre o poder militar dos dois países, a crença em que se baseia tal equilíbrio pode, rapidamente, revelar-se falsa, e uma nova situação subjetiva poderá surgir. Um equilíbrio de poder baseado não na vontade e na capacidade que tem um estado de resistir ao ataque de outro, mas só em aparências, deverá ser frágil e pouco duradouro.

Em quarto lugar, precisamos distinguir entre um equilíbrio de poder fortuito e um outro que é arquitetado. No primeiro caso o equilíbrio surge sem qualquer esforço consciente por parte dos estados que dele participam; no outro, está em jogo, pelo menos em parte, a política consciente de um ou dos dois lados.

Esta última distinção não deve ser confundida com a que existe entre a política visando a instituir um equilíbrio de poder "de livre escolha" e a do equilíbrio "determinado". Muitos autores que conceberam o equilíbrio de poder como algo que é realizado conscientemente insistem em que os países ameaçados por uma potência dominante potencial têm a opção de não procurar contrabalançar o seu poder. Assim, por exemplo, escritores como Burke, Gentz e Heeren, que viveram à sombra do possível colapso do equilíbrio de poder europeu, em virtude da expansão da França revolucionária e napoleônica, e que preconizaram a resistência a essa expansão, percebiam claramente a possibilidade de que o resto da Europa deixasse de contribuir com um contrapeso ao crescimento do poder francês, assim como o mundo antigo tinha deixado de se contrapor à expansão de Roma.[5] Esses autores podem ser contrastados com autores como Rousseau e Arnold Toynbee que consideram o equilíbrio de poder a conseqüência de uma lei histórica do desafio e da resposta, segundo a qual sempre que há uma ameaça ao equilíbrio surge uma tendência compensatória que atua em sentido oposto.[6] Mas apesar dos autores do primeiro grupo enfatizarem a possibilidade de que um desafio ao equilíbrio de poder não provoque uma resposta, e os outros sustentarem a existência de tendência histórica para que sempre haja uma resposta, todos consideram o equilíbrio de poder como algo que é construído, e não acidental.

Podemos imaginar que um equilíbrio de poder puramente fortuito seja simplesmente um momento de indefinição na luta de morte entre duas potências que competem, tendo ambas por objetivo o seu engrandecimento em termos absolutos. O elemento de construção pressupõe que pelo menos um dos lados, em vez de adotar como meta a expansão absoluta do seu poder, procura limitá-lo em relação ao poder do outro. Avalia o poder militar do opositor e leva este dado em consideração ao determinar o nível da sua própria capacidade militar – quer pretenda

[5] Ibidem, Friederich von Gentz, *Fragments on the Balance of Power in Europe* (Londres, 1806); e Heeren, *A Manual of the History of the Political System of Europe and its Colonies*.
[6] Vide J. J. Rousseau, *A Project of Perpetual Peace* (Londres, Danderson, 1927), e Arnold Toynbee, *A Study of History* (Oxford Univ. Press, 1935-9), vol. III, págs. 301-2.

manter um nível mais alto, igual ou mais baixo do que o do contendor. Dentro do sistema da política de poder esta é a atitude normal de qualquer estado que se comporte "racionalmente", isto é, que aja de forma internamente consistente e coerente também com determinados objetivos. No entanto, a idéia de um equilíbrio de poder planejado abrange todo um espectro de possibilidades.

A forma mais elementar do equilíbrio de poder planejado é o equilíbrio bipolar, em que um de dois lados segue a política de impedir que o outro alcance uma situação de preponderância militar. Uma forma mais avançada é o equilíbrio entre três potências, em que cada uma delas procura impedir que um dos outros dois chegue à preponderância. Faz isso não só aumentando o seu próprio poder militar mas também aproximando-se do mais fraco dos dois outros estados: é a política conhecida como "sustentação do equilíbrio". Esta modalidade da política de equilíbrio já era conhecida na Antigüidade, como argumenta David Hume baseando-se principalmente no célebre relato de Políbio sobre a política seguida por Hiero de Siracusa, que se aliou com Cartago contra Roma.[7]

Desse ponto, pode-se dar mais um passo e avançar para a política de preservação do equilíbrio de poder em todo o sistema internacional. Esta política pressupõe a capacidade de perceber a pluralidade das potências que interagem como um único sistema ou campo de forças. Pressupõe também um sistema contínuo e universal de diplomacia, provendo às potências interessadas informações a respeito dos movimentos de todos os estados do sistema e sobre os meios de agir. A política de preservar o equilíbrio em todo o conjunto do sistema internacional parece ter-se originado na Itália do século XV, desenvolvendo-se com a difusão das embaixadas residentes. Somente no século XVII essa política implantou-se firmemente na Europa, juntamente com a noção de que a política européia formava um único sistema.[8]

[7] Vide David Hume, "*Of the Balance of Power*", em *Essays Moral, Political and Literary*, vol. 1 (Londres, Longmans, Green & Co., 1898).

[8] Sir Herbert Butterfield argumenta persuasivamente que, ao contrário da famosa explicação de Hume de que essa política derivava da Antigüidade, a doutrina de que um equilíbrio de poder devia ser mantido em todo o conjunto do sistema internacional "parece proceder da reflexão do mundo moderno sobre a sua própria experiência.". Vide "*The Balance of Power*", em *Diplomatic Investigations*, pág. 133.

Mais uma vez, é mais um passo avante, a concepção do equilíbrio de poder como sendo não só uma situação criada pela política consciente de determinados estados que se opõem à preponderância de alguns deles em todo o sistema mas como objetivo consciente de todo o sistema. Esta última concepção implica a possibilidade de cooperação entre os estados para promover o objetivo comum de preservar o equilíbrio, conforme exemplificado sucessivamente nos tempos modernos pelas grandes alianças contra potências que poderiam alcançar posição predominante. Implica, também, ações de cada estado não só para impedir essa ameaça de preponderância mas em reconhecer sua responsabilidade em não perturbar esse equilíbrio. Isto é, implica uma conduta marcada pela auto-contenção tanto quanto pela contenção das ações dos outros estados. A idéia de que a preservação do equilíbrio de poder em todo o sistema internacional devesse ser a meta de todos os participantes do sistema emergiu na Europa no século XVII e no princípio do século XVIII, especialmente como parte das coalizões contra Luís XIV, e foi expresso no preâmbulo do tratado de Utrecht de 1713.

Funções do Equilíbrio de Poder

Pode-se dizer que a preservação do equilíbrio do poder preencheu três funções históricas no moderno sistema de estados:

i) A existência de um equilíbrio de poder geral abrangendo a totalidade do sistema internacional serviu para impedir que o sistema fosse transformado, pela conquista, em um império universal.

ii) Em determinadas regiões, a existência de equilíbrio de poder localizado serviu para proteger a independência dos estados, impedindo que fossem absorvidos ou dominados por uma potência localmente preponderante.

iii) Quando houve equilíbrio de poder geral ou local surgiram as condições para o funcionamento de outras instituições das quais dependem a ordem internacional (diplomacia, guerra, direito internacional, administração pelas grandes potências).

No século XX a idéia de que o equilíbrio de poder teve uma função positiva em relação à ordem internacional, podendo ser considerado um instrumento valioso ou legítimo da arte do estadista, foi muito criticada. Essa crítica tem se concentrado na alegada obscuridade ou falta de sentido do conceito, na natureza não testada ou que não pode ser testada das generalizações históricas em que se baseia, e na fundamentação da teoria na noção de que todo o comportamento internacional consiste exclusivamente na busca do poder. No princípio do século XX, especialmente durante a Primeira Guerra Mundial, e logo depois, os críticos da doutrina do equilíbrio do poder afirmavam que o problema não residia no fato de que ela fosse ininteligível ou que não pudesse ser testada, mas que a busca do equilíbrio do poder tinha efeitos negativos, e não positivos, sobre a ordem internacional. Em especial, afirmavam que a tentativa de preservar o equilíbrio de poder era uma fonte de conflitos, que servia aos interesses das grandes potências, às custas dos pequenos estados, e que promovia o desrespeito pelo direito internacional. Vamos examinar estas antes estas últimas críticas.

É verdade que as tentativas de criar um equilíbrio de poder nem sempre resultaram na preservação da paz. No entanto, a principal função do equilíbrio de poder não é preservar a paz, mas sim preservar o próprio sistema de estados. A manutenção do equilíbrio de poder exige a guerra, quando ela é o único meio de deter a expansão de um estado potencialmente dominante. Pode-se argumentar, porém, que a preservação da paz é um objetivo subsidiário do equilíbrio de poder. Quando o equilíbrio de poder é estável (isto é, se tem características que permitem a sua persistência) pode tornar desnecessário o recurso a uma guerra preventiva.

Não há dúvida de que o princípio da preservação do equilíbrio de poder tendeu a privilegiar as grandes potências, às custas dos estados de menor poder relativo. Muitas vezes o equilíbrio entre as grandes potências foi mantido mediante a partição ou a absorção dos pequenos estados. Assim, o extraordinário declínio no número dos estados europeus entre 1648 e 1914 ilustra as tentativas dos grandes estados de absorver os menores, ao mesmo tempo em que seguiam o princípio da compen-

sação para manter o equilíbrio de poder. Isto levou a freqüentes denúncias do princípio do equilíbrio de poder como a expansão coletiva das grandes potências, sendo o exemplo clássico a partição da Polônia pela Áustria, Rússia e Prússia, em 1772. Aqueles que, como Gentz e Burke, argumentavam que essa partição era uma aberração e se afastava dos verdadeiros princípios do equilíbrio do poder, que devia promover o respeito pela independência de todos os estados, grandes e pequenos, adotavam como ponto de partida uma concepção idealizada e legalista da doutrina do equilíbrio de poder, distorcendo seu conteúdo essencial. Com efeito, a partição da Polônia não foi um afastamento mas sim uma aplicação do princípio do equilíbrio do poder (os pontos discutidos aqui são considerados com maior profundidade no Capítulo 9).

Sob a perspectiva de um estado fraco, sacrificado em nome do equilíbrio do poder, este princípio parecerá brutal. Nem por isso, contudo, sua função na preservação da ordem internacional tem menos importância. A noção de que as exigências do equilíbrio geral devem ter precedência sobre as demandas dos equilíbrios subordinados, e que ele é mais importante do que qualquer equilíbrio local ou particular, é parte da sua lógica. Se for necessário que haja uma expansão territorial dos estados poderosos, em prejuízo dos mais fracos, do ponto de vista da ordem internacional é melhor que isto ocorra sem uma conflagração entre os primeiros.

Constitui um paradoxo do princípio do equilíbrio do poder o fato de que, embora a existência desse equilíbrio seja uma condição essencial para o funcionamento do direito internacional, os passos necessários para mantê-lo implicam, muitas vezes, violação de normas do direito internacional. Está claro que nas situações em que um estado é preponderante ele pode ser tentado a desrespeitar as normas legais internacionais: como dizia Vattel, os estados preponderantes estão em posição de impor a lei aos demais. As regras mais fundamentais do direito internacional – aquelas que dispõem sobre a soberania, a não intervenção, a imunidade diplomática etc. – dependem para a sua eficácia do princípio da reciprocidade. Quando um estado é preponderante, ele pode ter a opção de desconsiderar os direitos dos outros estados sem temer que

estes reajam desrespeitando também os direitos daquele. O sentimento de que deve haver alguma segurança de que as regras do direito internacional serão observadas, e não só a esperança de que o estado preponderante possa optar pela conduta condizente com esse direito, leva alguns internacionalistas como Oppenheim à conclusão de que "a primeira e principal moral que pode ser deduzida da história do desenvolvimento do direito internacional é que uma lei das nações só pode existir se houver um equilíbrio de poder entre os membros da família das nações." [9]

No entanto, enquanto o direito internacional depende, para a sua própria existência do funcionamento, de um sistema de regras sobre o equilíbrio de poder, a preservação de tal equilíbrio exige, freqüentemente, que essas regras sejam violadas. Quando permitem o emprego ou a ameaça da força, as regras do direito internacional só o fazem para "remediar uma ofensa recebida", nas palavras de Grotius. Para que um estado possa recorrer legitimamente à força contra outro é preciso que antes tenha havido uma violação de direitos, que podem, então, ser defendidos. No entanto, a preservação do equilíbrio de poder exige o uso ou a ameaça do emprego da força em resposta ao aumento do poder de um estado, tenha ou não havido violação das normas legais. As guerras iniciadas com o objetivo de restaurar o equilíbrio de poder, as ameaças de guerra para mantê-lo, as intervenções militares nos assuntos internos de um estado para combater a influência do poder de um terceiro estado, tenha ou não havido violação de normas legais, fazem com que as exigências do equilíbrio de poder entrem em conflito com os imperativos do direito internacional. As demandas da ordem são vistas como anteriores às da lei, precedendo também os interesses das pequenas potências e da manutenção da paz.

É possível observar que a expressão "equilíbrio de poder" continua a ser tão freqüente nas discussões correntes sobre relações internacionais quanto o foi no passado, nas análises acadêmicas, no entanto, ela tem sido posta de lado. Isto reflete a impaciência com o sentido cam-

[9] L. Oppenheim, *International Law*, 1a. ed. (Londres, Longmans, 1905), vol. I, pág. 73.

biante e pouco preciso de uma expressão, sem dúvida, escorregadia. Surgem dúvidas sobre as generalizações históricas subjacentes à idéia de que a preservação do equilíbrio de poder é essencial para a ordem internacional, e sobre o seu fundamento na noção bastante desacreditada de que a busca do poder é o denominador comum à qual pode ser reduzida a política exterior dos países.

Com efeito, o conceito de "equilíbrio de poder" é notável pela variedade de sentidos que pode ter, pela tendência dos que o utilizam para mudar seu significado de um sentido para outro e pela aceitação sem senso crítico das afirmações associadas ao entendimento do conceito.[10] No entanto, seria um erro desprezar o conceito como algo sem sentido, como fizeram von Justi no século dezoito e Cobden no século dezenove, e como hoje certos cientistas políticos se inclinam a fazer.[11] A expressão "equilíbrio de poder" não é o único caso de abusos deste tipo e tal como ocorre com outros conceitos muito utilizados como "democracia", "imperialismo" e "paz", a sua ampla utilização é um testemunho da importância das idéias que procura transmitir. Não podemos dispensar o emprego da expressão "equilíbrio de poder", embora precisemos defini-la com cuidado e usá-la de forma consistente.

Mas se podemos deixar claro o que queremos dizer ao afirmar que a preservação do equilíbrio de poder mantém a ordem internacional, esta afirmativa estará correta? Será que o estado que se encontra na posição de poder preponderante a utilizará sempre para impor a lei aos demais? O estado preponderante ameaçará sempre a sobrevivência do sistema de estados, e aquele localmente preponderante será sempre uma ameaça à independência dos seus vizinhos?

A assertiva é negada implicitamente pelos líderes dos estados poderosos, para os quais bastam sua virtude e boas intenções para salvaguardar os direitos dos demais. Franklin Roosevelt via a adoção pelos

[10] Vide em "*The Balance of Power*", de Wight, em *Diplomatic Investigations*, e em Inis L. Claude, *Power and International Relations* (New York, Random House, 1962) uma discussão importante sobre a multiplicidade de sentidos que tem a expressão «equilíbrio de poder».

[11] Ver J.H. von Justi, *Die Chmäre des Gleichgewichts in Europa* (Altona, 1758) ; e Richard Cobden, « Russia », em *Political Writings* (Londres, Ridgeway, 1867 e Londres, Cassell, 1886).

Estados Unidos da "política da boa vizinhança" como a garantia dos direitos dos países latino-americanos. Tanto os Estados Unidos como a União Soviética agora admitem a necessidade de limitar o poder do outro e afirmam ser essa uma necessidade não só deles mas de toda a sociedade internacional. No entanto, não admitem a necessidade de que, da mesma forma, o seu próprio poder seja contido.

Uma modalidade desta visão é a idéia de Kant de que o estado constitucional, ou *Rechsstaat*, que tem seus próprios limites internos ao poder dos governantes, é capaz de se conduzir internacionalmente de forma virtuosa, o que não acontece com o estado absolutista. Recomenda assim uma coalizão de *Rechsstaaten*, que poderia crescer a ponto de dominar finalmente a política internacional, sem abusar do seu poder.[12] No princípio da década de 1960 a doutrina de uma Comunidade Atlântica, baseada na coligação do poder dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, seguiu o padrão kantiano, sem considerar que essa coalizão poderia ser percebida como uma ameaça para outros estados, ou que estes pudessem, legitimamente, ter interesse em desenvolver um contrapeso para esse poder.

Em contraste temos o ponto de vista de Lord Acton de que o poder corrompe; que qualquer que seja a ideologia, as instituições, a virtude e boas intenções de um estado preponderante, a sua posição representa por si mesma uma ameaça a outros estados; uma ameaça que não pode ser contida por acordos ou leis, nas unicamente pela presença de um poder capaz de se opor a esse estado.[13] Os estados não estão impedidos de evitar isso mediante um sistema constitucional de pesos e contrapesos; os efeitos da corrupção pelo poder são sentidos não só pelos governantes mas pelo conjunto do sistema político. Os governantes fieis à sua virtude em situações onde é grande a possibilidade de vícios tendem a ser substituídos por outros que não pensam da mesma forma. Fénélon descreve bem esse processo:

[12] Vide Kant, *Perpetual Peace*, trad. H. O'Brien (Liberal Arts Press, 1957).
[13] Vide Lord Acton, *Lectures on Modern History*, ed. J.N.B. Figgis e R. V. Laurence (Londres, Macmillan, 1910).

> "Entre homens não é permitido esperar que uma potência superior se mantenha dentro dos limites da perfeita moderação, e que não se utilize da sua força senão para conseguir o que teria podido alcançar mesmo na situação de maior debilidade. Mesmo que um príncipe fosse perfeito o bastante para usar de forma tão maravilhosa a sua prosperidade, essa maravilha terminaria com o seu reinado. A ambição natural dos soberanos, os elogios dos seus conselheiros e o preconceito de nações inteiras não nos permitem acreditar que, podendo subjugar outras nações, uma nação se abstivesse de fazê-lo durante séculos.[14]"

A crítica da doutrina de que o equilíbrio de poder funciona para manter a ordem internacional deriva, às vezes, da idéia de que ela é parte de uma teoria da "política de poder" que apresenta a busca do poder como preocupação comum e suprema da política externa de todos os estados. Sobre esse ponto, a doutrina que temos discutido implica as mesmas falácias da teoria da "política de poder" da qual faz parte.

As doutrinas segundo as quais há em todo sistema internacional uma tendência automática para o equilíbrio do poder derivam de uma teoria da "política de poder" desse tipo. A idéia de que se um estado desafia o equilíbrio de poder os outros estados necessariamente procuram impedir essa interferência presume que todos esses atores procuram maximizar sua posição de poder relativo, o que não corresponde à realidade. Com efeito, os estados encontram-se constantemente na situação de precisar optar entre destinar recursos e energias para manter ou ampliar sua posição internacional de poder ou devotar esses recursos e energias para outros fins. O nível dos gastos com defesa, a votação das leis de ajuda externa, as instituições diplomáticas, a decisão de en-

[14] *Oeuvres Choisies de Fénelon*, tomo IV. Citado en Charles Dupuis, *Le Principe d'Equilibre et le Concert Europeen* (Paris, Perrin & Cie., 1909), pág. 27. Em francês no original: "Il n'est pas permis d'espérer, parmi les hommes, qu'une puissance supérieure demeure dans les bornes d'une exacte modération, et qu'elle ne veuille dans sa force que ce qu'elle pouvrait obtenir dans la plus grande faiblesse. Quand meme un prince serait assez parfait pour faire un usage si merveilleux de sa prosperité, cette merveille finirait avec son règne. L'ambition naturelle des souverains, les flatteries de leurs conseillers et la prévention des nations entières ne permettent pas de croire qu'une nation qui peut subjuger les autres s'en abstienne pendant les siècles entiers. »

volver-se ou não com determinadas questões internacionais mediante a participação em uma guerra, uma aliança ou uma organização internacional, pronunciar-se sobre um conflito internacional – a política exterior de qualquer país consiste na discussão desses assuntos, e as propostas que têm o efeito de aumentar a posição de poder do país podem ser rejeitadas, e muitas vezes o são. Alguns estados que têm a potencialidade de desempenhar um papel bastante importante preferem assumir um papel bem menos relevante, como no caso dos Estados Unidos no período entre-guerras e do Japão depois da sua recuperação econômica, após a Segunda Guerra Mundial. Mas a doutrina que venho expondo não afirma qualquer tendência inevitável para o surgimento de um equilíbrio de poder no sistema internacional; propõe apenas a necessidade de manter o equilíbrio para que a ordem internacional seja preservada. Na verdade, os estados podem desprezar as exigências do equilíbrio de poder, e, muitas vezes, o fazem.

A Atual Relevância do Equilíbrio do Poder *

É evidente que na política internacional contemporânea há um equilíbrio de poder que, em relação à ordem internacional, preenche as mesmas funções exercidas em outros períodos. Se alguma qualificação importante precisa ser feita a esta afirmativa é que desde o fim da década de 1950 tem havido outro fenômeno que sob certos aspectos é um caso especial do equilíbrio de poder, embora sob outros aspectos seja diferente: a contenção nuclear recíproca.[1] Na parte final deste capítulo vou considerar o que significa essa contenção nuclear recíproca e suas relações com o equilíbrio de poder.

Existe hoje claramente um equilíbrio de poder geral no sentido de que não há no conjunto do sistema internacional um estado que seja

* O leitor levará em conta que esta e as duas seções subseqüentes do presente Capítulo referem-se à situação internacional de 1977, ano em que o livro foi publicado, e que desde então mudou substancialmente, sobretudo devido ao fim da União Soviética, em 1991, e a transformação dos Estados Unidos da América em super-potência hegemônica virtualmente singular (N. do T.)

preponderante em termos de poder. A característica principal desse equilíbrio geral é que enquanto na década de 1950 ele assumiu a forma de um equilíbrio simples (embora não perfeitamente), e nos anos 1960 encontrava-se em estado de transição, na década de 1970 tinha a forma de um equilíbrio complexo. Pelo menos na região da Ásia e do Pacífico, a China precisa ser vista como uma grande potência, ao lado dos Estados Unidos e da União Soviética, enquanto o Japão figura potencialmente como uma quarta grande potência e, com o tempo, uma Europa Ocidental unificada pode tornar-se uma quinta. No entanto, a afirmativa de que o que temos hoje é um equilíbrio de poder complexo ou multilateral já provocou uma série de mal-entendidos, que é necessário esclarecer.

Quando falamos em equilíbrio múltiplo ou complexo abrangendo essas três ou quatro potências não estamos dizendo que elas têm a mesma força. Enquanto em um sistema dominado por duas potências uma situação de equilíbrio ou ausência de preponderância só pode ser atingida se houver uma certa paridade de poder entre essas potências, em um sistema múltiplo o equilíbrio pode ser alcançado sem essa igualdade, devido à possibilidade de coalizão dos estados menos poderosos contra os de maior poder.

Além disso, falar em tal equilíbrio complexo não significa que todas as quatro grandes potências tenham o mesmo tipo de poder ou influência. Na política internacional há movimentos feitos em "muitos tabuleiros de xadrez". No tabuleiro da contenção nuclear estratégica os Estados Unidos e a União Soviética são os jogadores supremos; a China é um principiante e o Japão não está presente. No xadrez do poder militar convencional os Estados Unidos e a União Soviética são também os jogadores mais importantes, dada a sua capacidade de utilizar forças armadas não nucleares em muitas partes do mundo. A China é um jogador menos importante porque só pode usar sua força armada na vizinhança imediata e o Japão é um jogador apenas secundário. No xadrez dos assuntos monetários, de comércio e investimento, os jogadores principais são os Estados Unidos e o Japão, a União Soviética tem menos importância e a China é relativamente

irrelevante. No xadrez da influência ideológica, pode-se argumentar que a China é o jogador mais proeminente.

No entanto, o jogo em todos esses tabuleiros está interligado. Uma posição vantajosa na política internacional do comércio e investimento pode ser utilizada para conseguir vantagens na política internacional em termos de segurança militar. Uma posição de fraqueza na política internacional da contenção nuclear estratégica pode limitar ou circunscrever as opções disponíveis em outros campos. É dessa inter-relação dos vários tabuleiros que derivamos a idéia de um poder e de uma capacidade de influência globais na política internacional, o denominador comum a respeito do qual dizemos que há um equilíbrio em lugar de uma preponderância de poder. O poder geral, neste sentido, não pode ser quantificado precisamente: a importância relativa dos ingredientes estratégico, econômico e político-psicológico do poder nacional (nos seus diferentes tipos) é incerta e mutável. Mas a posição relativa dos estados em termos de poder geral fica aparente na barganha entre eles, e não podemos dispensar essa concepção do poder geral.

Além disso, falar das relações atuais entre as grandes potências como um equilíbrio complexo não implica haver entre elas uma eqüidistância política ou uma perfeita mobilidade diplomática. Hoje, há uma *détente* entre os Estados Unidos e a União Soviética, e entre os Estados Unidos e a China, mas não entre a União Soviética e a China. Quanto ao Japão, embora tenha manifestado uma certa independência com relação aos Estados Unidos e melhorado suas relações tanto com a União Soviética quanto com a China, ainda está mais ligado estratégica e economicamente aos Estados Unidos do que a qualquer uma das outras potências. Portanto, embora as quatro super-potências tenham maior mobilidade diplomática do que no período do equilíbrio de poder simples, essa mobilidade ainda é limitada, especialmente devido à persistência da tensão entre as duas grandes potências comunistas, tão grande que impede a sua colaboração efetiva.

É preciso observar também que o equilíbrio de poder complexo agora existente não se apoia em qualquer sistema de colaboração ou de concerto entre as grandes potências envolvidas. Assim, não há ne-

nhum acordo geral entre os Estados Unidos, a União Soviética, a China e o Japão sobre uma proposta comum de sustentar um equilíbrio de poder geral, um conceito proclamado pelas grandes potências européias no tratado de Utrecht (1713). Como também não há qualquer acordo geral sobre um sistema de regras destinado a evitar ou controlar crises, ou para limitar os conflitos armados (este assunto será discutido no Capítulo 9).

O atual equilíbrio de poder não é totalmente fortuito, no sentido definido acima, porque existe um elemento de deliberação na busca "racional" pelos Estados Unidos, a União Soviética e a China de políticas orientadas para impedir a preponderância de um dos outros dois estados. Pode-se argumentar também que há um elemento adicional de deliberação no acordo entre os Estados Unidos e a União Soviética em torno do objetivo comum de manter um equilíbrio entre eles, pelo menos na esfera limitada das armas nucleares estratégicas. No entanto, não há um equilíbrio de poder planejado, no sentido de que todas as três ou quatro grandes potências o aceitassem como um objetivo comum. Com efeito, só o governo dos Estados Unidos admite explicitamente o equilíbrio de poder como um dos seus objetivos. Nem há qualquer evidência de que esse equilíbrio de poder implique, de uma forma geral, a auto-contenção por parte das grandes potências, distinta da tentativa de conter e restringir seus movimentos, reciprocamente.

Os Estados Unidos e a União Soviética desenvolveram de comum acordo certas regras destinadas a evitar e controlar crises e limitar as guerras. No entanto, não há um sistema geral de regras entre as grandes potências nessas áreas. Nas relações entre a China e os Estados Unidos e entre a China e a União Soviética, não existe o equivalente ao nascente sistema de regras que se vem desenvolvendo entre as duas grandes potências mundiais e, na ausência desse sistema geral de regras, não podemos falar na existência de um concerto das grandes potências para administrar o equilíbrio existente entre elas.

Finalmente, o atual equilíbrio de poder complexo não tem por base uma cultura comum compartilhada pelos principais estados que dele participam, como a que havia entre as grandes potências européias que

participavam do equilíbrio complexo verificado nos séculos XVIII e XIX (assunto a ser discutido mais profundamente no Capítulo 13). No sistema internacional europeu, daquela época, um fator que facilitava tanto a manutenção do equilíbrio como a cooperação entre as potências era sua cultura comum, tanto no sentido de uma mesma tradição intelectual e um estoque de idéias que facilitavam a comunicação como no sentido de valores comuns, em relação aos quais os conflitos de interesse podiam ser moderados. Entre os Estados Unidos, a União Soviética, a China e o Japão há algumas idéias comuns, como veremos adiante, mas não existe o equivalente aos vínculos de cultura comum que caracterizavam o relacionamento das potências européias nos séculos passados.

Todos os cinco mal-entendidos mencionados derivam do fato de que, no pensamento atual, a noção de um equilíbrio de poder tende a ser confundida com os sistema europeus de equilíbrio de poder, particularmente o do século XIX. Aquele sistema era caracterizado pela relativa igualdade entre as cinco potências principais (Inglaterra, França, Áustria-Hungria, Rússia e Prússia-Alemanha) pela maior facilidade de comparar o seu poder militar, medido em termos de número de soldados, pela equidistância política das potências e sua ampla mobilidade diplomática, pelo acordo geral existente com relação às regras do jogo, e por uma cultura comum subjacente.

Pode-se discutir se o sistema europeu do século XIX tinha de fato todas essas qualidades. Houve de fato, em certas épocas, desigualdades substanciais entre as cinco potências. Nunca foi possível reduzir a um denominador comum o poder marítimo e financeiro britânico e o poder terrestre continental. Havia inibições ideológicas à mobilidade diplomática originadas em associações tais como a Santa Aliança, a *Dreikaiserbund* e a "Aliança Liberal" da Inglaterra e da França. É preciso reconhecer, porém, que o equilíbrio de poder europeu do século XIX foi apenas uma manifestação histórica de um fenômeno experimentado em muitos períodos, em vários continentes, e que ao afirmar a existência, hoje, de um equilíbrio de poder complexo não pretendemos que ele incorpore todas as características do modelo europeu do século XIX.

Com relação à ordem internacional, o equilíbrio de poder hoje existente parece preencher as mesmas três funções de períodos anteriores, já mencionadas na última seção. Em primeiro lugar, o equilíbrio de poder de caráter geral serve para impedir que o sistema de estados se transforme, pela conquista, em um império universal. Enquanto o equilíbrio é mantido, nenhuma das grandes potências tem a possibilidade de instituir pela força um governo mundial (vide o Capítulo 11).

Em segundo lugar, onde existe equilíbrio de poder localizado, esse equilíbrio serve, em determinadas regiões, para proteger a independência dos estados da absorção ou domínio por uma potência localmente preponderante. Hoje, a independência dos estados no Oriente Médio, no subcontinente indiano, na península coreana e no Sudeste da Ásia é protegida pela existência, nessas regiões, de um equilíbrio de poder local. Em contraste, na Europa Oriental, dada a preponderância soviética, e na América Central e no Caribe, com a preponderância norte-americana, não se pode dizer que os estados locais fossem ou sejam independentes, na acepção habitual. No entanto, seria excessivo afirmar que a existência de um equilíbrio de poder local é condição necessária para a independência dos estados em qualquer área. Fazer tal afirmativa significaria ignorar a existência de um certo sentido de comunidade política nas relações entre dois estados, cuja conseqüência poderia ser, até certo ponto, a possibilidade, por parte de um estado localmente preponderante, de respeitar a independência de um vizinho mais fraco, como os Estados Unidos respeitam a independência do Canadá, e a Inglaterra respeita a independência da Irlanda. Precisamos também reconhecer que a independência dos estados em uma determinada região pode dever menos à existência ou inexistência de um equilíbrio entre as potências locais do que à participação no equilíbrio local de potências de fora da região. Se existe hoje um equilíbrio entre Israel e seus vizinhos árabes, por exemplo, esse equilíbrio é devido ao papel desempenhado na região pelas grandes potências externas.

Em terceiro lugar, tanto o equilíbrio geral de poder como os equilíbrios locais hoje existentes servem para propiciar as condições de funcionamento de outras instituições fundamentais para a ordem interna-

cional. O direito internacional, o sistema diplomático, a guerra e a administração do sistema internacional pelas grandes potências presumem a inexistência de uma potência preponderante. Todas essas instituições dependem fortemente da possibilidade de que se um estado violar as regras os outros adotem ações recíprocas. Mas se há um estado em posição preponderante, no conjunto do sistema ou em uma região em particular, ele poderá impunemente ignorar o direito internacional e deixar de cumprir as regras e procedimentos do intercâmbio diplomático, sem que os seus adversários tenham a possibilidade de recorrer à guerra para defender seus direitos e interesses, podendo ainda ignorar, também impunemente, as próprias convenções da comunidade das grandes potências.

A contenção nuclear recíproca

Desde os anos 1950 surgiu uma outra instituição, ou quase-instituição, que em certo sentido é um caso especial de equilíbrio de poder e, sob outros aspectos, é uma situação diferente: a contenção nuclear recíproca. Nesta última seção do presente capítulo vou examinar os seguintes pontos:

i) Em que consiste o "equilíbrio do terror", ou a contenção nuclear recíproca?

ii) De que forma a contenção nuclear recíproca se relaciona com o equilíbrio de poder?

iii) Como funciona a contenção nuclear recíproca em relação à ordem internacional?

Ao tratar da primeira dessas questões, começaremos examinando o sentido de "contenção" para, em seguida, considerar o sentido de "contenção recíproca" e, finalmente, veremos as implicações do caso específico da contenção nuclear recíproca.

Dizer que o país A coíbe o país B de fazer algo implica:

i) que o país A ameaça aplicar ao país B uma punição ou privação de determinados valores, se B agir de determinado modo;

ii) que se não fosse tal ameaça, o país B poderia agir da forma que A deseja impedir;

iii) que o país B acredita que A tem a capacidade de executar a ameaça, e a executaria, concluindo assim que não compensa agir do modo que A deseja evitar.

Para que haja contenção é preciso que as três condições sejam preenchidas. Com respeito à primeira, é preciso haver uma ameaça. Por exemplo: a União Soviética desiste de atacar os Estados Unidos por acreditar que, nessa hipótese, os Estados Unidos iriam retaliar com uma punição intolerável, mas na verdade se o governo norte-americano não fez tal ameaça, não poderíamos falar em contenção de um ataque soviético. Para que se possa falar que os EUA exerceram sua capacidade de conter um ataque soviético seria preciso haver essa ameaça de retaliação.

Com respeito à segunda condição, é preciso que o país ameaçado tenha alguma possibilidade de praticar as ações que deram origem à ameaça de retaliação. Assim, se não houver qualquer possibilidade de que a União Soviética efetivamente ataque os Estados Unidos, não podemos falar em contenção, mesmo que o governo americano tenha proferido a ameaça de retaliação e os soviéticos tenham desistido de um ataque. É preciso notar, porém, que a política de contenção pode ter uma racionalidade independentemente da intenção, ou falta de intenção, do país em questão, de iniciar um ataque. Pode-se argumentar, por exemplo, que a política norte-americana visando a conter um ataque soviético é justificada pelo objetivo de criar, dentro dos Estados Unidos, um sentimento de segurança com relação a um possível ataque, ou pelo objetivo de desestimular o surgimento, na União Soviética, da intenção de atacar, mesmo que não haja no momento qualquer evidência de tal intenção.

Com respeito à terceira condição, o país ameaçado não é contido a não ser que acredite que o país que ameaça tem efetivamente a intenção e a capacidade de realizar o ataque, tendo decidido porém que não vale a pena executar o ataque. A ameaça manifestada por aquele que executa a ação de contenção precisa ter credibilidade e é preciso que o país objeto da ação de contenção julgue as ações de retaliação inaceitáveis. Saber se a ameaça de retaliação (avaliada em termos de probabilidade, assim como da sua extensão) torna a ação prevista inaceitável é algo que

vai variar de acordo com as circunstâncias: o que o país ou seus líderes esperam ganhar pela ação prevista, ou perder por desistir dela, a importância atribuída aos valores ameaçados etc. Por essa razão, não há um "nível de prejuízo" determinado, em termos absolutos, necessário e suficiente para impedir um país de agir de determinada forma.

A contenção de ataques por outras potências sempre foi um dos objetivos pelos quais os estados têm procurado empregar suas forças militares. Na era das armas nucleares, o que há de novo com respeito à contenção é o fato de que, dada a relutância em usar armas nucleares numa guerra real, os estados a elevaram à condição de meta fundamental da sua política externa. A política ou estratégica de contenção assim desenvolvida segue três dimensões distintas: o âmbito das ações com que se espera conter o adversário, a prioridade atribuída à contenção na política geral e a força da ameaça capaz de produzir contenção.

Assim, nos Estados Unidos, o objeto dessa política tem sido impedir que a União Soviética desfira um ataque nuclear contra os Estados Unidos, que realize qualquer tipo de ataque contra os Estados Unidos, que desfira um ataque nuclear contra os Estados Unidos ou os seus aliados e que ataque com quaisquer meios os Estados Unidos e os seus aliados. Essas hipóteses têm sido denominadas às vezes em termos de uma opção entre a "contenção finita" e a "contenção ampliada".

A contenção já foi vista como o único objetivo da política de armas nucleares ("exclusivamente contenção"), como no *Livro Branco sobre a Defesa do Reino Unido*, de 1957, ou como "contenção mais defesa"; ou ainda, como nos últimos anos da gestão de Robert McNamara no cargo de Secretário da Defesa dos Estados Unidos, em termos da combinação de contenção com outros objetivos como, por exemplo, a limitação dos prejuízos.

A força necessária para produzir a contenção tem sido considerada não só em termos nucleares mas também na perspectiva de uma combinação de armas nucleares e convencionais em termos de uma única ameaça maciça ou como uma série de ameaças de importância graduada (o "grande agente de contenção", de Slessor, *versus* a "conten-

ção graduada" de Buzzard; ou a "retaliação maciça" de Dulles *versus* a "resposta flexível" de McNamara).[15]

Na contenção recíproca dois ou mais estados se desestimulam mutuamente a praticar determinada ação. Num sentido mais amplo, pode ser uma situação em que mediante uma ampla variedade de ameaças, determinadas potências se contenham mutuamente de praticar toda uma série de ações. Essas ações e ameaças não precisam ser nucleares, ou mesmo militares. Por outro lado, a ameaça não precisa ser uma represália do mesmo tipo: um ataque com armas químicas pode ser contido pela ameaça de represália com armas nucleares ou convencionais, ou mesmo por uma retaliação de natureza econômica. Neste ponto, contudo, quero focalizar especialmente a hipótese da contenção nuclear recíproca: a situação especial em que duas ou mais potências sejam contidas de realizar um deliberado ataque nuclear pela ameaça de uma retaliação nuclear.

Assim como nas condições que denominamos "equilíbrio de poder", pode haver contenção nuclear recíproca em uma relação simples entre duas potências ou numa relação mais complexa, envolvendo três ou mais potências. Dessa forma, há uma relação de contenção nuclear recíproca distinta entre os Estados Unidos e a União Soviética, e aquela que se desenvolve entre a China e a União Soviética e entre a China e os Estados Unidos. Para alguns observadores a Inglaterra e a União Soviética, a França e a União Soviética participam também dessa relação. Uma situação de contenção nuclear recíproca envolvendo três ou mais potências corresponde à soma das relações bilaterais envolvidas e não (como no caso do equilíbrio de poder) o produto desses relacionamentos em conjunto. Também como no caso do equilíbrio de poder, em princípio a contenção nuclear recíproca pode produzir-se em caráter geral ou local. Se a difusão de armas nucleares aumentasse a ponto de permitir a todos os estados conter os demais de realizar um ataque nuclear – ou se todos os estados fossem reunidos sob um ou outro dos "guarda-chuvas nucleares" existentes (uma hipótese menos imprová-

[15] Vide Morton H. Halperin, *Limited War in the Nuclear Age* (New York, Wiley, 1963) a respeito de alguns desses conceitos.

vel) – poderia ser criada uma situação generalizada de contenção nuclear recíproca, que Morton Kaplan chama de "sistema de veto unitário", a qual teremos a oportunidade de examinar no Capítulo 11.[16] Hoje o que existe são relações particulares ou locais de mútua contenção nuclear.

Mas, também como no caso do equilíbrio de poder, em princípio certas situações de contenção nuclear recíproca podem surgir fortuitamente ou em conseqüência de ações deliberadas. O relacionamento de contenção mútua entre a União Soviética e os Estados Unidos começou no fim da década de 1950, devido aos esforços de cada uma dessas potências no sentido de impedir o emprego de armas nucleares pela outra, possivelmente na esperança de alcançar uma ascendência estratégica nuclear. Uma idéia fundamental dos defensores do controle de armas tem sido a de que a situação surgida assim, de modo fortuito, só pode ser preservada mediante esforços conscientes e de colaboração no sentido de criar uma situação determinada: deixada à sua lógica interna, ao *momentum* dos países envolvidos, a competição nuclear estratégica entre as super potências poderia levar à neutralização da contenção nuclear recíproca e, por isso, a colaboração no campo do controle das armas precisa se orientada no sentido de preservar a estabilidade da relação de contenção nuclear recíproca.[17]

A contenção nuclear recíproca e o equilíbrio de poder

Sob certos aspectos a idéia de uma relação deliberada de contenção nuclear recíproca é semelhante à de um equilíbrio de poder planejado, mas sob outros aspectos é diferente. Em primeiro lugar, essa relação entre duas potências é parte do equilíbrio geral de poder entre elas, o qual abrange todos os ingredientes do poder nacional, dentre eles a força nuclear. Nessa situação, quando uma das potências tem a possibilidade de atacar a outra com armas nucleares, a contenção nuclear recíproca

[16] Vide Kaplan, *System and Process in International Politics*, págs. 50-2.
[17] Foi o que indiquei em *The Control of the Arms Race* (Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1961), cap. 2; e em "*Arms Control: A Stocktaking and Prospectus*", em *Problems of Modern Strategy*, ed. Alastair Buchan (Londres, Chatto & Windus, 1970).

é condição necessária para manter o equilíbrio de poder entre elas, mas não é uma condição suficiente. Como já observamos, parece desenvolver-se uma relação de contenção nuclear recíproca entre a União Soviética e a China, e entre os Estados Unidos e a China, e, para alguns, há também uma situação de contenção nuclear recíproca entre a França e a União Soviética, assim como entre a Inglaterra e a União Soviética. Mas ninguém dirá que em qualquer dessas relações os dois estados envolvidos têm o mesmo poder.

Em segundo lugar, enquanto em uma situação simples (apenas entre duas potências) o equilíbrio de poder exige igualdade ou paridade de força militar, o mesmo não acontece com a contenção recíproca; a única exigência é que cada potência disponha da capacidade de ataque nuclear suficiente para conter um ataque da outra. Para cada potência há um limiar de dano para a ameaça a ser feita; se a força nuclear não puder alcançar esse nível de dano com que é ameaçado o adversário, não haverá contenção. Por outro lado, o dano superior a esse nível será redundante, embora possa ser justificado por outros critérios estratégicos, como a necessidade de limitar os danos, de ampliar a contenção de forma a dar cobertura para aliados ou de fortalecer a posição diplomática do país para fins de barganha.

A irrelevância da igualdade ou paridade para a contenção nuclear recíproca em um confronto entre duas potências pode ser vista no caso dos Estados Unidos e da União Soviética. Desde que surgiu a relação de contenção nuclear recíproca, em meados da década de 1950, até o fim da década seguinte, os Estados Unidos tinham clara superioridade sobre a União Soviética em todos os índices relevantes de força nuclear estratégica: número total de vetores estratégicos (do tipo ICBM, SLBM e bombardeiros de longo alcance), tonelagem de bombas em estoque e número total de ogivas nucleares. No fim dos anos 1960 a União Soviética alcançou "paridade" em alguns desses índices. Pode-se argumentar que a perda da superioridade estratégica norte-americana retirou do governo de Washington uma importante vantagem diplomática, e contribuiu para que o eixo de gravidade do equilíbrio de poder se deslocasse dos Estados Unidos para a União Soviética. No entanto, isso não

prejudicou a relação de contenção mútua, que persistiu independentemente das flutuações no equilíbrio estratégico nuclear.

Como se disse, a manutenção de um equilíbrio de poder complexo, envolvendo três ou mais estados, não exige igualdade ou paridade entre eles, porque as desigualdades podem ser corrigidas por meio de alianças. Em uma situação complexa como a que está surgindo no relacionamento trilateral entre a União Soviética, os Estados Unidos e a China, as alianças e as combinações *ad hoc* também podem ter o seu papel. É concebível, por exemplo, que ameaças conjuntas dos Estados Unidos e da União Soviética contra a China pudessem prejudicar a credibilidade da ameaça chinesa de retaliação nuclear – o que nenhum daqueles dois países poderia conseguir isoladamente. Da mesma forma, ameaças à União Soviética feitas pelos Estados Unidos e a China poderiam conter os soviéticos quando a capacidade de contenção chinesa fosse duvidosa. Um teórico francês, André Beaufre, já argumentou no sentido de que a capacidade do Ocidente de conter um ataque soviético foi fortalecida pela existência de três centros distintos de decisão nuclear: Washington, Londres e Paris.[18] Mas em uma relação de contenção nuclear recíproca envolvendo váriuos estados, as alianças têm uma função diferente das que são necessárias para manter um equilíbrio de poder complexo: elas se relacionam com a presença de um agente de contenção que seja suficiente para o objetivo em vista, e não com o aumento da força militar de um país que se adiciona a outro, de modo a garantir que não haja nenhuma potência preponderante.

Em terceiro lugar, enquanto o equilíbrio de poder é essencialmente um fenômeno objetivo, a contenção nuclear recíproca é essencialmente subjetiva. Já vimos que a situação que chamamos de "equilíbrio de poder" pode ser definida pela inexistência de uma potência preponderante, e não simplesmente pela crença de que não haja tal preponderância. Em contraste, a contenção nuclear recíproca é essencialmente uma crença: a crença, pelos participantes do sistema, de que o outro estado tem a vontade e capacidade de provocar uma represália em nível

[18] André Beaufre, *Dissuasion et Stratégie* (Paris, Armand Colin, 1964).

suficiente para que esta possibilidade seja considerada indesejável. Em princípio, duas potências poderiam conter-se mutuamente de um ataque nuclear apenas blefando com respeito à sua vontade e capacidade.

Robert McNamara argumentava incisivamente que a política de contenção dos Estados Unidos só podia ser efetiva se houvesse realmente a decisão de levar a cabo a ameaça de retaliação nuclear, ao lado da capacidade de garantir a destruição da capacidade nuclear do adversário (*assured destruction*).[19] Na atualidade, parece certo que esta seja a situação real dos Estados Unidos, e qualquer tentativa de basear a contenção nuclear em um blefe implica grande risco de não se ter êxito. Entretanto, a vontade e a capacidade de promover uma retaliação não é parte da definição da contenção recíproca. Todavia, mesmo que a posição de McNamara sobre este ponto seja correta, ela mostra apenas que a vontade e a capacidade efetivas de promover uma retaliação é essencial para fazer com que o adversário acredite nessa possibilidade.

Em quarto lugar, enquanto a função primordial do equilíbrio de poder é preservar o sistema internacional e a independência dos estados, sendo a preservação da paz uma conseqüência incidental, a contenção nuclear recíproca tem como função essencial garantir a paz nuclear, como veremos adiante.

As funções da contenção nuclear recíproca

Pode-se dizer que a contenção nuclear recíproca que existe de forma inequívoca apenas entre os Estados Unidos e a União Soviética tem preenchido as seguintes funções:

i) Tem contribuído para preservar a paz nuclear, pelo menos entre os Estados Unidos e a União Soviética, fazendo com que o recurso deliberado à guerra nuclear por essas potências fosse considerado "irracional" como um instrumento de política.

ii) Tem contribuído também para preservar a paz entre as duas principais potências nucleares, fazendo com que hesitem em iniciar hos-

[19] Vide Robert S. McNamara, *The Essence of Security* (New York, Harper & Row, 1968).

tilidades diretas, temerosas da expansão do conflito contribuindo, assim, para a paz entre os aliados dessas duas potências pela influência moderadora que elas exercem.

iii) Tem contribuído para manter um equilíbrio geral de poder no sistema internacional mediante a estabilização desse equilíbrio, isto é, do equilíbrio dominante entre as duas super-potências globais. Assim, a contenção nuclear recíproca contribui indiretamente para as funções exercidas pelo equilíbrio geral de poder: a manutenção do sistema de estados, da sua independência e das condições necessárias para o funcionamento efetivo das outras instituições relacionadas com a ordem internacional.

É importante compreender as limitações dentro das quais se pode dizer que a contenção nuclear recíproca desempenha sua importante função de contribuir para preservar a paz nuclear. Em primeiro lugar, a contenção nuclear recíproca só pode recorrer deliberadamente à guerra nuclear "irracional" como instrumento de política se ela for estável, ou seja, se tiver uma tendência implícita para persistir. O "equilíbrio de terror" não é criado pela simples existência de armas nucleares nas mãos de dois adversários, nem persiste automaticamente enquanto essas armas continuarem disponíveis. Em princípio, uma contenção recíproca pode ser neutralizada por dois desenvolvimentos tecnológicos, que podem ocorrer simultaneamente: a aquisição, por um dos lados ou por ambos, de uma defesa eficaz das cidades e da população contra um ataque nuclear estratégico; o desenvolvimento, por um lado ou pelos dois, de um meio efetivo de desarmar as forças nucleares estratégicas incumbidas da retaliação, antes que possam ser acionadas. A contenção nuclear recíproca é vulnerável, também em princípio, a mudanças nas dimensões políticas e psicológicas, isto é, na vontade e disposição do agente de contenção de levar à prática a sua ameaça, na crença do país objeto da ação de contenção na capacidade e na vontade do adversário, e na avaliação que ele faz dos riscos implícitos na ameaça recebida.

Em segundo lugar, mesmo enquanto persistir a contenção nuclear recíproca e o recurso deliberado à guerra nuclear for considerado "irracional", haverá o risco de que ocorra uma guerra nuclear provocada por acidente ou erro de cálculo, um risco que, por si mesma, a relação de

contenção nuclear recíproca não pode evitar. A consideração das medidas que poderiam ser tomadas ou que têm sido tomadas para lidar com esse problema, ultrapassa o escopo do presente estudo. O que devemos registrar aqui é que tais providências, tomadas isoladamente ou em conjunto pelas potências nucleares para reduzir a possibilidade de uma guerra nuclear "acidental" ou provocada por erro de cálculo, excedem o âmbito da contenção nuclear recíproca.

Em terceiro lugar, enquanto persistir, e contribuir para tornar a guerra nuclear improvável, a contenção nuclear recíproca nada pode fazer para resolver o problema da limitação ou controle de uma guerra nuclear já iniciada. Há muito, as políticas unilaterais de "contenção somente" vêm sendo criticadas por não responder à pergunta: "e se a contenção falhar?". Os arranjos de controle de armamentos baseados na idéia de que a contenção nuclear recíproca é uma meta suficiente no campo da estratégia nuclear estão sujeitas à mesma crítica. A "contenção somente" é um objetivo insuficiente, tanto como opção estratégica quanto como iniciativa voltada para o controle de armamentos, e as propostas elaboradas nesses termos podem ter o efeito de não garantir contra a possibilidade de que ocorra uma guerra nuclear e, além disso, de obstruir as atividades destinadas a controlar uma guerra nuclear incipiente.

Em quarto lugar, a idéia da contenção nuclear recíproca como fonte da paz nuclear atribui uma enorme importância à hipótese de que os homens devem sempre agir "racionalmente". Quando afirmamos que uma determinada ação é racional só estamos dizendo que ela tem consistência interna e é consistente com certos objetivos. Não há uma "ação racional", no sentido de "ação ditada pela razão e não por uma paixão", entendendo-se por "razão" uma faculdade presente em todos os homens, levando-os a agir do mesmo modo. Quando dizemos que para um estadista é "irracional" optar pela destruição ou devastação do seu país, o que estamos dizendo é que essa decisão não é coerente com o que se espera sejam os objetivos normalmente perseguidos pelos estadistas. O que não significa que um estadista em particular não aja assim, ou não tenha agido assim no passado.

Em quinto lugar, dizer que a contenção nuclear recíproca exerce essa função de preservar a paz não significa endossar a proposição de que a segurança internacional aumente devido à existência de armas nucleares nos dois lados envolvidos em um conflito. Em outra parte já argumentei que se fosse possível regressar ao mundo existente antes do desenvolvimento da tecnologia nuclear (o que é impossível), a segurança internacional seria fortalecida, ainda que aumentasse a possibilidade de guerra (potencialmente menos catastrófica).[20] Mas argumentei, também, contrariamente à idéia de que a segurança internacional aumenta com a proliferação das armas nucleares.[21] Todavia, em um sistema internacional em que a tecnologia nuclear existe e não pode ser erradicada, e no qual a posse de armas nucleares se difundiu além dos países que delas dispunham originalmente, é preciso reconhecer as funções positivas desempenhadas pela contenção nuclear recíproca entre as potências nucleares.

Em sexto lugar, preservar a contenção nuclear recíproca obstrui a possibilidade, a longo prazo, de atribuir alguma base mais positiva à ordem internacional. A preservação da paz entre as grandes potências mediante um sistema em que cada uma delas ameaça destruir ou anular a sociedade da outra (considerado com justiça como uma forma contemporânea de segurança baseada na existência de reféns) reflete a debilidade do sentido de interesse comum da sociedade internacional. Por essa razão, alguns estudiosos do controle de armamentos têm sido levados a defender a tentativa de basear a política de armamentos estratégicos e os acordos sobre armas estratégicas na defesa nacional em lugar da contenção. Pelo mesmo motivo as super-potências globais hesitam em admitir explicitamente que se baseiam na contenção nuclear recíproca, mesmo quando firmam acordos, como os de Moscou, de maio de 1972, que tendem a confirmar essa relação.

[20] Vide *The Control of the Arms Race*, cap. 5.
[21] Ibid. Cap. 9.

CAPÍTULO VI

O DIREITO INTERNACIONAL E A ORDEM INTERNACIONAL

NESTE capítulo proponho-me a considerar as seguintes questões:

i) O que é o direito internacional, e qual a sua influência sobre o comportamento internacional?
ii) Qual o papel do direito internacional com relação à ordem internacional?
iii) Qual o papel do direito internacional com relação à ordem internacional nas circunstâncias especiais da atualidade?

A NATUREZA DO DIREITO INTERNACIONAL

O direito internacional pode ser considerado como um conjunto de regras que ligam os estados e os outros agentes da política mundial em suas relações recíprocas, aos quais se atribui *status* legal. Esta definição poderia ser contestada por alguns especialistas e, portanto, requer uma elucidação.

A definição que apresentei identifica o direito internacional como uma variedade particular de *conjunto de normas*. Ora, alguns juristas rejeitam esta concepção e o definem como um tipo especial de processo social: um ponto de vista que teve origem na escola norte-americana do "realismo legal", associada atualmente com os trabalhos da escola de direito internacional de Yale, especialmente com a obra de Myres S. McDougal.[1] Ele e seus seguidores insistem em que o direito seja consi-

[1] Vide Myres S. McDougal e associados, *Studies in World Public Order* (Yale Univ. Press, 1960), esp. cap. 1. Vide também Rosalyn Higgins, "*Policy Considerations and the International Judicial Process*", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 17 (1968).

derado um processo social, mais particularmente como um processo decisório imbuído ao mesmo tempo de autoridade e eficácia. Rejeitam a concepção do direito como um "conjunto de normas" porque entendem que esse processo decisório não consiste apenas na aplicação de regras previamente existentes, mas é modelado também por considerações sociais, morais e políticas. Consideram igualmente que esses objetivos sociais, morais e políticos devem desempenhar um papel fundamental nas decisões legais. Para eles o conceito do direito como um "conjunto de normas" limita o escopo das considerações sociais, morais e políticas nas decisões legais, e especialmente nas judiciais.

As regras são proposições imperativas de caráter genérico; um *conjunto* de regras é um grupo dessas proposições associadas logicamente entre si, de modo a formar uma estrutura comum. Afirmar a validade de uma regra do direito internacional (como de uma lei interna, moral ou de um jogo) é dizer que ela é aprovada em teste baseado em alguma outra regra. Portanto, raciocinar a respeito do direito internacional, como a respeito de qualquer outro conjunto de normas, significa pensar em um plano normativo, não empírico ou factual.

No entanto, uma vez que as regras do direito internacional influenciam efetivamente a conduta na política mundial, elas participam da realidade social. Com efeito, provavelmente não nos interessaríamos por um conjunto de regras que não existissem na realidade social, existindo apenas no plano normativo. Neste sentido, têm razão os juristas de Yale e todos os outros para quem a lei é um "processo social". Além disso, pode-se admitir que o processo social efetivo das decisões legais, tanto no contexto internacional como no nacional, não consiste "puramente" na aplicação das regras legais existentes, mas reflete a influência de uma variedade de fatores "exógenos", tais como a visão social, moral e política dos magistrados, dos juristas e estudiosos do direito. Além do que, há no processo decisório legal um lugar apropriado para princípios morais, sociais e políticos que não derivam da própria lei.

Contudo, sem a referência a um conjunto de regras, a idéia do direito fica ininteligível. No plano normativo, refletir sobre a validade da lei pode abranger legitimamente outras considerações além do con-

teúdo das normas legais, mas estas perderiam o sentido se dispensassem completamente o raciocínio jurídico. No plano factual, para reconhecer o processo decisório legal como um processo social, distinguindo-o de outros processos decisórios, precisamos reconhecer que se trata de um processo cuja característica fundamental é a tentativa de moldar decisões tendo como referência um conjunto de regras legais aceitas.

A definição do direito internacional que propusemos o descreve como um conjunto de regras que governam a interação recíproca não só dos estados como de *outros agentes* no campo da política internacional. No século XIX aceitava-se habitualmente a afirmativa de que só os estados eram sujeitos do direito internacional, qualquer que fosse a função desempenhada na política internacional por outros atores (por exemplo: por indivíduos, por outros grupos que não o Estado, ou organizações internacionaais e intergovernamentais), estes não podiam ser sujeitos do direito internacional, mas apenas seus objetos. Atualmente, porém, muitos juristas consideram que esses atores são também sujeitos do direito internacional, assim como os estados. Em outras palavras, não só são afetados pelas normas do direito internacional como têm direitos e deveres que lhes são atribuídos por essas normas.

Na definição dada, o direito internacional é considerado como um conjunto de regras com *status* de lei. Não há dúvida de que há regras que os estados e os outros agentes da política internacional consideram reciprocamente obrigatórias. É por isso que podemos dizer que existe uma "sociedade internacional". No entanto, há controvérsia sobre se essas normas, ou algumas delas, têm realmente o *status* de lei.

Ao longo de toda a história moderna, tem havido uma tradição intelectual que procura negar a natureza propriamente "legal" do direito internacional, com base na consideração de que uma característica essencial da lei é ser o produto de sanções, da força ou coerção. A origem dessa tradição deriva de Hobbes, para quem 'não há lei quando falta um poder comum".[2] Sua formulação mais famosa é a doutrina de

[2] Hobbes, *Leviathan* (Londres, Blackwell, 1946), cap. 13, pág. 83.

John Austin de que a lei é "a ordem do soberano", e que como não há um soberano na sociedade internacional ("nenhuma pessoa determinada a quem a sociedade em geral preste habitualmente obediência e que não obedeça habitualmente a qualquer outra pessoa"), o direito internacional não é propriamente "lei", mas apenas uma "moralidade internacional positiva".[3] Esta visão é mantida vigorosamente, embora com modificações importantes, na doutrina contemporânea de Hans Kelsen, segundo a qual a lei se distingue de todos os outros tipos de ordem social (por exemplo, da ordem religiosa baseada em sanções sobrenaturais e da ordem moral baseada na obediência voluntária) pelo seu caráter de "ordem coercitiva".[4] Para Kelsen a característica fundamental da regra legal é o fato de estipular que o delito (ou seja, sua violação) deva provocar uma sanção (ou ameaça de mal).

Em que pesem as dificuldades do ponto de vista de Austin, ele contribui para deixar claro o fato de que, seja ou não estritamente "lei", o direito internacional diferencia-se do direito nacional em um aspecto fundamental: enquanto dentro do estado moderno a lei se apoia na autoridade de um governo, que tem inclusive o poder de usar, ou ameaçar usar, a força, o mesmo não acontece com o direito internacional.

Isto não significa, porém, que o direito internacional não mereça ser chamado de "lei". Essa conclusão é rejeitada por dois grupos teóricos: o grupo que argumenta que, embora não exista um governo mundial, o direito internacional baseia-se em sanções, na força ou na coerção e o grupo que aceita que, na verdade, falta esta base mas contestam a afirmação de que a lei precisa ser definida em termos de coerção.

Um importante representante do grupo anterior é o próprio Hans Kelsen. Ele aceita o conceito de Austin da lei como "ordem coercitiva", e argumenta também que uma característica da lei é o fato de que ela

[3] John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined* (Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1954, VI. Publicado originalmente em 1832).
[4] Hans Kelsen, *The General Theory of the Law and State*, trad. A. Wedberg (Harvard Univ. Press, 1946).

cria um "monopólio de força", exercido pela comunidade, no sentido de que onde existe uma ordem legal o emprego da força ou é uma violação da lei ou então uma ação destinada a implementá-la, em nome da comunidade. No entanto, sustenta que o direito internacional é uma "ordem coercitiva", embora baseada não em sanções centralizadas, mas sim decentralizadas.

De acordo com Kelsen, dentro do estado, a lei é implementada por uma autoridade central que tem essa responsabilidade. Em contraste, na sociedade internacional as sanções são aplicadas individualmente por seus membros, de acordo com o princípio da autodefesa, e incluem retaliações e a própria guerra. Podem ser aplicadas não só pelo estado vitimado imediatamente pela violação da lei mas por outros estados que lhe prestem ajuda para esse fim. Tais atos de represália ou de guerra destinados a aplicar a lei internacional representam ações em nome da comunidade.

Kelsen defende a idéia de que, como em certos sistemas de direito primitivo em que as sanções são autorizadas pela aceitação geral do princípio da "vingança de sangue", existe no direito internacional o elemento essencial da coerção, em virtude do desejo e da capacidade dos membros da sociedade de fazer valer seus direitos mediante o recurso à autodefesa. Para ele, o princípio da autodefesa existe também na sociedade nacional ou local, na medida em que, embora a implementação da lei caiba primordialmente ao mecanismo "centralizado" do estado, os cidadãos guardam certos direitos elementares de autodefesa. Kelsen reconhece também que a sociedade internacional pode conter alguns elementos de implementação centralizada, tais como os mecanismos de segurança coletiva da Liga das Nações e das Nações Unidas. Portanto, o contraste entre a lei interna e o direito internacional é o que existe entre uma ordem legal "relativamente centralizada" e a que é "relativamente decentralizada". No entanto, nos dois tipos de ordem legal há um "monopólio da força por parte da comunidade". [5]

[5] Ibid., cap. VI

De fato, a eficácia do direito na sociedade internacional depende de medidas de autodefesa. Na ausência de uma autoridade central com poder preponderante, algumas regras do direito internacional são sustentadas por medidas de autodefesa tomadas individualmente pelos estados, inclusive a ameaça e o emprego da força. Quando um estado recorre à autodefesa, porque está sujeito a um ataque ou a uma ameaça de ataque, e o seu direito à independência corre perigo, podemos admitir não só que ele está defendendo seus direitos mas também que esses direitos não podem ser sustentados de outra forma. Embora nem todas as regras do direito internacional dependam, para a sua efetividade, de atos coercitivos de autodefesa, em conjunto, o sistema do direito internacional pode depender desse recurso. Por isso há uma vinculação estreita entre a eficácia do direito na sociedade internacional e o funcionamento do equilíbrio de poder (vide o Capítulo 5). O respeito pelo direito internacional só pode ser mantido se o poder, e a disposição para usá-lo, estiverem distribuídos de tal forma que os estados possam sustentar pelo menos certos direitos, quando eles forem violados.

Mas se o recurso à guerra e a represálias pelos estados serve muitas vezes para sustentar o direito, isto não quer dizer que o que motiva os estados nesses casos é o desejo de aplicar a lei. Os estados recorrem à força por uma variedade de razões, de natureza política: a expectativa de ganho material, o medo de outros estados, o desejo de impor-lhes um credo ou uma doutrina (vide Capítulo 8). A crença de que os direitos do estado foram violados, e que isso justifica uma ação corretiva ou de punição, pode não fazer parte dessa motivação e quando ela existe, pode ser apenas um de vários motivos e não o mais forte.

Além disso, mesmo nos casos em que o recurso à força por um estado tem como efeito a recuperação de direitos sustentados pela lei internacional, ou afirmam a autoridade dessa lei, pode ser difícil comprovar que é dessa forma que o assunto é visto pelo conjunto da sociedade internacional. A principal dificuldade da posição de Kelsen está em que, em casos particulares, a sociedade internacional não é capaz de chegar a um consenso sobre qual o lado de um conflito que reúne

os violadores do direito, e para que lado pende a sociedade internacional. Segundo Kelsen, quando ocorre uma guerra ela deve ser ou um delito ou uma sanção. Só assim se pode dizer que na sociedade internacional "a comunidade tem o monopólio da força". Na verdade, porém, possa ou não a análise legal determinar qual a hipótese correta, o fato é que raramente se pode mobilizar a sociedade internacional em torno de tal interpretação. Tipicamente, os estados não chegam a um acordo sobre qual o lado do conflito que sustenta uma causa justa. Pode haver um desacordo profundo entre os estados a respeito do lado que representa a comunidade das nações e o lado dos violadores das lei, como pode haver um consenso em tratar a guerra como sendo de natureza puramente política. A visão dos positivistas do século XIX, de que em uma guerra o direito não procura distinguir entre as causas justas e injustas, se fundamentava no reconhecimento da falta de solidariedade existente na sociedade internacional a esse respeito. A concepção do direito internacional como uma ordem coercitiva baseada em um sistema de sanções decentralizado é uma ficção que, quando aplicada a uma situação real, não resiste aos fatos. [6]

Um modo alternativo de defender a idéia de que o direito internacional é um "direito" autêntico é questionar a doutrina de Hobbes e dos seus sucessores de que a lei implica, necessariamente, sanções a força ou a coerção. A noção de regras legais como as baseadas em sanções deriva do direito nacional. Pode-se argumentar que as sanções não constituem uma característica necessária dessas normas; na verdade, pode-se mesmo questionar se a concepção da lei como ordem social coercitiva pode ser aplicada estritamente mesmo nos sistemas de direito nacional.

H. L. A. Hart, por exemplo, sustenta que sob vários aspectos a concepção de lei como "ordens fundamentadas em ameaças" não se aplica ao direito interno. Embora dentre todas as variedades de lei os códigos criminais sejam os que mais se aproximem da ordem fundamentada em ameaça, eles diferem das ordens pelo fato de que normalmente aplicam-se também aos que os instituem, e não só aos outros. As

[6] Vide Hart, *The Concept of Law*, pág. 77.

modalidades de lei interna que conferem poderes legais de adjudicar ou legislar, ou que criam ou modificam relações legais, não podem ser consideradas como ordem sustentada por ameaça. Há regras legais que diferem das ordens na sua origem, porque não decorrem de algo que se pareça com uma prescrição. Por fim, Hart argumenta que a análise da lei em termos do soberano que é obedecido habitualmente, e está necessariamente isento de quaisquer imposições legais, deixa de explicar a continuidade de um sistema legal moderno.[7]

O argumento de Hart é que os sistemas legais são caracterizados não pela presença de um soberano, que possa sustentar suas regras com a força, mas pela "união de regras primárias e secundárias". As regras primárias exigem que os seres humanos façam ou deixem de fazer certos atos: por exemplo, as regras que restringem a violência, exigem o cumprimento das promessas e protegem a propriedade. As regras secundárias são regras a respeito de regras: não impõem deveres, propriamente, mas conferem poderes às pessoas "para introduzir novas regras primárias, extinguir ou modificar as antigas, ou de vários modos determinar a sua incidência ou controlar sua aplicação."[8] Por exemplo: são as regras que instituem os poderes legislativo, executivo e judiciário.

Hart observa que é possível imaginar uma sociedade onde só haja regras primárias, e que estudos feitos de sociedades primitivas sustentam que esta é a sua situação. Comenta, porém, que uma tal estrutura de regras puramente primárias, "não oficiais", tem necessariamente certas falhas, que podem ser remediadas com a suplementação de regras secundárias, isto é, de regras sobre regras.

Onde só existem regras primárias "as normas que dão ordem à vida de uma sociedade serão um simples conjunto de padrões separados, sem qualquer marca comum identificadora, exceto naturalmente por serem as regras aceitas por um certo grupo de seres humanos."[9] Assim, se surge uma dúvida sobre quais são as regras vigentes, não há um procedimento para saná-la. Essa falha, a *incerteza*, é corrigida pelo

[7] Desenvolvi esta argumentação em "*The Grotian Conception of International Society*", em *Diplomatic Investigations*.
[8] Ibid., pág, 79.
[9] Ibid., pág. 90.

que Hart chama de "regras de reconhecimento", as quais "especificarão alguma característica, ou características, que quando possuídas por uma certa regra constituem uma indicação afirmativa e conclusiva de que se trata de uma regra do grupo, a ser apoiada pela pressão social que exerce."[10] Característica que pode ser apenas a inclusão em lista ou texto autorizado, constante de um documento escrito ou gravado em um monumento; ou ainda, em uma sociedade complexa, essa característica pode ser o fato de as regras terem sido instituídas por um órgão específico, participarem há muito tempo das práticas consuetudinárias, ou terem certa relação com determinadas decisões judiciais. Devido à presença dessa regra ou padrão de reconhecimento (que equivale, na teoria de Hart, à "norma básica" da jurisprudência de Kelsen) podemos dizer que um determinado conjunto de regras forma um sistema legal.

Além disso, quando há apenas um conjunto de regras primárias, essas regras terão um caráter *estático*; não haverá um meio de adaptar deliberadamente as regras a circunstâncias mutáveis, pela eliminação de algumas e a introdução de outras.

> "A única forma de mudar as regras conhecidas por essa sociedade será o lento processo de crescimento, mediante o qual formas de conduta que no princípio eram consideradas opcionais passam a ser primeiramente habituais, ou usuais, e depois obrigatórias, e o processo inverso de decadência, quando certos desvios, no princípio reprimidos com severidade, passam a ser tolerados e depois são esquecidos."[11]

A correção dessa falha consiste em outro tipo de regra secundária, as "regras de mudança", que habilitam os indivíduos ou os órgãos a introduzir novas regras primárias e a eliminar regras antigas.

Uma terceira falha das formas simples de vida social, em que as regras primárias estão presentes, é a "*ineficiência* da pressão social difusa pela qual as regra são mantidas." Em todas as sociedades ocorrem disputas sobre se determinadas regras foram violadas, mas à falta de uma

[10] Ibid., pág. 92.
[11] Ibid., pág. 90

forma de resolvê-las com autoridade, essas disputas tendem a persistir interminavelmente. O remédio para esse defeito está em outro tipo de regra secundária, as "regras de adjudicação", que habilitam os indivíduos a resolver definitivamente se em certa oportunidade uma regra primária foi violada, criando procedimentos que precisam ser seguidos.

A concepção que Hart tem da lei, como a união de regras primárias e secundárias, nos permite dispensar a noção de lei implicando, necessariamente, sanções ou coerção. No entanto, será ainda uma concepção que nos deixa com uma certa dúvida sobre se o direito internacional é propriamente uma "lei". Com efeito, o que chamamos de "direito internacional" é claramente o que Hart considera como um conjunto de regras primárias. Dentro da sociedade internacional há regras, às quais se atribui geralmente o *status* de lei, que exigem que os estados e outros atores façam e deixem de fazer determinadas coisas. Mas é impossível encontrar "regras de reconhecimento", que estabeleçam fora de qualquer dúvida quais as regras que são parte do sistema e quais as que não o são, e qual a relação que essas regras têm entre si, dentro do sistema. E é impossível encontrar "regras de mudança", que atribuam poderes a qualquer órgão para alterar regras, tendo em vista as circunstâncias cambiantes. Como também não encontraremos "regras de adjudicação", que atribuam a um órgão o poder de determinar se em certo caso houve a violação de uma regra.

O próprio Hart não chega à conclusão de que, por essas razões, se devesse recusar ao direito internacional o *status* de lei. Ele não procura usar o seu conceito de lei como a união de regras primárias e secundárias para chegar a uma conclusão definitiva de forma a decidir como o termo deva ser usado; contenta-se em aceitar o ponto de vista de Bentham, que deu origem ao termo "direito internacional", segundo o qual as suas regras são "suficientemente análogas" às leis internas para justificar o uso do termo. [12]

As razões daqueles que rejeitam o caráter legal do direito internacional ajudam a esclarecer certas características especiais da lei interna-

[12] Ibid., pág. 231.

cional, em particular os aspectos em que ela difere da lei interna (lembrando a lei de certas sociedades primitivas). No entanto, a idéia de que o direito internacional pode ser apropriadamente chamado de "lei" tem importantes conseqüências práticas, e o debate sobre este ponto não é irrelevante ou estéril. Como atividade prática, o direito internacional tem muito em comum com a lei interna. A linguagem e os procedimentos são muito semelhantes. A moderna profissão do advogado abrange o direito internacional ao lado do direito interno de determinados países. A atividade dos que trabalham com o direito internacional público e privado (estadistas e seus consultores jurídicos, os tribunais nacionais e internacionais, as assembléias internacionais) desenvolve-se com base na premissa de que as regras envolvidas são regras com força de lei. Se os direitos e deveres afirmados por essas regras fossem considerados apenas normas de moralidade ou de etiqueta, todo o *corpus* dessa atividade não poderia existir. Quaisquer que sejam as dificuldades teóricas implicadas, o fato de se acreditar que tais regras têm o *status* de lei torna possível um conjunto de atividades que desempenham papel importante na sociedade internacional.

A Eficácia do Direito Internacional

Depois de definir o direito internacional precisamos considerar agora a sua influência na conduta efetiva dos estados. Em si mesmas, as regras não passam de construções intelectuais. Para falar das regras do direito internacional como um fator que afeta efetivamente a vida da sociedade internacional, precisamos aceitar que ele possui um certo grau de eficácia, ou seja, que existe uma certa semelhança entre a conduta prescrita pelas suas regras e o comportamento real dos estados e dos outros atores da política internacional.

Para mostrar a eficácia das regras do direito internacional não é necessário estabelecer uma *identidade* entre a conduta efetiva e a conduta prescrita. Em outras palavras, é desnecessário provar que inexistam casos de desrespeito às regras. Na verdade, exemplos de desrespeito existem em todos os sistemas legais. Com efeito, se houver absoluta

conformidade entre a conduta real e a prescrita, pode-se dizer que a existência de regras não tem sentido, porque não é necessária. Por isso as sociedades não têm regras exigindo que seus membros respirem, comam e durmam – ações que ninguém deixará de praticar – mas estabelecem normas obrigando-os a não matar, a não roubar ou a não mentir, o que alguns farão, havendo ou não regras proibitivas.

A questão aqui é saber se as regras do direito internacional são observadas suficientemente (não é possível especificar com precisão em que medida isto deve ocorrer) para justificar o seu tratamento como um fator substantivo da política internacional e, em particular, como um meio de preservação da ordem entre as nações. Sempre houve uma escola de pensamento que, rejeitando ou não a sua reivindicação de *status* legal, considera as regras do direito internacional como inexistentes ou, no máximo, como um fator que pode ser desprezado em termos da conduta efetiva nas relações internacionais.

Indubitavelmente há uma coincidência substancial entre a conduta internacional e a que é prescrita pelas regras do direito internacional. Se fosse possível ou útil realizar um estudo quantitativo da obediência às regras do direito internacional ele provavelmente mostraria que a maior parte dos estados obedecem, a maior parte do tempo, à maioria dessas regras. Qualquer estado que viva em paz com pelo menos um outro estado, mantendo com ele relações diplomáticas, intercambiando dinheiro, bens e viajantes, ou que faça um acordo com outro estado, estará envolvido constantemente com a obediência às regras do direito internacional.

Em determinados casos essas regras são violadas, ou desconsideradas, mas a existência desses casos não prova que o direito internacional seja ineficaz. Em primeiro lugar, a violação de uma determinada regra normalmente ocorre no contexto da conformidade com outras regras do direito internacional e, na verdade, em conformidade até mesmo com outros casos de aplicação da mesma regra que esta sendo violada. Por exemplo: quando em 1914 a Alemanha invadiu a Bélgica, violando assim o tratado de 1839 de neutralidade belga e deixando de cumprir a regra do direito internacional de que os tratados

devem ser honrados, o governo alemão continuou a respeitar outros princípios do direito internacional e a basear nesses princípios suas relações com muitos países. Além disso, continuou a proclamar e a praticar a regra da santidade dos tratados, com exceção daquele que garantia a neutralidade belga.

Em segundo lugar, a violação é, às vezes, de tal natureza que incorpora algum elemento de conformidade com a regra que está sendo violada. A distinção entre a violação de uma regra e a conformidade com ela nem sempre é precisa. A decisão final de uma autoridade sobre se houve ou não tal violação é sempre um "sim" ou um "não" definitivo, mas os argumentos com os quais se chega a essa decisão podem conter elementos de incerteza ou arbitrariedade, tanto na interpretação da regra como na reconstituição dos fatos. Na realidade, o comportamento de um estado com respeito a uma determinada regra do direito internacional pode ser visto como a busca de posicionamento ao longo de todo um espectro que vai desde a clara conformidade, em um extremo, até a violação pura e simples, no outro. Por outro lado, a violação de um acordo pode ser uma reação deliberada a uma ação da outra parte, destinada a preservar uma parte do acordo ou de deixar viva a possibilidade de restaurá-lo.

Em terceiro lugar, quando ocorre uma violação, é comum o estado violador sair do seu caminho para demonstrar que ainda considera a si mesmo e aos demais estados sujeitos à obrigatoriedade do cumprimento da regra em questão. Às vezes pode negar que tenha havido essa violação, como aconteceu por exemplo com a Alemanha nazista ao militarizar a Renânia, em 1936, alegando que o acordo em questão não estava mais em vigor, devido às violações precedentes por outros estados, ou que era inválido desde a sua origem. Em outros casos, como a violação da neutralidade belga pela Alemanha, em 1914, ou a admissão, pelos Estados Unidos, de terem violado o espaço aéreo soviético com o U2, em 1960, o estado violador pode admitir que desrespeitou uma regra e ao mesmo tempo apelar para algum princípio conflitante de importância fundamental. Mesmo

quando o apelo é feito a um princípio como a "necessidade", ou a "preservação de interesses vitais", há pelo menos a aceitação da necessidade de oferecer uma explicação.

Há um sinal mais claro da ineficácia de um conjunto de regras quando ocorre não só a falta de conformidade entre a conduta efetiva e a prescrita mas a recusa de aceitar a validade das próprias obrigações envolvidas, como nos casos de apelo com base em princípios distintos ou conflitantes, ou a simples desconsideração das regras. Nesta última hipótese, o desrespeito a uma regra sem qualquer justificativa, ou seja, o seu não cumprimento devido ao desconhecimento, à incompreensão ou rejeição das premissas implicadas, caracteriza o comportamento de grupos que não reconhecem a existência de uma sociedade internacional comum. Para citar exemplos históricos precisamos recorrer a encontros entre estados membros da sociedade internacional e sociedades políticas não participantes (alguns exemplos são dados no Capítulo 2). O que ocorre às vezes na história da sociedade internacional moderna é uma rejeição argumentada das suas regras legais, ou de algumas dessas regras, por estados empenhados em mudanças revolucionárias, como a Rússia bolchevista (por exemplo, com respeito à lei da sucessão) ou certos estados africanos e asiáticos contemporâneos (por exemplo, com relação à legitimidade da soberania colonial e aos direitos de propriedade de estrangeiros). Mas esses casos de rejeição argumentada de regras do direito internacional representam a quebra temporária e localizada dessas regras, não o desmantelamento geral do conjunto do sistema legal internacional.

Embora estejam errados ao argumentar que o direito internacional não tem eficácia, os que assim o fazem têm razão quando insistem que o respeito pela lei não é em si mesmo o principal motivo que explica a conformidade da conduta com o que é prescrito pelo direito. O direito internacional é uma realidade social, uma vez que implica um grau de aceitação muito importante das suas regras. O que não significa, porém, que seja um agente poderoso ou uma força motivadora da política mundial.

Os estados obedecem ao direito internacional em parte por hábito ou inércia. Eles são programados, por assim dizer, para funcionar dentro de um quadro de princípios estabelecidos. À medida que tal confor-

midade com a lei é um produto de deliberação ou cálculo, ela resulta de três tipos de motivação. Em primeiro lugar, a obediência pode ser conseqüência do fato de que, além de ser uma exigência legal, a ação ordenada pela lei seja considerada valiosa, mandatória ou obrigatória, como um fim em si mesmo, como parte de um conjunto mais amplo de valores ou ainda como meio para a realização desses valores. As normas aplicadas primordialmente, por essa razão, são conhecidas, às vezes, como "direito internacional da comunidade". Em segundo lugar, a obediência pode ser fruto da coerção, ou da ameaça de coerção, praticada por um poder superior interessado em fazer cumprir um acordo. As normas observadas principalmente por razões desse tipo são conhecidas às vezes como "o direito internacional do poder", a exemplo do que ocorre na aceitação de tratados de paz pelo estado derrotado, mesmo durante o período subseqüente em que não tem a força necessária para contestar o veredicto da guerra. Em terceiro lugar, a obediência pode resultar da percepção de interesse por parte de um estado no desenvolvimento de reciprocidade com outros estados. Os acordos e princípios baseados neste sentido de interesse mútuo são conhecidos por vezes como "o direito internacional da reciprocidade". Entre os exemplos estão os princípios mais básicos do direito internacional, como o respeito mútuo pela soberania dos estados, o cumprimento das promessas e as leis da guerra.[13]

Às vezes, o argumento de que os estados só obedecem a lei por motivos ulteriores, ou só o fazem quando a lei coincide com os seus próprios interesses, é usado como se fosse o bastante para desmoralizar a pretensão do direito internacional de ser levado a sério. Naturalmente, esse argumento não procede. A importância do direito internacional não repousa sobre a disposição dos estados de seguir esses princípios em detrimento dos seus próprios interesses, mas no fato de que eles, com muita freqüência, consideram do seu interesse comportar-se de acordo com as normas do direito internacional.

[13] Para uma discussão sobre essa tríplice divisão vide Georg Schwarzenberger, *The Frontiers of International Law* (Londres, Stevens & Son, 1962), cap. 1.

A Contribuição do Direito Internacional para a Ordem Internacional

Qual é o papel da lei em relação à ordem internacional? A primeira função do direito internacional tem sido identificar a noção de uma sociedade de estados soberanos, como supremo princípio normativo da organização política da humanidade. É o que chamamos, no Capítulo 2, de princípio fundamental ou constituinte da política mundial na era atual. Durante a presente fase do sistema moderno de estados a ordem tem sido alcançada, na grande sociedade composta pela espécie humana, por meio da aceitação geral do princípio de que os homens e a superfície da Terra estão divididos em estados, cada um deles com a sua esfera de autoridade, unidos por um conjunto de normas comuns. Ao formular e elaborar esse princípio, e ao excluir princípios alternativos (como a noção hobbesiana de que a política internacional é uma arena sem regras que limitem a ação recíproca dos estados; ou a noção de que a forma adequada de organizar a humanidade é um estado universal baseado em direitos cosmopolitas, ou um império universal fundamentado na supremacia de uma nação ou raça em particular) institui esta idéia como determinante para o pensamento e as ações humanas na presente fase, evitando assim um questionamento sem fim e o surgimento de conflitos sem limites.

Em outra parte deste estudo, enfatizamos o fato de que a ordem na grande sociedade que reúne todos os homens poderia, em princípio, ser alcançada de muitas outras formas além da sociedade de estados soberanos – forma que nem é inevitável historicamente nem sacrossanta do ponto de vista moral. Com efeito, se a humanidade se organizasse como um estado cosmopolita ou um império universal, ou ainda de acordo com algum outro princípio, o direito poderia participar na identificação do princípio adotado como seminal e supremo. No entanto, o que é incompatível com a ordem em escala global é uma multiplicidade de princípios competitivos de organização política universal, como existiam na Europa na época das guerras religiosas. A primeira função do direito, com relação à ordem na política mundial, é identificar um desses princípios e proclamar a sua supremacia sobre todos os competidores.

A segunda função do direito internacional no que diz respeito à ordem internacional tem sido expressar as regras básicas da coexistência dos estados e dos outros atores na sociedade internacional. Essas regras, que discutimos acima, relacionam-se com três áreas principais: aquelas relativas à limitação da violência, aos acordos entre os atores e à soberania ou independência dos estados (vide Capítulos 1 e 3).

A terceira função do direito internacional é ajudar a mobilizar a aceitação das regras da sociedade internacional – as regras básicas de coexistência, ilustradas acima, as regras de cooperação, discutidas no Capítulo 2, entre outras. Já vimos que se é verdade que a conduta efetiva dos estados se ajusta em certa medida às prescrições do direito internacional, por outro lado, o respeito por essas normas não constitui o principal motivo dessa conformidade. Portanto, é um erro considerar a imposição de restrições à conduta como principal contribuição do direito internacional à ordem internacional. Os governos têm um certo respeito pelas obrigações legais, e hesitam em adquirir a reputação de não respeitá-las e com relação à maioria dos acordos que fazem, calculam que é do seu interesse cumpri-los. Mas quando as suas obrigações legais e o interesse que têm em serem reputados como um governo que as respeita entram em conflito com seus principais objetivos, em lugar de serem confirmadas por esses objetivos, as obrigações contraídas são muitas vezes desrespeitadas.

No entanto, não é só pela imposição de restrições à conduta que o direito internacional ajuda a promover a aceitação das regras básicas da sociedade internacional. Os fatores fundamentais do respeito ao direito internacional – a aceitação pelas partes dos objetivos e valores subjacentes a essa concordância, a coerção por um poder superior e o interesse recíproco – existem independentemente das obrigações legais e, sem esses fatores, essas obrigações são ineficazes. Mas o contexto do direito internacional serve para mobilizar e canalizar os fatores citados no sentido do respeito aos acordos. De modo especial, o direito internacional proporciona um meio pelo qual os estados podem anunciar suas intenções com respeito ao

assunto em questão, oferece uma garantia mútua sobre a futura política a ser adotada, especifica precisamente qual a natureza do acordo, sua extensão e seus limites e , além disso, confere solenidade ao acordo, criando assim a expectativa da sua permanência.

As Limitações do Direito Internacional

As funções citadas acima são as preenchidas pelo direito internacional com relação à ordem internacional, mas é importante levar em conta as limitações dentro das quais elas são exercidas. Em primeiro lugar, não se pode dizer que o direito internacional seja uma condição necessária ou essencial da ordem internacional. Neste sentido, as funções do direito internacional são essenciais, mas em princípio elas podem ser exercidas de outras formas. Um conjunto de regras com *status* de normas morais ou supranaturais poderia levar a uma sociedade de estados, sua importância poderia ser proclamada, as regras básicas de coexistência formuladas, e um meio fornecido para facilitar o cumprimento dos acordos. No passado, algumas sociedades internacionais não dispuseram do direito internacional como foi o caso do sistema das cidades-estado gregas, do sistema dos reinos helenísticos que surgiu depois da morte de Alexandre, ou do antigo sistema indiano de estados. O fato de a sociedade internacional moderna incluir o direito internacional como uma das suas instituições é conseqüência do acidente histórico de que ela deriva de um sistema unitário que a precedeu – a Cristandade Ocidental – e que nesse sistema destacava-se a noção de lei, incorporada no direito romano, no direito divino, no direito canônico e no direito natural. O lugar ocupado pelo direito internacional na sociedade internacional de hoje lhe confere uma marca distinta. Como as regras fundamentais dessa sociedade têm *status* legal, e não apenas moral, o sentido da sua força de agregação é particularmente forte, e a noção de que existe em princípio uma única definição autorizada do sentido dessas regras (por mais difícil que seja, devido à ausência de "regras de adjudicação" oficiais para interpretá-las) está profundamente enraizada.

Em segundo lugar, por si só o direito internacional não é suficiente para instituir a ordem internacional. O direito internacional não

pode preencher nenhuma das funções que lhe são atribuídas se inexistirem outras condições, que ele próprio não garante. O direito internacional não pode identificar a idéia da sociedade internacional como o princípio normativo supremo a não ser que já exista em certa medida uma sociedade internacional, receptiva ao tratamento desse princípio como referência suprema. O direito internacional não pode contribuir para a ordem internacional formulando as regras básicas da coexistência dos estados se essas regras não tiverem uma certa base na prática das relações entre os estados. Não pode mobilizar os fatores que levam à aceitação das regras e acordos na sociedade internacional se esses fatores já não estiverem presentes. E o direito internacional pode ainda menos atuar por si mesmo como um instrumento para fortalecer a ordem ou a paz, conforme está implícito nos programas que pretendem alcançar "a paz mundial por meio do direito", ou "a paz mundial por meio do direito mundial". A multiplicação ou o "fortalecimento" das proibições e restrições legais pode ter um papel na valorização da ordem internacional quando serve para mobilizar ou dramatizar outros fatores que atuam numa determinada situação, mas se esses fatores estão ausentes as tentativas de impor a ordem e a paz pela lei só servem para desacreditar o direito internacional, sem beneficiar efetivamente as perspectivas da paz.

Em terceiro lugar, verifica-se que o direito internacional, ou alguma interpretação particular do direito internacional, pode contribuir para prejudicar medidas destinadas a manter a ordem internacional. Um exemplo clássico é o choque com as medidas consideradas necessárias para manter um determinado equilíbrio de poder. O choque entre imperativos derivados do direito internacional e exigências relacionadas com o princípio de que um equilíbrio de poder deve ser mantido, pode ser verificado em vários pontos. Um deles é a questão da guerra preventiva. A maior parte dos textos sobre o direito internacional sustentam que a guerra preventiva é ilegal. Nos casos em que nenhuma agressão foi sofrida por um estado, este não pode legalmente fazer a guerra. No entanto, como dissemos no Capítulo 5, as exigências do equilíbrio de poder indicam a possibilidade de que seja necessário fazer a guerra contra um estado cujo poder relativo esteja crescendo de modo a ameaçar esse

equilíbrio, ainda que ele não seja responsável por qualquer agressão cometida contra um membro da sociedade internacional.

Outro ponto de choque entre esses dois conjuntos de exigências é a questão das sanções contra a guerra de agressão. Na época da invasão da Etiópia pela Itália, os juristas consideravam, de modo geral, que a Itália violara suas obrigações sob a Carta da Liga das Nações. Nessas circunstâncias, como a Liga determinava certas sanções contra a Itália, a Inglaterra, a França e os outros estados membros tinham o dever de aplicá-las. Do ponto de vista do equilíbrio de poder, contudo, o efeito dessas sanções seria simplesmente empurrar a Itália para os braços da Alemanha, prejudicando os esforços anglo-franceses para manter o equilíbrio de poder com relação à Alemanha. O mesmo choque voltou a ocorrer na época em que a União Soviética invadiu a Finlândia, em 1939, quando a Inglaterra e a França mais uma vez precisaram optar entre agir contra a União Soviética, considerando-a "agressora", ou preservar a possibilidade de ter a sua cooperação contra a Alemanha.

Finalmente, um ponto de choque entre os imperativos do direito internacional e do equilíbrio de poder está relacionado com a questão da intervenção. A maior parte dos textos sobre o direito internacional sustenta a obrigação recíproca dos estados de não intervir pela força ou ditatorialmente nos assuntos internos dos outros (embora alguns defendam a possibilidade de intervir a convite do governo local, que procura resistir à intervenção por parte de outra potência). No entanto, argumenta-se muitas vezes que as considerações sobre o equilíbrio de poder exigem a intervenção nos assuntos internos de outros estados para estabelecer a influência de uma grande potência ou para resistir à influência de outra grande potência, devido a considerações de caráter mais amplo sobre a distribuição do poder na sociedade internacional como um todo.

Já foram propostas várias tentativas de resolver este choque de imperativos entre o direito internacional e o equilíbrio de poder. Uma delas consiste em absorver o princípio do equilíbrio no próprio direito. Outra é a adoção de uma visão restritiva da esfera da validade do direito internacional, colocando a questão do equilíbrio de poder, ao

lado de outros imperativos derivados de diferentes recursos destinados a manter a ordem internacional, em uma esfera de "política de poder", sem a preocupação de regulamentá-la. Não pretendo aqui considerar se esse choque pode ser resolvido e, no caso afirmativo, como isto se daria. Meu interesse é apenas chamar atenção para o que é uma limitação básica da contribuição dada pelo direito internacional à ordem internacional.

Em quarto lugar, é preciso observar que o direito internacional é um veículo ou meio instrumentalizado de outros objetivos que não o da ordem internacional, objetivos que na verdade podem opor-se a ela. Assim, por exemplo, às vezes instrumentos legais são usados para promover a justiça na política mundial – a justiça internacional, humana ou cosmopolita – e este é um objetivo que pode prejudicar a ordem (vide Capítulo 4). O direito é instrumental para propósitos políticos de todos os tipos, e a promoção da ordem é apenas um deles.

O Direito Internacional Contemporâneo

Qual a contribuição do direito internacional à ordem internacional nas circunstâncias específicas do nosso tempo? Os especialistas dizem que o período desde o fim da Segunda Guerra Mundial tem sido caracterizado por grandes mudanças no direito internacional. Mudanças relativas aos sujeitos, ao escopo desse direito (os atores ou os objetos que ele pretende regular), aos procedimentos com os quais o direito é formulado e ao papel da advocacia no direito internacional.

Com respeito aos sujeitos do direito internacional, a opinião geral parece haver-se transferido decisivamente contra a doutrina dos positivistas do século XIX, para quem, nas palavras de Oppenheim, trata-se de "uma lei entre os estados, só e exclusivamente".[14] De modo geral, considera-se que os indivíduos são sujeitos do direito internacional, tendo em vista instrumentos como as Cartas dos Tribunais de Crimes de Guerra de Nuremberg e de Tóquio, a Declaração Universal dos

[14] Oppenheim, *International Law*, vol. 1, cap. 1.

Direitos Humanos, de 1948, o Tratado sobre Direitos Civis e Políticos e o Tratado sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1950. Muitas autoridades reconhecem também o *status* de sujeitos do direito internacional a outras entidades além dos estados. Entre essas entidades estão as Nações Unidas e outras organizações intergovernamentais de âmbito universal ou quase universal, as organizações intergovernamentais regionais e as organizações internacionais não governamentais, como associações profissionais e científicas, fundações não lucrativas e organizações econômicas multinacionais.[15]

Segundo algumas autoridades, o fato de que os estados deixaram de ser os únicos sujeitos do direito internacional, compartilhando agora o essa condição ao lado dos indivíduos e outros grupos, anuncia uma mudança em relação ao que, no passado, era o direito entre os estados. Haveria assim um direito da comunidade mundial, ou estaríamos nos aproximando desse direito. Philip Jessup escreveu sobre a transição do direito internacional para o "direito transnacional", ou direito que regula todos os eventos ou ações que transcendem as fronteiras nacionais, quer envolvam estados, indivíduos, organizações internacionais, empresas ou outros atores.[16] C. Wilfred Jenks apontou a emergência do "direito comum da humanidade" e Percy Corbett a transformação do direito internacional em "direito mundial".[17]

Com relação à mudança na abrangência do direito internacional, está claro que desde a Segunda Guerra Mundial tem havido um enorme crescimento da parte desse direito que regula temas econômicos, sociais, de comunicações e ambientais, diferentemente dos assuntos políticos e estratégicos, que no passado representaram o seu foco principal. A extensão das atividades dos estados nesses campos, juntamente com a impor-

[15] Vide, por exemplo, Myres S. McDougal, Harold D. Laswell e W. Michael Reisman, *The World Constitutive Process of Authoritative Decision*, em *The Future of the International Legal Order*, ed. Richard A. Falk e Cyril E. Black (Princeton Univ. Press, 1969, vol. 1). Vide também C. Wilfred Jenks, *Multinational Entities in the Law of Nations*, em *Transnational Law in a Changing Society: Essays in Honour of Philip C. Jessup*, ed. Wolfgang Friedmann, Louis Henkin e Oliver Lissitzyn (Columbia Univ. Press, 1972).

[16] Vide Philip C. Jessup, *Transnational Law* (Yale Univ. Press, 1956).

[17] Vide C. Wilfred Jenks, *The Common Law of Mankind* (Londres, Stevens & Sons, 1958); e Percy E. Corbett, *The Growth of World Law* (Princeton Univ. Press, 1971).

tância cada vez maior de outros atores na política mundial, teve como conseqüência a maior atenção, dedicada pelo direito internacional à economia, refletida nas atividades do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), da UNCTAD, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, da Organização de Alimentação e Agricultura, e de outras instituições; aos temas sociais, como ilustra o trabalho da UNESCO e da Organização Mundial da Saúde; aos transportes e comunicações, como a União Internacional de Telecomunicações e a Organização Internacional da Aviação Civil; e, mais recentemente, à regulamentação dos aspectos internacionais do ambiente humano.

Essa expansão do escopo do direito internacional levou B. V. A. Roling a falar da transição que está ocorrendo de um "direito internacional da liberdade" para um contemporâneo "direito internacional do bem-estar". Para Roling, o "direito internacional da liberdade" foi criado por um pequeno grupo de prósperos estados europeus preocupados em conciliar mutuamente a sua liberdade, de acordo com os padrões liberais. Em contraste, o "direito internacional do bem-estar" reflete toda a extensão da intervenção estatal na vida econômica, assim como o impacto sobre a sociedade internacional da maioria dos estados, que nem são europeus nem prósperos, e se inclinam a desafiar a lei da liberdade, numa equivalência internacional da luta de classes. Para esse autor, "a comunidade mundial deverá tornar-se uma comunidade do bem-estar, assim como o estado nacional tornou-se um estado do bem-estar."[18] Wolfgang Friedmann escreveu, de certa forma nos mesmos termos, sobre a transição da "lei internacional da coexistência" para a "lei internacional da cooperação", refletindo a expansão "horizontal" do direito internacional, de modo a incorporar novos estados fora da tradição européia, e sua expansão "vertical", para regulamentar outros campos da atividade internacional.[19]

Sustenta-se também amplamente que ocorreram mudanças nos processos pelos quais o direito internacional é formulado, ou as fontes das quais ele deriva. Desde o século XIX, entre os juristas, predo-

[18] B.V.A. Roling, *International Law in an Expanded World* (Amsterdam, Djambatan, 1960), pág. 83.
[19] Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (Londres, Stevens & Son, 1964).

minou a doutrina de que a única fonte genuína do direito internacional é o consentimento dos estados – de forma expressa, como nos tratados e convenções, gerais ou particulares, ou implícita, como no direito consuetudinário. O Artigo 38 do estatuto da Corte Internacional de Justiça reconhece quatro fontes do direito internacional: as convenções internacionais, de caráter geral ou especial, que estabelecem regras admitidas expressamente pelos estados conflitantes; o costume internacional, evidenciado pelas práticas gerais aceitas como lei; os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas; e as decisões judiciais e os ensinamentos dos autores mais qualificados de vários países, como meio subsidiário para determinar as regras do direito.

A terceira e a quarta dessas fontes parecem abrir um certo espaço para o tratamento de regras a que os estados que contestam um tema perante a Corte não deram seu assentimento, vendo-as assim como uma parte válida do direito internacional. É o caso também das regras a respeito das quais é difícil demonstrar que têm a concordância desses estados. Não obstante, a quarta fonte é tratada pelo estatuto da CIJ como um simples meio "subsidiário" para a determinação da lei; as outras três fontes, que devem ser consideradas as principais, fundamentam firmemente o direito internacional na prática efetiva dos estados, e, do ponto de vista dos positivistas, o estatuto da Corte representa um instrumento cuja validade deriva do consentimento expresso dos estados que o subscreveram.

A doutrina de que o direito internacional válido deriva exclusivamente do consentimento dos estados precisou sempre disputar terreno com a escola que defende a sua derivação também do direito natural, a qual entre os séculos XVI e XVIII representou a opinião predominante. O século XX testemunhou uma série de tentativas, como as de Brierly e Lauterpacht, de reviver a idéia do direito natural como fonte das leis internacionais[20] e assistiu, também, à proliferação de teorias que procu-

[20] Vide J. L. Brierly, *The Basis of Obligation in International Law* (Oxford, Clarendon Press, 1958); e Hersch Lauterpacht, *International Law and Human Rights* (Londres, Stevens & Son, 1950).

raram encontrar alguma base para o argumento de que existem outras fontes do direito internacional além da concordância dos estados, evitando porém recorrer ao direito natural, que saiu de moda. Destas, as mais importantes e de maior influência são atualmente as chamadas teorias "solidaristas". Sua marca distintiva é, de um lado, evitar os princípios do direito natural, argumentando que as verdadeiras fontes do direito devem ser encontradas na prática dos estados, enquanto, de outro, sustentam que o direito internacional válido deriva também das regras em relação às quais o conjunto da sociedade internacional alcançou solidariedade ou consenso, ainda que alguns estados não lhes tenham dado o seu assentimento.

Assim, Richard A. Falk argumenta que "há uma tendência perceptível da passagem do consentimento para o consenso como fundamento das obrigações legais internacionais", onde "consenso" significa "uma maioria esmagadora, uma convergência da opinião internacional, uma predominância, algo mais do que uma simples maioria, embora menos do que unanimidade ou universalidade".[21] O principal exemplo dado por Falk é o consenso havido na Assembléia Geral das Nações Unidas com respeito às questões do colonialismo e do racismo. Falk argumenta que para funcionar efetivamente a sociedade internacional deve estar revestida da autoridade legislativa necessária para traduzir tais consensos em regras legais, a despeito da oposição de alguns estados soberanos; e sustenta, de modo particular, que a Corte Internacional de Justiça deveria confirmar esse papel do consenso como uma fonte do direito internacional.[22] Sua posição, contudo, não é simplesmente a de que seria desejável uma transferência do consentimento para o consenso como fonte das obrigações legais internacionais, mas que esta é efetivamente a tendência atual.

Um ponto essencial para a perspectiva solidarista é a legalidade das resoluções dos órgãos políticos das Nações Unidas, em especial da Assembléia Geral, que se acredita representar a evidência mais impor-

[21] Richard A. Falk, *The Status of Law in International Society* (Princeton Univ. Press, 1970), pág. 177.
[22] Ibid., cap. 5.

tante do emergente consenso ou solidariedade da sociedade internacional. A teoria positivista tradicional mantém que as resoluções da Assembléia Geral não passam de simples recomendações, não obrigatórias do ponto de vista legal. Já os solidaristas procuram demonstrar que elas têm relevância legal, ou significado de algum tipo. Não se afirma com freqüência que a Assembléia Geral é um órgão legislativo mundial, e que suas resoluções constituem leis de abrangência universal, mas argumenta-se com freqüência que as resoluções dos órgãos políticos das Nações Unidas têm *status* legal, especialmente aquelas emanadas da Assembléia Geral, quando aprovadas reiteradamente por maioria esmagadora; ou aquelas que se revestem de solenidade especial; ou ainda as que são apoiadas pelos estados dos dois principais sistemas socio-econômicos e dos três principais grupos políticos (como sustentavam por vezes os autores soviéticos).[23] Argumentos mais moderados não sustentam que qualquer uma dessas resoluções seja legalmente obrigatória *per se*, mas sim que elas são importantes para o processo de formulação de leis, ou ajudam a modelar as leis. No seu estudo seminal *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Rosalyn Higgins observa que, tomadas em conjunto, as resoluções da Assembléia Geral proporcionam "uma rica fonte de evidência do desenvolvimento da lei consuetudinária".[24] A tese solidarista é formulada mais claramente por C. Wilfred Jenks, para quem o fundamento da obrigação no direito natural é "a vontade da comunidade internacional".[25] Jenkins sustenta que, no passado, a concordância sobre as fontes do direito internacional era fugidia porque esse direito "só agora está alcançando uma fase do seu desenvolvimento em que podemos racionalizar a partir da experiência, e das potencialidades que se abrem diante de nós, para chegar a uma análise do fundamento das obrigações histórica, lógica e acima de tudo teleologicamente satisfatória."[26] Para Jenkins a vontade da comunidade internacional desenvolveu-se na nossa épo-

[23] Vide E. McWhinney, *International Law and World Revolution* (Leyden, Sijthoff, 1967), cap. 4.
[24] Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations* (Oxford Univ. Press, 1963), pág. 5.
[25] Vide C. Wilfed Jenkins, *Law, Freedom and Welfare* (Londres, Stevens & Son, 1963), cap. 5.
[26] Ibid., pág. 83.

ca a ponto de podermos reconhecê-la como a base das obrigações legais internacionais.

Finalmente, ocorreu uma mudança no papel desempenhado pelo exercício da advocacia internacional, no modo como esse papel é visto por pelo menos uma parte importante da profissão jurídica internacional. Segundo o ponto de vista positivista tradicional, que ainda é predominante na Inglaterra e na Europa Ocidental, o papel do juiz, do consultor jurídico e do jurista é explicitar quais são as regras do direito internacional, fazendo-o com precisão e objetividade, sem escolher entre valores não legais como os morais, sociais e políticos implicados em cada caso. O ponto de vista tradicional não nega que a interpretação da lei tem implicações morais, sociais e políticas, ou que a consideração dessas implicações seja importante, mas sustenta que a escolha entre doutrinas morais, sociais e políticas não deve determinar o entendimento do conteúdo das normas existentes.

No entanto, a posição de um grupo muito influente de juristas internacionais, principalmente (mas não exclusivamente) nos Estados Unidos, é que o jurista interessado no direito internacional tem e deve ter uma "orientação política", procurando escolher explicitamente entre valores morais, sociais e políticos. O ponto de partida daqueles que aceitam esta doutrina é a percepção da escola precedente dos "realistas legais" de que "considerações extra-legais" efetivamente estão presentes na exposição do conteúdo das leis pelos magistrados, consultores jurídicos e juristas. Os defensores de uma "jurisprudência politicamente orientada" consideram assim que estão apenas chamando atenção para o reconhecimento de um aspecto já existente do processo decisório do direito internacional.[27] Mas argumentam também que ao explicitar a função que tem o jurista de criar a lei, não só de aplicá-la ou interpretá-la (liberando assim a lei dos "mitos da contenção lógica e doutrinária", para usar as palavras de Richard A. Falk), eles o colocam na posição de dar uma contribuição construtiva e criativa ao desenvolvimento do direito internacional.[28] Para eles, a lei deve ser vista no seu contexto so-

[27] Vide Higgins, "*Policy Considerations and the International Judicial Process*".

[28] Vide Richard A. Falk, "*McDougal and Feliciano's Law and Minimum World Public Order*", *Natural Law Forum*, vol. 8 (1963), pág. 172.

cial, e não de forma abstrata; precisa ser dinâmica, e não estática, para poder reagir a mudanças no contexto social. Devido à inexistência no direito internacional de uma autoridade legislativa competente para modificar a lei, cabe ao jurista profissional levar em conta a mudança dos valores ao expor a norma legal.

Estas quatro alterações ocorridas no direito internacional a partir do fim da Segunda Guerra Mundial estão relacionadas entre si e tendem a reforçar-se reciprocamente. Elas levam alguns juristas à conclusão de que houve, na verdade, não só alterações mas um progresso efetivo: progresso a partir de um direito que põe sob sua jurisdição não apenas os estados mas toda a comunidade mundial; de um direito interessado apenas na coexistência entre os estados para um direito preocupado com a cooperação econômica, social e ambiental entre as pessoas, dentro da comunidade mundial; de um direito que permite que estados recalcitrantes, recusando sua concordância, possam desafiar o consenso da comunidade mundial para um direito em que o consenso se tenha tornado uma fonte das obrigações; de um direito interpretado de forma estática e mecânica, e por isso fora de contato com os valores mutáveis da comunidade mundial (refletindo, como diz Röling, *das Nützliche von Gestern*, "o que ontem tinha utilidade") para leis expostas de modo dinâmico e criativo, mantendo-se assim à frente desses valores mutáveis.

No entanto, pode-se dizer que esse "progresso" do direito internacional tenha se refletido no fortalecimento do seu papel com respeito à ordem internacional? Martin Wight observava que os períodos em que as pretensões do direito internacional são mais extravagantes e excessivas são também aqueles em que a prática internacional efetiva está mais marcada pela desordem, enquanto nos períodos em que as relações internacionais são relativamente ordeiras as pretensões do direito internacional são mais modestas:

> "(...) a teoria internacional (pelo menos na sua formulação principal, como direito internacional) oscila numa espécie de contraponto em relação aos movimentos da diplomacia (...) Quando a diplomacia é violenta e inescrupulosa, o direito internacional eleva-se às alturas do di-

> reito natural; quando adquire um certo hábito de cooperação, o direito internacional chafurda na lama do positivismo legal."[29]

Será que o "progresso" do direito internacional na nossa época, é visto pelos juristas como algo mais do que a elevação do seu protesto contra os fatos da política internacional? Qualquer que seja a resposta a esta pergunta, é duvidoso que essas recentes mudanças nas leis internacionais tenham trazido consigo o fortalecimento do papel do direito internacional na sustentação da ordem internacional.

Os Sujeitos do Direito Internacional

A difusão da doutrina de que os estados não são os únicos sujeitos do direito internacional só viria a representar o fortalecimento da sua contribuição à ordem internacional se viesse acompanhada da concordância entre os estados a respeito dos direitos e deveres desses outros agentes – uma concordância comparável pelo menos ao mínimo de consenso que existe entre os estados a respeito dos seus próprios direitos e deveres. Foi a incapacidade dos estados de chegar a um tal acordo com respeito aos indivíduos e a instituições como o Papado e o Império que os levaram, no período de formação da sociedade internacional européia, à conclusão de que seria melhor que a ordem se baseasse em um sistema de direito internacional em que só os estados fossem sujeitos, excluindo as questões de difícil concordância sobre os direitos e deveres dos indivíduos e de outros agentes que não o estado.

Na verdade, as tentativas feitas, em nossa época, para estabelecer os direitos e deveres do indivíduo no direito internacional, não refletem um acordo sobre quais são esses direitos e deveres, e como podem ser sustentados. Nestas circunstâncias, a discussão sobre os direitos humanos e responsabilidades é conseqüência e também causa de tensão entre os estados. Essa discussão provocou a criação dos Tribunais de Crimes de Guerra de Nuremberg e de Tóquio, e era parte da tensão entre as

[29] Martin Wight, "*Why is There no International Theory?*", em *Diplomatic Investigations*, pág. 29.

potências aliadas e os países do Eixo. A discussão dos direitos humanos da União Soviética era parte da guerra fria e a discussão dos direitos dos africanos de raça negra na África do Sul era parte da luta entre os estados anti-imperialistas e os seus opositores.

Levada logicamente ao extremo, a doutrina dos direitos humanos e responsabilidades diante do direito internacional é subversiva com relação ao princípio de que a humanidade deve ser organizada como sociedade de estados soberanos. Com efeito, se os direitos de cada indivíduo podem ser afirmados no cenário político mundial, contrariando as exigências de seu estado, e se esses deveres podem ser proclamados independentemente da sua situação como funcionário ou cidadão desse estado, então a soberania do estado exercida sobre os seus cidadãos, que implica dever de obediência, é contestada, e a estrutura da sociedade dos estados soberanos é posta em cheque. Abre-se assim o caminho para a subversão da sociedade dos estados soberanos, em nome de um princípio alternativo de organização de uma sociedade cosmopolita. Da mesma forma, a noção de que os órgãos internacionais ou "supra-nacionais" estão sujeitos ao direito internacional traz em si as sementes da subversão da sociedade dos estados soberanos, em favor do princípio de organização segundo o qual as instituições internacionais (ou um conjunto dessas instituições) deslocam os estados soberanos como principais titulares de direitos e deveres no cenário político mundial.

Adotar este ponto de vista não é o mesmo que argumentar que a tentativa de introduzir os direitos e deveres humanos no direito internacional é ruim ou indesejável; isto significaria cometer o erro de considerar a ordem como o único valor, ou o valor supremo (vide capítulo 4). Trata-se apenas de observar que na nossa época a discussão em âmbito internacional a respeito dos direitos humanos e das responsabilidades individuais nas leis internacionais é mais um sintoma de desordem do que de ordem.

O Escopo do Direito Internacional

A ampliação do escopo do direito internacional, de modo a abranger temas econômicos, sociais, de comunicações e ambientais, representa um

fortalecimento da contribuição do direito à ordem internacional, no sentido de que ele proporciona um meio de tratar novas ameaças a essa ordem. O crescente impacto recíproco da política dos estados nesses campos é uma fonte de conflitos e desordem que as normas legais internacionais podem conter. Se o direito internacional não reagisse a esses desenvolvimentos, ampliando a sua abrangência, seriam ainda maiores as ameaças à ordem internacional derivadas do aumento da interdependência nos campos econômico, social, de comunicações e ambiental.

No entanto, em si mesma a expansão das normas legais nessas áreas não significa que tenha havido um aumento da contribuição do direito internacional à sua temática tradicional. A idéia de que houve um progresso, de um "direito internacional de coexistência" para um "direito internacional de cooperação" traz em si a idéia de que o primeiro se estabeleceu mais firmemente, permitindo que o segundo se desenvolvesse sobre essa base. No entanto, se examinarmos a situação contemporânea do "direito internacional de coexistência", é claro que não é esse o caso.

Consideremos apenas aquela parte do "direito internacional de coexistência" que tem a ver com a limitação da violência. A noção de que houve nos últimos tempos um fortalecimento do papel do direito internacional na restrição à violência internacional está baseada principalmente na doutrina da Carta das Nações Unidas de que o emprego ou a ameaça do uso da força pelos estados é ilegal. Ian Brownlie apresenta uma afirmação típica desse ponto de vista:

> "A característica marcante do último meio século[30] é a mudança decisiva de um regime legal de indiferença com respeito à oportunidade da guerra, em que ela era considerada primordialmente como um duelo, uma forma de resolver uma diferença particular, para um regime legal que impôs limitações substanciais à competência dos estados de recorrer à força. Desde 1928 o efeito cumulativo do Pacto Kellogg-Briand; do Pacto Saavedra Lamas; da doutrina Stimson; da prática dos estados entre 1928 e 1942; da guerra conduzida contra o Eixo; da Carta de Nuremberg, cujos

[30] Ressalta-se que esta referência é a primeira metade do século XX. (N. do R.T.)

> princípios foram depois confirmados pela Assembléia Geral das Nações Unidas e da Carta das Nações Unidas, foi firmar uma proibição enfática do emprego da força com fins egoístas." [31]

Como no século XX foram introduzidas no direito internacional positivo várias restrições ao direito que têm os estados de recorrer à força (as mais recentes são as da Carta das Nações Unidas), a situação legal é sem dúvida diferente da que havia no século XIX, embora essa diferença não seja tão grande se pensarmos que, naquela época, os estados se consideravam sujeitos à restrições morais próprias no que se refere ao uso da força, e que a interpretação das limitações legais de hoje não é menos incerta e subjetiva do que a interpretação dos princípios morais de outros tempos.

No entanto, é óbvio que os principais fatores que inibem os estados de recorrer à guerra não integram o direito internacional: os custos crescentes das guerras (em especial o risco de destruição nuclear para os que estão expostos a ele) e o declínio das vantagens potenciais dos vitoriosos (vide Capítulo 8). Pode-se dizer que a norma legal que limita o recurso à força pelos estados ajuda a mobilizar esses fatores. Ao aderir a proibições como as da Carta das Nações Unidas, os estados estão manifestando a sua intenção de não usar a força, garantindo-se mutuamente a este respeito, especificando as fronteiras e limites e dando um caráter solene à sua renúncia da antiga doutrina segundo a qual o recurso à força era uma prerrogativa e um direito do estado soberano.

No entanto, a contribuição da presente norma legal à mobilização dos fatores contrários ao emprego da força tem limites severos. Ela contraria claramente a prática internacional, especialmente se considerarmos que inibe não só o emprego da força (que, embora ocorra com freqüência, pelo menos isto só acontece por períodos limitados, em determinadas áreas do mundo) mas também a ameaça de usá-la, que nas relações internacionais contemporâneas é generalizada e contínua.

[31] Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford, Clarendon Press, 1963), pág. 424.

Em nenhuma outra parte a contradição entre os imperativos do direito internacional e os que derivam de outras fontes da manutenção da ordem é mais clara do que na Carta das Nações Unidas, que proíbe a ameaça da força embora essa ameaça tenha sido no mundo contemporâneo o principal fundamento da paz geral, sob a forma da contenção nuclear recíproca. Além disso, a regra é tão vaga e imprecisa que pouco orienta. Assim, considera-se geralmente que essa proibição está sujeita a exceções: a força pode ser usada em autodefesa e na defesa de outros estados, quando autorizada por um órgão internacional competente, a convite de um estado que solicite a intervenção em uma guerra civil ou por várias outras razões.[32] Embora se possa interpretar a Carta das Nações Unidas como proibindo amplamente o uso ou a ameaça da força, exceto em autodefesa ou dentro dos procedimentos de segurança coletiva das Nações Unidas, a doutrina da maioria dos membros da ONU, especialmente dos estados comunistas e do Terceiro Mundo, é que a força pode ser legítima em uma guerra que não seja defensiva, desde que se caracterize como "guerra de libertação nacional".

Se as restrições impostas pelo direito internacional ao uso da força pelos estados têm valor limitado, sob outros aspectos há sinais do declínio da contribuição do direito internacional à limitação da violência. Como notamos acima, o direito internacional tem procurado restringir a violência na vida internacional limitando o uso da violência legítima aos estados soberanos. Na nossa época, porém, está claro que o monopólio da violência internacional legítima, há muito tempo privativo dos estados soberanos, está sendo desafiado por grupos políticos que recorrem a violência "de nível inferior ao estado", ou 'terrorista" em escala internacional, e de outro lado por organizações internacionais que pretendem ter o direito de empregar também a força.

Observa-se também que, tradicionalmente, o direito internacional tem procurado limitar o modo como a guerra é praticada insistindo, por exemplo, que ela comece com uma declaração de guerra formal, que termine com um acordo de paz, e que a violência empregada não se

[32] Vide, por exemplo, ibid. , pág. 432 e sgts.

dirija contra os não combatentes. Notoriamente em nossos tempos esses princípios tradicionais têm sido tão negligenciados (embora sobrevivam em parte nas convenções da Cruz Vermelha) que, no fundo, a lei e a prática da guerra têm se distanciado uma da outra. Hoje, a perspectiva de que a condução das guerras se mantenha dentro de certos limites reside em convenções tácitas e limitações unilaterais estratégicas, com as quais os limites legais tradicionais têm pouco a ver. Com respeito à proteção conferida pelo direito internacional à violência contra agentes diplomáticos, embora esta norma tenha sido fortalecida pelas convenções de Viena sobre relações diplomáticas e consulares, de 1961 e 1963, a entrada em vigor desses instrumentos coincidiu com o início de um período de incidência muito elevada de violações da imunidade diplomática.

As Fontes do Direito Internacional

A alegada transferência do consentimento para o consenso como fonte básica do direito internacional é, à primeira vista, uma importante promessa de fortalecimento da contribuição do direito à ordem internacional. A promessa é de que quando há na sociedade internacional uma solidariedade maciça em favor do ponto de vista de que determinada regra ou um certo procedimento tem *status* legal, o reconhecimento desse *status* não pode ser impedido apenas porque um estado, ou grupo de estados, recalcitrantes recusa a sua aceitação. Se a opinião da maioria esmagadora ou da preponderância dos estados pode representar "a vontade da comunidade internacional", isto parece abrir caminho para dar força à lei internacional da coexistência, assim como a outros ramos do direito internacional.

Os problemas implícitos nas doutrinas conflitantes sobre o consentimento e o consenso são por demais complexos para serem discutidos amplamente aqui. No entanto, é preciso esclarecer alguns pontos básicos. As regras que temos chamado neste estudo de "regras de coexistência" servem para sustentar a ordem em uma sociedade internacional onde em condições normais não há consenso sobre muitas coisas

além dessas regras. As normas que governam o uso da força, por exemplo, servem para conter e limitar a guerra em uma situação em que não há consenso sobre qual o lado do conflito representa uma causa justa. As regras relativas aos acordos internacionais destinam-se a garantir o respeito por ações em uma situação em que falta consenso na sociedade internacional sobre se determinado acordo é desejável. As regras que sustentam a jurisdição soberana de cada estado, contra a intervenção forçada de outros estados nos seus assuntos internos, são uma tentativa de garantir o respeito mútuo dos estados por sua soberania em uma situação em que não podem naturalmente alcançar um consenso para distinguir as intervenções justas das injustas.

Com efeito, para que a sociedade internacional atingisse um tal nível de solidariedade política e moral básica (no sentido de acordos majoritários) que permitisse chegar normalmente a um consenso sobre a justiça de uma guerra, um tratado ou um ato de intervenção, então a contribuição do direito à ordem internacional poderia ser fortalecida pela aceitação da doutrina do consenso. No entanto, a ordem não é fortalecida se, em situação em que não há tal consenso e a sociedade internacional está dividida em grupos conflitantes, um desses grupos pretende representar o consenso agindo como se o representasse. Neste caso, o resultado seria não o fortalecimento de regras derivadas da premissa da existência do consenso, mas simplesmente a debilitação das regras tradicionais que presumem uma falta de consenso.

Podemos tomar como exemplo as regras relativas às restrições impostas à violência. Como já observamos, essas regras procuram limitar o papel da violência nas relações internacionais, confinando-a aos estados soberanos, restringindo o direito que estes têm de praticá-la, a maneira de fazê-lo e limitando a sua difusão aos beligerantes iniciais. No entanto, a doutrina solidarista ou grociana, segundo a qual o direito internacional trata a guerra como um conflito entre os que querem aplicar a lei e os que pretendem violá-la, distinguindo entre as causas justas e as injustas, tem como objetivo primordial não a limitação da guerra, mas o triunfo das hostilidades da parte que representa a causa justa. Quando acontece, como na crise da Abissínia ou na guerra da Coréia, que não há um

consenso decisivo sobre o lado que representa a causa justa, mas ao mesmo tempo um dos contendores pretende representar o conjunto da sociedade internacional e vê o seu oponente como violador da lei, a conseqüência é, não o triunfo do primeiro, mas simplesmente o enfraquecimento das regras que limitam a violência.

A questão crucial com respeito a cada pretensão específica de que um consenso determine a condição legal de uma regra ou procedimento é saber se esse consenso realmente existe, ou em que medida ele pode ser verificado. Da mesma forma que a doutrina do consentimento, a doutrina de que a fonte do direito internacional é o consenso ou a solidariedade dos estados não garante que o direito internacional se relacione de perto com a prática dos estados, e não expressa simplesmente um protesto moral contra essa prática, derivado de forma arbitrária. Com efeito, segundo certas interpretações, a doutrina do consenso não é muito diferente da teoria do consentimento. Se o consentimento inclui o "consentimento implícito", os estados podem ser obrigados por regras que não se poderia provar que tivessem recebido sua aceitação explícita. É o que sustentam certos defensores da teoria do consentimento, preocupados com novos estados que não tenham manifestado a sua concordância, ou com o caso de estados cuja aceitação de uma regra seja difícil de comprovar, ou ainda que tenham retirado essa aceitação, depois de concedê-la.[33] Por outro lado, como proclamam alguns proponentes da doutrina do consentimento, se o consenso dos estados é uma fonte do direito apenas quando há uma esmagadora maioria, representando uma preponderância de poder e a solidariedade dos principais grupos políticos e econômicos – um consenso manifestado de forma evidente – neste caso é provável que a teoria do consenso não resulte na intensificação dos conflitos entre os principais grupos que compõem a sociedade internacional.

É preciso reconhecer, porém, que para alguns juristas o atrativo da doutrina do consenso reside nas oportunidades que ela oferece de desenvolver o direito internacional não em relação com a prática efetiva dos estados, mas em conformidade com a sua própria opinião sobre o

[33] Em Brierly, *The Basis of Obligation in International Law*, cap. 1, o leitor encontrará uma séria crítica à doutrina do consentimento.

que deveria ser a ordem ou a justiça internacional. Deste modo a doutrina de que o direito internacional deriva do consenso de estados ou da "vontade da comunidade internacional" representa não uma tentativa de ampliar a lei internacional positiva mas, por assim dizer, o desejo de permitir que o direito natural entre no seu âmbito pela porta dos fundos.

O Papel do Jurista

A idéia de que a função do jurista é propor uma interpretação da lei que não seja estática ou mecânica, mas sim dinâmica e criativa, parece também conter desde logo a promessa de ampliar a contribuição do direito à ordem internacional. Se os juízes, consultores legais e estudiosos do direito internacional não perceberem que o seu papel não consiste apenas em formular objetivamente o direito internacional da véspera, e não assumirem a liberdade de adaptá-lo aos valores sociais, morais e políticos cambiantes, isto não significa que o direito internacional estará se tornando um instrumento mais efetivo para promover a ordem internacional? Mas se os juristas se preocuparem com a sociologia, a ética ou a política das relações internacionais de tal forma que percam de vista o que no passado foi a sua atividade essencial, ou seja, interpretar as regras legais existentes, o único resultado poderá ser o declínio do papel desempenhado pelo direito nas relações internacionais.

Pode-se admitir que, na verdade, a função dos juízes, consultores legais e estudiosos do direito internacional na interpretação das regras legais existentes é sempre influenciada por suas opiniões sobre questões sociais, morais e políticas. Pode-se admitir, igualmente, que não só é inevitável mas desejável que os internacionalistas levem em conta considerações extra-legais ao interpretar a lei. Muitas vezes não é possível escolher entre duas interpretações diferentes da norma legal usando exclusivamente critérios jurídicos. Como observa Rosalyn Higgins, o recurso a princípios extra-legais não é estranho à lei: na verdade, é "parte do processo legal".[34] É também verdade que no direito internacional,

[34] Rosalyn Higgins, "*Policy Considerations and the International Judicial Process*", pág. 62.

como no direito interno, os juizes, consultores jurídicos e juristas terão às vezes a oportunidade de levar em conta crenças sociais, morais e políticas cambiantes, ao exercer a discrição que lhes cabe na interpretação da lei, para ajudar a adaptá-la a novas circunstâncias.

Mas se não for preservada a distinção entre as regras da conduta internacional que têm *status* de lei e aquelas que não o possuem, o direito internacional não poderá sobreviver como um sistema normativo especial. Se os profissionais do direito internacional deixassem de considerar como sua principal tarefa a exposição e a interpretação das regras legais existentes, e tendessem a dedicar-se à discussão da sociologia, da ética ou da política das relações internacionais, em pouco tempo nada de especial teriam a contribuir.

Atualmente, em alguns setores da profissão do direito internacional há de fato uma tendência neste sentido. A doutrina de que o direito internacional não é um sistema de regras, mas pode ser visto como "um processo decisório dotado de autoridade" ou "um instrumento da engenharia social" desvia o direito internacional do foco essencial, e conduz ao seu desaparecimento como um setor separado dos estudos internacionais. A conseqüência lógica dessa tendência é reduzir a opção entre diferentes interpretações da lei à escolha entre os valores políticos e morais de uma ou de outra autoridade. Por exemplo, entre os valores da "guerra fria" de Myres S. McDougal e o salvacionismo global radical de Richard A. Falk.[35]

As recentes mudanças no direito internacional que examinamos aqui não sugerem que tenha havido um fortalecimento da contribuição do direito internacional à ordem entre as nações. O papel cada vez mais importante atribuído no campo do direito internacional aos direitos e deveres individuais sinalizam a contração do consenso, não a sua expansão. O desenvolvimento de um novo "direito internacional de cooperação" baseia-se não em um "direito internacional de coexistência" mais robusto, porém, ao contrário, mais fraco. A tendência de alguns juristas de considerar o consenso e não o consentimento como a fonte

[35] Para uma discussão ulterior deste ponto vide meu artigo "*International Law and International Order*", em *International Organisation*, vol. 36, n. 3 (verão de 1972).

do direito internacional reflete a inclinação da teoria jurídica internacional para afastar-se da prática dos estados. A tendência que exibe uma parte desses profissionais de desprezar a interpretação das normas legais existentes em favor da promoção de valores extra-legais incorpora um impulso cuja conclusão lógica é o desaparecimento do direito internacional como uma ciência social distinta.

A realização do direito internacional nos nossos tempos pode ter sido não provocar o fortalecimento do elemento de ordem na sociedade internacional, mas sim ter ajudado a preservar o quadro da ordem internacional como ele existe, em período em que essa ordem esteve sujeita a tensões especialmente fortes. Na nossa época a área de consenso na sociedade internacional reduziu-se devido à cisão ideológica entre os estados comunistas e os não-comunistas, e como conseqüência da expansão da sociedade internacional além da sua base original européia ou ocidental. Por outro lado, a adesão tanto dos estados comunistas como dos não-comunistas e de estados de dentro e de fora da tradição cultural européia a certos termos comuns do direito internacional tem contribuído para que alguns elementos da estrutura comum sejam mantidos numa época em que o consenso se restringe. Entre esses casos, simbolicamente se destacam as grandes convenções mundiais sobre os direitos do mar, as relações diplomáticas e consulares e a lei dos tratados. O direito internacional a que todos os estados do sistema internacional dão, de alguma forma, seu assentimento formal ainda serve para executar suas funções tradicionais de identificar a idéia de uma sociedade de estados soberanos como o princípio operativo da política mundial, formulando as regras básicas de coexistência e facilitando o cumprimento dessas e de outras regras.

CAPÍTULO VII

A DIPLOMACIA E A ORDEM INTERNACIONAL

NESTE capítulo proponho considerar as seguintes questões:

i) O que é a diplomacia?
ii) De que forma a diplomacia contribui para a ordem internacional?
iii) Atualmente, qual a relevância da diplomacia para a ordem internacional?

A Diplomacia

É preciso distinguir três sentidos importantes da palavra "diplomacia":
a) A gestão das relações entre estados e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais. Esta é a acepção mais ampla do termo, e o significado que nos interessa aqui.
b) Gestão conduzida por diplomatas profissionais. Esta é parte da definição do *Oxford English Dictionary*, usada por Sir Harold Nicolson: "Diplomacia é a condução das relações internacionais por meio da negociação; o método pelo qual essas relações são ajustadas por embaixadores e enviados; a atividade ou arte do diplomata."[1] Numa época em que o papel dos embaixadores e dos diplomatas em geral nas relações internacionais tem diminuído muito, esta definição está indevidamente elaborada.
c) A condução das relações entre os estados na forma "diplomática" no sentido usual do termo, isto é, sensível e sutil. Exemplifica este significado a primeira parte da célebre definição de Sir Ernest Satow: "Diplomacia é a aplicação da inteligência e do tato à conduta das relações entre os governos de estados independentes, estendendo-se também, por ve-

[1] Harold Nicolson, *Diplomacy* (Oxford Univ. Press, 1950), pág. 15.

zes, às relações com os estados vassalos; ou, mais sucintamente, à condução dos negócios entre os estados por meios pacíficos."[2] Naturalmente, isto é o que Satow pensa que a diplomacia deva ser, e não o que ela é de fato: os diplomatas podem não ser inteligentes e não ter tato, e nem por isso deixam de ser diplomatas.

A definição preferencial acima limita nossa atenção à condução das relações na política mundial uma vez que é praticada por pessoas autorizadas oficialmente a agir em nome de um estado ou outra entidade política reconhecida. Quando um indivíduo procura desempenhar um papel no campo das relações entre os estados – como fez Bertrand Russell ao enviar telegramas a Kennedy e a Khrushchev durante a crise dos mísseis de Cuba – isto não é diplomacia, afete ou não o rumo dos acontecimentos. A diplomacia consiste na condução das relações internacionais por pessoas que atuam como agentes oficiais; daí a importância de que se revestem as credenciais e outros sinais do *status* simbólico ou representativo. A guerra é outro exemplo da conduta das relações internacionais por agentes oficiais. Os diplomatas diferem dos militares porque se limitam ao emprego de meios pacíficos.

Precisamos aplicar o termo "diplomacia" às relações oficiais não só dos estados mas também de outras entidades políticas que participam da política mundial. Pode-se dizer que os agentes das Nações Unidas, ou de outras organizações internacionais tais como a Organização Internacional do Trabalho, assim como de organizações regionais, também praticam a diplomacia. Às vezes os grupos políticos que não são reconhecidos de modo geral como estados (por exemplo, na segunda metade do século XX os grupos empenhados nas lutas de libertação nacional), mas que têm uma participação aceita na política mundial, nomeiam agentes para negociar com os estados ou com outros grupos. A definição de Satow admite a possibilidade de que os estados vassalos possam exercer a diplomacia, e não há dúvida de que no passado houve entendimentos diplomáticos entre os estados europeus e muitas entidades não reconhecidas como estados.

[2] Sir Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4a. ed. (Londres, Longmans, Green & Co., 1957), pág. 1.

O núcleo da diplomacia tradicional tem sido o relacionamento oficial entre os estados soberanos. Há ainda uma grande incerteza a respeito da aplicação das regras e procedimentos do relacionamento entre estados às relações diplomáticas que envolvem outras entidades que não estados soberanos. Incerteza refletida na decisão tomada pela Convenção de Viena de 1961, que codificou as práticas da diplomacia mundial, e preferiu limitar-se à diplomacia tradicional entre estados a enfrentar os problemas que surgiriam caso tentasse abranger as relações diplomáticas das organizações internacionais.[3] No entanto, é claro que outras entidades além dos estados participam como atores da política mundial e praticam a diplomacia entre si e com os estados.

Procurando afastar-se das definições de diplomacia que a limitam às relações entre os estados, um autor a definiu como "a condução, por meio de órgãos representativos e por meios pacíficos, das relações externas de qualquer sujeito do direito internacional com outro ou outros sujeitos."[4] A dificuldade, aqui, é o amplo desacordo sobre quais são os sujeitos do direito internacional. Além disso, uma entidade política pode participar da política mundial mesmo que não seja considerada de modo geral como um sujeito do direito internacional. Às vezes uma entidade política consegue reconhecimento na política mundial porque os estados admitem que ela goza de uma posição de poder, ou porque apoiam suas aspirações a alcançar tal posição.

A forma nova da diplomacia é a transmissão de mensagens entre duas comunidades políticas independentes. No seu estudo das formas e instituições diplomáticas das comunidades primitivas ou pré-históricas, Ragnar Numelin sustenta que a forma mais elementar de diplomacia é o envio de um mensageiro, com o equivalente às modernas credenciais, por uma tribo ou grupo primitivo a uma tribo vizinha.[5] Hoje, ao refletir sobre a diplomacia precisamos levar em conta as seguintes distinções a seguir discutidas.

[3] Vide Philippe Cahier e Luke T. Lee, « *Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Relations* », *International Conciliation*, 571 (janeiro de 1969).
[4] Michael Hardy, *Modern Diplomatic Law* (Manchester Univ. Press, 1968).
[5] Ragnar Numelin, *The Beginnings of Diplomacy: A Sociological Study of Inter-Tribal and International Relations* (Oxford Univ. Press, 1950), pág. 124.

1) A diplomacia inclui tanto a formulação como a execução da política externa de um estado. A formulação dessa política implica coleta e avaliação de informações sobre o ambiente internacional e as linhas políticas alternativas. A execução compreende a comunicação da política externa adotada a outros governos e povos, com a tentativa de explicar-lhes e justificar essa política e ainda, quando apropriado, de obter a sua cooperação ou neutralizar a sua oposição com argumentos e persuasão se for possível, mas recorrendo por vezes a ameaças de usar a força e outros tipo de coerção.

2) As relações diplomáticas são bilaterais ou multilaterais. As primeiras relacionam formalmente um estado ou governo com outro, mas na prática constituem também vínculos entre dois "povos" ou sistemas políticos. Assim como em outros tempos um embaixador representava seu soberano na corte de um outro, entende-se agora que o embaixador representa o seu povo (de conformidade com a doutrina prevalecente de que todos os estados legítimos são estados nacionais). Além disso, dentro dos limites impostos pelo dever de não interferência com os assuntos internos do país hospedeiro, o embaixador assume a posição de influenciar no sentido desejado não só o governo junto ao qual está acreditado, mas o "povo", ou seja, os elementos ativos na vida política do país.

A diplomacia multilateral pode assumir a forma de conferências de mais de dois estados, ou de conferências permanentes, ou seja, organizações internacionais. Em boa parte a importância das conferências e organizações internacionais reside não na diplomacia multilateral mas nas oportunidades abertas para a diplomacia bilateral. A diplomacia genuinamente multilateral é a condução de negociações entre três ou mais estados que buscam resolver um assunto em conjunto, como acontece na Assembléia Geral das Nações Unidas. Os vínculos diplomáticos entre um estado e uma organização internacional a que ele pertence implica um elemento que não é nem bilateral nem multilateral, nem lateral. O Embaixador do Reino Unido junto às Nações Unidas trata não só com outros estados representados na ONU mas com as próprias Nações Unidas, por meio de seu Secretariado e outros órgãos. Se as

Nações Unidas ou outros órgãos internacionais viessem a ocupar uma tal posição de destaque na política mundial, de forma que os laços dos estados com esses órgãos fossem mais importantes do que os vínculos laterais com outros estados (como os laços que os príncipes da Alemanha medieval mantinham com o Sagrado Império Romano, mais importantes do que seus laços com outros príncipes), isto sinalizaria o desaparecimento do sistema de estados e sua substituição por um tipo diferente de ordem política universal.

3) A diplomacia pode ser *ad hoc* ou institucionalizada. Alguns contatos diplomáticos, como os primeiros encontros dos europeus com os povos ameríndios, surgiram puramente em decorrência da necessidade de entregar uma determinada mensagem, ou realizar uma transação, sem qualquer implicação de relacionamento permanente, ou de sistema de regras e convenções mutuamente acordado. Atualmente os contatos diplomáticos entre os estados soberanos são institucionalizados, porque são mantidos independentemente dos temas específicos que possam surgir; eles ocorrem no contexto de um relacionamento permanente entre as partes interessadas, na base de regras e convenções bem compreendidas, que em certos casos têm *status* legal.

No estudo de Ragnar Numelin a que nos referimos fica claro que, neste sentido, mesmo entre povos primitivos os contatos diplomáticos são altamente institucionalizados, e a troca de mensagens e as negociações seguem regras elaboradas, com sanções mágicas ou religiosas. Etapas importantes na institucionalização das relações diplomáticas no sistema internacional moderno foram o surgimento das embaixadas residentes, na Itália do século XV, difundindo-se por toda a Europa no século XVI; o reconhecimento legal da extra-territorialidade dos embaixadores, no período de Luís XIV; a emergência do corpo diplomático, no século XVIII; a concordância das potências européias no Congresso de Viena de 1815, com um sistema de precedência entre as missões diplomáticas consistente com a doutrina da igualdade dos estados soberanos; a incorporação da Turquia, China, Japão, Coréia e Sião ao mecanismo diplomático europeu, na parte final do século XIX; e a Convenção de Viena de 1961, que codificou a prática diplomática tradicional

entre os estados em âmbito mundial, garantindo o consentimento dos novos estados que surgiram com a fragmentação dos impérios europeus.

4) Finalmente, precisamos distinguir nas relações internacionais entre os ramos "diplomático" e "consular". Enquanto o primeiro se ocupa das relações entre os governos de diferentes países, o segundo tem a ver com o relacionamento dos cidadãos, com os governos estrangeiros e os súditos desses estados. No entanto, trata-se de distinção nem sempre fácil de fazer, e que atualmente é complicada pelo fato de que muitas vezes as missões diplomáticas exercem funções consulares, enquanto os consulados exercem "funções diplomáticas" no plano local. São usados, por exemplo, para testar os sentimentos políticos prevalecentes na sua área de atuação. No século XIX e na primeira parte do XX muitos países mantinham um serviço consular separado do diplomático, mas a tendência atual é para os dois serviços se fundirem.

É óbvio que a diplomacia pressupõe a existência de um sistema internacional, ou seja, de dois ou mais estados interagindo. Se o mundo consistisse em comunidades políticas completamente isoladas as relações internacionais seriam inexistentes. Da mesma forma, se as diferentes partes do mundo estivessem subordinadas a uma autoridade central, não haveria relações diplomáticas entre elas, mesmo que mantivessem contatos, e as relações políticas mais importantes seriam aquelas entre o centro de poder e cada uma das partes e seriam relações de subordinação.

É óbvio também que, pelo menos na forma altamente institucionalizada hoje prevalecente, a diplomacia pressupõe a existência não só de um sistema internacional mas de uma sociedade internacional. O que torna possível o intercâmbio de missões diplomáticas é a aceitação, pelos estados, de regras e convenções bastante complexas. Ao enviar seus diplomatas a outro país, o estado aceita o princípio de que eles não interferirão na ordem interna do país que os recebe. O país hospedeiro, por sua vez, aceita a imunidade dos diplomatas, de sua equipe e de sua missão; aceitam ainda não constranger as comunicações e proteger a missão diplomática de ser molestada ajudando-a em seu trabalho.

Mas se hoje as instituições diplomáticas pressupõem uma sociedade internacional. a existência de uma sociedade internacional não pres-

supõe a existência das instituições diplomáticas. Estas se desenvolveram lentamente, em processo cheio de incertezas, e assumiram formas muito diferentes nas várias etapas da evolução da sociedade internacional. Assim, por exemplo, a instituição das embaixadas residentes teve de esperar pelo surgimento de determinadas condições. No dizer de Butler e Maccoby:

> Para isso foi necessário um grupo de estados poderosos e independentes, livres externamente do sério perigo da conquista por bárbaros e protegidos internamente da criação de uma monarquia universal. Foi também necessária uma similaridade de religião, instituições e língua, juntamente com o estreitamento das relações políticas e comerciais.[6]

O princípio de que os embaixadores não devem interferir na política do país acreditante, que hoje é tão fundamental, não foi instituído nas fases iniciais da diplomacia residente, mas emergiu quando a interferência dos embaixadores foi contestada pelos governos prejudicados, como no caso da expulsão do representante espanhol, D'Espes, pela Raínha Elizabeth, em 1572, e do Embaixador Mendoza em 1584. Até mesmo no século XVIII, houve numerosos casos de resistência e rebelião fomentados por embaixadores estrangeiros. "A ação que esses incidentes provocaram," comentam Butler e Maccoby, "de modo geral, deve ser vista como a evidência não tanto de que havia uma convenção em sentido contrário mas de que a noção do procedimento correto foi fruto de um desenvolvimento gradual.[7]

A mais importante análise geral da diplomacia e do seu papel na sociedade internacional continua a ser a de Callières, que esteve a serviço de Luís XIV, e cuja obra *De la Manière de Négocier avec les Souverains* foi publicada em 1716.[8] O pensamento de Callières foi formulado no momento da emergência de um equilíbrio complexo, depois da oposição à tentativa de Luís XIV de assegurar a hegemonia européia, e da conexão

[6] Sir Geoffrey Butler e Simon Maccoby, *The Development of International Law* (Londres, Longmans, Green & Co., 1928), pág. 74.
[7] Ibid., pág. 80.
[8] A tradução para o inglês é de A. F. Whyte, *On the Manner of Negotiating with Princes* (Univ. of Notre Dame Press, 1963).

de partes do sistema internacional europeu que até então em grande medida não se tinham influenciado mutuamente.

Não surpreende, portanto, que uma das idéias principais de Callières seja a necessidade da negociação (que ele não chamava de "diplomacia") contínua e universal. Para ele, cada príncipe precisava manter uma negociação contínua, sob a forma de embaixadas permanentes junto a todos os grandes estados, distantes ou próximos, na paz e na guerra.

"Para compreender o uso permanente da diplomacia e a necessidade de manter negociações contínuas, precisamos pensar que os estados de que se compõe a Europa estão ligados por todos os tipos de comércio necessário, de tal forma que podem ser considerados membros de uma República, e que nenhuma mudança importante pode ocorrer em qualquer um deles sem afetar as condições ou perturbar a paz de todos os demais. Com efeito, o erro cometido pelo menor dos soberanos pode lançar um pomo da discórdia entre todas as grandes potências, porque não há estado tão grande que não considere útil relacionar-se com os menos importantes e procurar amigos entre os diferentes partidos de que fazem parte até mesmo o menor deles." [9]

Para Callières a negociação devia ser não só contínua e universal mas também profissional. Ele observou que os bons negociadores são raros, em comparação com os bons soldados, e notou a falta de regras fixas para os membros do serviço exterior. Achava que era melhor não recrutar os negociadores na profissão eclesiástica (devido à sua fidelidade dividida entre a Igreja e o soberano), na profissão das armas (porque o negociador deve ser um homem de paz) ou do direito (porque os métodos do direito excluem as faculdades da agilidade e flexibilidade). A arte do negociador é uma profissão em si mesma: "Exige toda a sagacidade, toda a destreza, toda a maleabilidade que um homem pode ter. Requer amplo conhecimento e compreensão das coisas, e acima de tudo um discernimento adequado e penetrante." [10]

[9] Ibid., pág. 11.
[10] Ibid., pág. 9.

Para Callières essa diplomacia profissional desempenha um papel construtivo e criativo não só em relação aos propósitos do príncipe ou soberano mas também com relação à "uma República" de que participavam todos os príncipes europeus. Esse papel consiste em ajudar a garantir que os interesses dos governantes triunfem sobre suas paixões, e não o contrário. Ele critica o ponto de vista de Rohan (em *De l'interest des princes et des états de la Chrétienté*, 1638) de que os soberanos governam o povo e são governados pelos interesses, argumentando que "as paixões dos príncipes e dos seus ministros muitas vezes se sobrepõem aos seus interesses."[11] A tarefa do negociador é fazer, pela razão e pela persuasão, com que os príncipes ajam avaliando corretamente os seus interesses, e não de forma errônea, e reconheçam os interesses comuns quando eles existem.

A idéia do "embaixador ideal", orientado pela razão e não pelas suas paixões, buscando subordiná-las à razão na conduta da política externa, está associada à emergência do racionalismo no século XVII e, em particular, com a noção de que o objetivo apropriado dos estados é a busca dos seus interesses, e não da sua honra ou da sua fé. A idéia de que os estados ou nações têm interesses "verdadeiros" ou objetivos, distinto dos interesses percebidos, e de que os homens são dotados da faculdade da razão, que lhes permite ver quais são esses interesses objetivos, é rejeitada em várias partes deste livro (vide capítulo 3). Mas existe algo como a racionalidade no sentido da ação internamente consistente e coerente com determinadas metas. A teoria diplomática apresenta o papel do "embaixador ideal" em termos da adesão aos cânones da racionalidade, neste sentido, e a tradição diplomática moderna incorpora uma tentativa de sustentar a conduta com base neste modelo.

AS FUNÇÕES DA DIPLOMACIA

As funções que a diplomacia tem preenchido com relação à ordem, dentro do moderno sistema de estados são apresentadas a seguir.

[11] Ibid., pág. 47.

Em primeiro lugar, a diplomacia facilita a comunicação entre os líderes políticos dos estados e das outras entidades que participam da política mundial. Sem essa comunicação não poderia haver uma sociedade internacional ou um sistema internacional. Portanto, a função mais elementar dos diplomatas é agir como mensageiros e, para que possam preencher essa função efetivamente, surge a convenção ou instituição diplomática mais elementar, talvez a única que é comum a todas as sociedades internacionais históricas: a imunidade do representante diplomático, que não está sujeito a ser morto ou constrangido pelo estado que o recebe.

Uma segunda função da diplomacia é negociar acordos. Sem a negociação de acordos as relações internacionais ainda seriam possíveis, mas reduzir-se-iam a encontros passageiros entre duas comunidades políticas, marcados pela hostilidade. Acordos são possíveis se os interesses das partes, ainda que muito diferentes, se sobrepõem em algum ponto, e elas percebem esta coincidência. A arte da diplomacia consiste em determinar essa área e, pela razão e pela persuasão, fazer com que as partes a levem em consideração. Portanto, na mesma medida que a diplomacia possa desempenhar um papel ou ter uma função no sistema internacional pode fazer com que os estados visualizem a política exterior como a busca racional dos seus interesses que, pelo menos em princípio, podem ter áreas de coincidência com os interesses de outros estados. A diplomacia não terá utilidade se a política exterior for concebida como afirmação de uma autoridade universal, a promoção da verdadeira fé contra os heréticos, ou a busca de interesses próprios sem levar em conta os interesses alheios.

Uma terceira função da diplomacia é coligir informações, "inteligência" a respeito dos países estrangeiros. A política externa de cada estado precisa basear-se em informações sobre os desenvolvimentos que ocorrem no mundo. Cada país procura negar aos outros certas informações sobre a sua situação, e ao mesmo tempo fornecer outras informações. Assim, da mesma forma como em certa época a prática bizantina era vendar os diplomatas estrangeiros que viajavam até a sua capital, e ali prendê-los em fortalezas para que nada pudessem perceber sobre o país, impressionando-os por outro lado com a exibição do seu

poderio militar, as grandes potências de hoje procuram negar aos inimigos o acesso a dados sobre a sua capacidade bélica, facilitando-lhes ao mesmo tempo informações militares selecionadas, com o objetivo de conter uma eventual agressão. Os diplomatas sempre tiveram um papel importante no trabalho de inteligência, e o interesse recíproco dos estados em permitir acesso a essa informação, em base seletiva, é bem ilustrado pela instituição dos adidos militares, que começou a ser formalizada na primeira parte do século XIX.[12] No fim do século XVII e no princípio do século XVIII, o desenvolvimento da idéia da política internacional como um único campo de força, e especialmente a noção do equilíbrio de poder como preocupação perene dos estadistas, implicavam a necessidade de manter um fluxo constante de informação sobre o que acontecia em todos os países: a diplomacia contínua e universal que Callières tanto enfatizava.

Uma quarta função da diplomacia é minimizar os efeitos dos atritos nas relações internacionais. Os atritos são movimentos de fricção entre as coisas que estão muito próximas. Dada a justaposição de diferentes comunidade políticas, cada uma com seus próprios valores, preocupações, preconceitos e sensibilidades, os pontos de atrito estão sempre presentes nas relações internacionais, mesmo entre estados e nações que reconhecem a existência de ampla área de interesses comuns, e cujo relacionamento é estreito e amigável. Esses atritos são uma fonte constante de tensão e discórdia, que pode não estar relacionada com os interesses "genuínos" das partes interessadas.

Reduzir ao mínimo esse tipo de atrito, e limitar os seus efeitos onde ela existe, é uma das principais funções da diplomacia. É o que levou Satow a definir a diplomacia em termos de "aplicação de inteligência e tato", e que explica o uso corrente do termo "diplomático" para descrever a administração das situações humanas, na vida quotidiana, com tato e sutileza.

O diplomata (pelo menos o "diplomata ideal") ajuda a minimizar os atritos por meio das convenções que ele respeita ao tratar com funcio-

[12] Vide Alfred Vagts, *The Military Attaché* (Princeton Univ. Press, 1967).

nários estrangeiros, e também pela influência que exerce na política do seu próprio país. Quando trata com representantes de outros estados ele observa certas convenções de linguagem. Quando promove ou defende os interesses do seu estado, procura manter este objetivo à vista e utiliza apenas os argumentos favoráveis, evitando os que suscitem sentimentos agressivos, ou que satisfaçam sua vaidade ou o orgulho do seu país. Procura sempre argumentar e persuadir, em vez de ameaçar. Tenta mostrar que o objetivo que persegue não contraria os interesses do outro país, além de favorecer o seu. Prefere falar em "direitos" em vez de "exigências" e procura mostrar que esses direitos decorrem de regras e princípios que são sustentados pelos dois países, e com os quais o outro estado já concordou. Procura assim situar o objetivo que advoga no contexto dos interesses e princípios comuns.

Embora seja correta a afirmativa de Nicolson e outros de que para inspirar confiança os diplomatas devem falar a verdade, acontece também que, para minimizar os atritos, ele evita explicitar o reconhecimento de realidades mais duras, evitando muitas vezes "dar nomes aos bois". Por esse motivo há uma tensão inerente entre a atividade diplomática e a investigação acadêmica no campo da política internacional.

Finalmente, a diplomacia preenche a função de simbolizar a existência da sociedade dos estados. Mesmo na sua forma primitiva de mensageiros, os diplomatas são uma manifestação visível da existência de regras pelas quais os estados e as outras entidades do sistema internacional têm um certo respeito. Na forma desenvolvida do corpo diplomático existente em todas as capitais encontramos a evidência tangível da sociedade internacional, como um fator presente nas relações entre os estados.

A Relevância Atual da Diplomacia

Se a diplomacia preencheu no passado as funções acima citadas com relação à ordem internacional, continuará a fazê-lo hoje? Adotando o termo no primeiro sentido, mais amplo, com que o definimos no início deste capítulo, ninguém diria que a diplomacia deixou de contri-

buir para a ordem internacional. No entanto, esta afirmativa refere-se, às vezes, à diplomacia em outro sentido: a condução das relações entre os estados por diplomatas profissionais.

Os que argumentam deste modo poderão dizer que em vários aspectos tem havido um declínio, desde a Primeira Guerra Mundial, no papel desempenhado na política internacional pela diplomacia profissional, ou pelo menos pela diplomacia profissional do modelo do século XIX. Em primeiro lugar, nas negociações internacionais o papel do embaixador residente e da missão diplomática é menos importante do que o de outros atores. Com efeito, a ação do embaixador residente é superada pelos chefes de governo e seus ministros que, com certa freqüência, se encontram pessoalmente; por missões especiais do serviço público do seu país que visitam o país junto ao qual ele está acreditado para tratar diretamente com os funcionários que trabalham na mesma área e, em alguns casos, por outras missões permanentes do seu próprio país, cujas atividades o embaixador residente não tem condições de controlar. Em alguns países, por exemplo, o embaixador dos Estados Unidos tem trabalhado não só com auxiliares diplomáticos mas com uma missão de assistência econômica, com um grupo consultivo de assistência militar, com representantes da Agência Central de Inteligência, do Tesouro, do *Peace Corps* e de muitos outros ramos do governo norte-americano, além do pessoal das bases ou instalações militares.

Alguns observadores estimam que nos casos em que o volume das transações entre dois estados é muito grande, e suas relações são estreitas (como as que existem entre o Reino Unido e os Estados Unidos), com o tempo, a instituição da missão diplomática residente poderá desaparecer. No passado, a ausência de relações diplomáticas entre dois estados tendia a significar uma de duas coisas: ou o seu relacionamento era pouco importante ou havia entre eles uma tal hostilidade que impossibilitava a troca de embaixadores. Em outras palavras, as relações diplomáticas têm implicado existência de um volume mínimo de relações entre os estados em questão. Pode-se argumentar que não haveria uma grande mudança nas transações entre os governos inglês e norte-americano se elas deixassem de ser canalizadas pelos respectivos embai-

xadores em Washington e Londres (ou se fosse abandonada a ficção de que elas são assim canalizadas).

Um corolário deste argumento é que as embaixadas residentes continuarão a ser úteis enquanto houver um relacionamento bilateral maior do que aquele que elas podem processar, ou quando esse relacionamento for marcado por um certo grau de hostilidade. Com base neste argumento, pode-se esperar que a embaixada britânica em Washington venha a tornar-se supérflua. Johan Galtung e Mari Ruge desenvolvem este argumento um passo adiante, ao dizer que a diplomacia bilateral, entre dois governos, tende a reduzir-se consideravelmente, e será usada sobretudo entre estados antagônicos: "pode chegar um momento em que praticar a diplomacia bilateral será um sinal de hostilidade, não de amizade."[13]

Em segundo lugar, no século XX, a diplomacia bilateral declinou com relação à diplomacia multilateral, devido principalmente à proliferação das organizações internacionais. Especialmente entre os países desenvolvidos do Ocidente, muitas questões diplomáticas importantes são tratadas, pelo menos em parte, em um contexto multilateral: questões de defesa na Otan; de comércio e assistência ao desenvolvimento na OCDE ou no Banco Mundial; questões monetárias no Grupo dos Dez; as relações econômicas dos países da Comunidade Européia, com o resto do mundo e entre si, no âmbito dos mecanismos da Comunidade.

Naturalmente, o aumento da importância relativa da diplomacia multilateral não implica, em si mesmo, declínio no papel da diplomacia profissional. De um lado, como observamos acima, as conferências e as organizações internacionais abrem oportunidades para a diplomacia bilateral, assim como para a diplomacia multilateral genuína, e muitas vezes a primeira é a mais importante. Por outro lado, a condução da diplomacia multilateral genuína fica muitas vezes nas mãos de diplomatas profissionais. Em larga medida o crescimento da diplomacia multilateral representa uma mudança no caráter do trabalho do diplomata profissional e não uma diminuição do seu papel, mas reflete também outra mudança, que vamos considerar agora.

[13] Johan Galtung e Mari Ruge, "*Patterns of Diplomacy*", *Journal of Peace Research*, 2 (1962), pág. 127.

Esta terceira mudança decorre do fato de que, no conjunto da política internacional tem havido um declínio, desde a Primeira Guerra Mundial, na preocupação fundamental da diplomacia profissional, que Callières chama de "negociação", e Satow de "condução dos negócios": a tentativa de aplicar, mediante "a inteligência e o tato", de identificar os interesses dos estados e promover sempre que possível a conciliação entre esses interesses. De um lado, a condução dos negócios internacionais com inteligência e tato cedeu lugar à "guerra política", à "diplomacia de auto-falante", à "diplomacia do insulto". De outro, a diplomacia tradicional cedeu lugar também ao que podemos chamar de "administração técnica internacional", uma atividade na qual não há lugar para "a inteligência e o tato", e cuja preocupação central não é conciliar os diferentes interesses dos estados, mas colaborar para maximizar um interesse comum.

A superação da diplomacia, no sentido de Satow, de condução dos negócios entre os estados, pela "guerra política" é uma característica normal dos períodos de baixo consenso na sociedade internacional. Sua fase atual data da Primeira Guerra Mundial, especificamente de 1917, quando os Estados Unidos e a União Soviética puseram fim à antiga diplomacia: os americanos ao entrarem na guerra, e os soviéticos com a sua primeira onda revolucionária. Quando dois indivíduos encontram-se para resolver assuntos pendentes, duas coisas podem ser observadas. A primeira é que estão tratando entre si: quando um fala, é ao outro que está se dirigindo; a outra coisa é que ambos assumem pelo menos a possibilidade de que possam ter algum interesse em comum. Como é natural, seus interesses são diferentes, e cada um deles só está empenhado em promover o seu interesse, mas os dois consideram que há, ou pode haver, alguma área de interesse comum, que pretendem explorar. Hoje, porém, é muito freqüente que quando os representantes dos estados se encontram, não exista nenhuma dessas condições. Embora cada uma das partes interessadas pareça dirigir-se à outra, na verdade ambas dirigem-se a terceiros países, cujo apoio procuram obter na sua disputa. Praticamente não têm consciência da existência de qualquer campo comum entre elas, pois cada parte considera que a realização dos seus

objetivos implica completa derrota do adversário. Assim, esses representantes não estão realmente "conduzindo os negócios entre seus países" mas, como observa Nicolson, travam uma competição oratória, como os enviados das antigas cidades-estado helênicas.

Os textos de Nicolson apresentam o ponto de vista de que o declínio da diplomacia tradicional tem sido deplorável.[14] Para ele, o princípio de que deve haver "tratados públicos" é um progresso em relação à antiga diplomacia, à medida que torna possível o controle parlamentar da política externa e proporciona uma salvaguarda contra os tratados secretos como os que eram negociados antes da Primeira Grande Guerra e durante o seu desenrolar. Mas, segundo ele, o princípio de que os tratados devam ser "negociados de forma aberta" impede qualquer negociação, que precisa ser intrinsecamente secreta ou confidencial, e levou diretamente à era do confronto entre as potências comunistas e fascistas e seus opositores, tendo a diplomacia cedido lugar à chamada "guerra política".

A dificuldade da visão de Nicolson é o fato de que ela não leva em conta as mudanças havidas nas condições gerais da vida internacional que fizeram da "Nova Diplomacia" um instrumento necessário da política exterior de todos os estados. Uma dessas mudanças, cuja manifestação Nicolson observou na intrusão da opinião pública e das legislaturas democráticas na esfera da política exterior, é a ativação política, na maior parte do mundo, de massas populares até então inertes. Fenômeno que torna necessária para todos os governos a justificação pública ou a racionalização da política exterior, tanto para o público interno como para o internacional. A outra mudança é o desaparecimento entre as grandes potências européias do consenso de que todas tinham pelo menos o direito de existir, mesmo se disputassem posições no exercício de aguda rivalidade. Devido aos conflitos internacionais que não são moderados pelo sentido de uma comunidade de estados, em que todos têm direito a ocupar o seu lugar, e devido ao imperativo de que todos os governos necessitam mobilizar a opinião e o sentimento das

[14] Vide Nicolson, *Diplomacy*, e *The Evolution of Diplomatic Method* (Londres, Constable, 1954).

massas em apoio da suas políticas, a "diplomacia forense" é um instrumento eficiente ou funcional de política, conseqüência e não causa do declínio mais amplo havido nas condições da ordem internacional.

Enquanto em algumas áreas das relações internacionais a diplomacia foi substituída pela "guerra política", em outras ela cedeu espaço à administração técnica internacional. A diplomacia é uma atividade adequada à situação em que os estados, ou outras entidades, perseguem interesses distintos, mas compartilham também outros interesses. Ela é prejudicada não só pelo desenvolvimento das situações em que os estados não conseguem perceber a existência de interesses comuns mas também pelas situações em que os estados pensam que esses interesses são idênticos. Nesses casos, os estados procuram promover os seus interesses não pela negociação ou barganha, mas pela cooperação de forma a maximizar o interesse coletivo. Seu problema comum não é a dificuldade política ou diplomática de conciliar diferentes interesses ou exigências, mas a dificuldade técnica de encontrar o meio mais eficaz para alcançar um determinado fim.

É difícil encontrar exemplos de relacionamento internacional em que a administração técnica tenha afastado completamente a abordagem diplomática. Além disso, não se deve presumir que a melhor maneira de abordar os problemas internacionais seja sempre vê-los como questões de administração técnica internacional, em vez de problemas diplomáticos. O primeiro tipo de apresentação muitas vezes obscurece a situação verdadeira, que é a de que os estados têm uma diversidade de interesses, e é preciso antes de mais nada identificar os interesses comuns mediante um processo de barganha, antes de pensar em maximizá-los.

Não obstante, a perspectiva da administração técnica foi introduzido eficazmente em algumas áreas da vida internacional. São exemplos a discussão dos objetivos estratégicos ou de segurança na Otan, a discussão da assistência internacional para o desenvolvimento entre os países industrializados e sobre temas econômicos dentro da Comunidade Européia.[15]

[15] Vide especialmente a proposta de Eugene R. Black de criar um corpo de "diplomatas de desenvolvimento" em *The Diplomacy of Economic Development* (Harvard Univ. Press, 1960).

Está claro que boa parte da atual discussão do problema ecológico ou ambiental da humanidade é tratada como um problema técnico, que consistiria em maximizar os interesses da espécie humana, e não como a necessária conciliação de interesses diferentes.

A conseqüência de tudo isso é que em algumas áreas de debate internacional o negociador cedeu lugar ao especialista - o técnico em assuntos militares, econômicos, sociais, educacionais, científicos ou ecológicos. Tendência confirmada pelas organizações internacionais que, sendo permanentes, refletem a vontade dos estados de aceitar, sem questionamento, a existência de uma comunidade de interesses em determinados setores.

Em terceiro lugar, no século XX declinaram as instituições diplomáticas - as regras e convenções que tornam possível o intercâmbio diplomático e facilitam o seu funcionamento. É verdade que as principais instituições diplomáticas conseguiram sobreviver às turbulências desse século; de um ponto de vista estritamente legal, poder-se-ia mesmo dizer que elas se fortaleceram. Com efeito, o sistema diplomático assistiu ao aumento do número de estados para 140[16], incorporando todos eles; nenhum repudiou formalmente o mecanismo. A Guerra Fria e a luta das nações anti-imperialistas contra o Ocidente desenrolou-se sem provocar um colapso geral do sistema, e mesmo sem a sua extinção no tocante aos principais blocos em conflito. Ao mesmo tempo, as Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, e sobre Relações Consulares, de 1963, ambas assinadas e ratificadas por estados de todos os principais blocos políticos, representam um progresso legal importante, à medida que codificam e formalizam muitas normas que até então eram apenas regras consuetudinárias, e obtiveram a adesão de muitos estados fora da tradição européia, cuja aceitação dos costumes diplomáticos podia estar sujeita a dúvidas, na medida em que esses costumes não se desenvolveram com a sua história.

[16] Ao terminar o século XX havia no mundo cerca de duas centenas de estados independentes (N. do T.)

Mas este fortalecimento e ampliação das formas legais em que são expressas as regras ou instituições da diplomacia ocorreu ao lado de um declínio da sua observância. Durante a Guerra Fria as relações diplomáticas entre os países do Ocidente e os estados comunistas foram marcadas por freqüentes abusos dos privilégios diplomáticos, especialmente para fins de espionagem, resultando no recurso de declarar um diplomata *persona non grata*, usado competitivamente. Os estados deixaram de respeitar o princípio *ne impediatur legatio*[17], que prevê facilitar o desempenho das missões diplomáticas: embaixadas foram vítimas de escuta clandestina, manifestações "espontâneas" foram organizadas e, em alguns casos, verificou-se omissão de proteção policial. Nos países comunistas foram impostas restrições ao livre movimento dos diplomatas. Durante a Guerra Fria as relações consulares entre os países ocidentais e os comunistas desapareceram quase completamente. Muitos estados antagônicos romperam relações entre si, ou não puderem encetá-las. Os anos 1960 testemunharam uma eclosão de ataques às missões diplomáticas, resultando por vezes na sua destruição - notadamente na Indonésia e na China durante a Revolução Cultural.[18] Essa década viu também o desenvolvimento do seqüestro diplomático como um novo perigo ameaçando a vida dos diplomatas.

Essas observações sobre o declínio havido no papel da diplomacia profissional, ou a mudança do seu caráter, não significa que ela deixou de fazer uma contribuição importante para a sustentação da ordem internacional. O declínio da diplomacia profissional pode ser tanto causa como resultado de um declínio mais amplo das condições da ordem internacional no século XX. Se considerarmos as funções exercidas pela diplomacia com respeito à ordem internacional, já enumeradas, é evidente que em princípio todas elas poderiam ser exercidas de outras formas que não por um mecanismo da diplomacia profissional do tipo hoje existente. Mas é claro também que o mecanismo tradicional que

[17] Princípio pelo qual um estado não interfere na vida do agente diplomático de outro estado, garantindo, assim, a possibilidade do exercício livre do cargo. (N. do R.T.).

[18] Depois disso, houve ataques às embaixadas dos EUA no Irã, na Tanzânia e em Quênia (N. do T.).

passou a ser propriedade comum de todos os estados do mundo, e que continua a florescer a despeito de alguns elementos declinantes, está bem adaptado a preencher esse papel.

A comunicação

A comunicação entre a liderança política dos estados e outros atores da política mundial desenvolve-se constantemente sem a mediação da diplomacia profissional. Como vimos, há comunicação por meio de encontros pessoais dos líderes políticos de diferentes estados, assim como encontros de funcionários e agentes especiais, não diplomáticos. Mensagens podem ser trocadas também sem qualquer intermediação, por carta, telegrama, rádio, telefone, etc. Antes do advento dos serviços postais, do telégrafo, do rádio e da televisão o mensageiro era um *sine qua non* da comunicação entre comunidades políticas separadas, o que não mais acontece. Na década de 1960 proliferaram as *hot lines*, linhas diretas de comunicação entre os chefes de alguns estados importantes, com base na crença de que em momentos de crise essa comunicação rápida e direta era preferível à intermediada por profissionais.

Mas na troca de mensagens há mais do que a comunicação, já que essas mensagens precisam ser interpretadas e compreendidas. Precisam transmitir intenções e atitudes, assim como dados. O seu significado completo depende do contexto: das pessoas que as enviam e recebem, as circunstâncias de cada caso, a história precedente de trocas sobre o assunto. O significado de uma mensagem pode residir em algo que ela omite, assim como no que inclui, na escolha das frases usadas para transmitir as idéias.

Os diplomatas são especialistas no uso preciso da comunicação. Mais do que meros mensageiros ou porta-vozes, são especialistas em perceber e transmitir matizes no diálogo internacional, e estão preparados não só para entregar uma mensagem mas para avaliar a linguagem que deve ser empregada, sua oportunidade e o melhor destinatário. Os diplomatas modernos têm tido a vantagem de contar, em cada época, com uma língua usada predominantemente na diplomacia: até meados

do século XVIII, o latim; daí até o fim da Primeira Guerra Mundial, o francês; depois, principalmente o inglês. Além disso, os diplomatas comunicam-se com o auxílio de certas convenções de fraseado e ênfase que são habituais na sua profissão, e que servem para minimizar os desentendimentos. Como estão familiarizados com a personalidade daqueles que estão trocando essas mensagens, e com o contexto relevante, sabem quais as palavras certas a escrever, e como ler as que são recebidas.

A negociação

A negociação de acordos entre os estados pode ser feita sem a mediação de diplomatas profissionais. Já vimos, por exemplo, que um embaixador residente pode ter o seu papel substituído por encontros diretos entre líderes políticos ou ministros do exterior dos estados, assim como por encontros de funcionários não diplomáticos, como especialistas interessados em discutir acordos sobre temas técnicos.

No entanto, seria um erro concluir que o diplomata profissional não desempenha uma função vital na negociação dos acordos entre os estados. Muitas vezes a conclusão desses acordos por chefes de estado ou ministros do exterior não passa do clímax de um longo processo de reconhecimento, tentativas, experimentação de propostas e negociação preliminar, conduzido por diplomatas profissionais. Além disso, a diplomacia profissional é um repositório de técnicas especializadas de negociação. Como vimos, a negociação de acordos pressupõe uma situação em que as duas partes percebem que têm interesses distintos, mas reconhecem também a possibilidade de que se possa encontrar um ponto de convergência entre esses interesses. A arte do negociador consiste em determinar qual a área de interesse comum e trazê-la à consciência dos interessados, pela razão e a persuasão. O exercício dessa arte exige conhecimento das partes e do modo como elas percebem seus interesses (não é o mesmo que a configuração real desses interesses). Requer imaginação para conceber propostas, habilidade e experiência na sua formulação e proposição. E demanda também uma comunicação precisa. A tarefa da negociação é muito facilitada se pode ser exercida

privadamente, sem a introdução de preocupações e lealdades em conflito, e se os negociadores pertencem à mesma profissão, havendo entre eles confiança e respeito mútuos.

A informação

Com respeito à função de reunir e avaliar as informações sobre países estrangeiros, o diplomata é só um dos muitos profissionais empenhados nessa tarefa. Enquanto em certas situações históricas o embaixador residente era a única fonte de informação sobre um país estrangeiro, ou pelo menos a mais importante, hoje essa informação pode ser obtida por meio da imprensa e outros meios, por escritores e estudiosos, assim como pelo intercâmbio de viajantes e por agentes especializados no trabalho de inteligência; e também por meios técnicos como a fotografia aérea e de satélites. Comenta-se muitas vezes que os relatórios diplomáticos de alguns países são inferiores aos dos jornalistas, ou que não têm a profundidade das análises acadêmicas. Essas observações acompanham, às vezes, queixas sobre a redundância e a extensão excessiva dos relatórios diplomáticos.

No entanto, o diplomata profissional tem habilitação única para obter um tipo especial de informação, sobre a visão e as políticas da liderança política do país, no presente e no futuro próximo, que é essencial para a condução das relações internacionais. É o conhecimento das personalidades e não só das forças e condições que modelam a política de um país a longo prazo. Conhecimento da situação atual e do modo como ela provavelmente evoluirá, e não a sucessão de regularidades passadas. Conhecimento derivado do trato pessoal e diário com as principais camadas políticas no país onde o diplomata é acreditado, algumas vezes em prejuízo da sua compreensão da sociedade do mesmo país, em uma escala mais ampla.

Por si mesmo esse conhecimento pode ser enganoso, e os ministérios do exterior precisam suplementá-lo com a compreensão da sociedade estrangeira como um todo, que é mais do que os seus principais elementos políticos, com a percepção das continuidades básicas e das tendências da longo prazo, que diferem da avaliação do cenário corren-

te. Para este outro tipo de conhecimento, os diplomatas profissionais não constituem a melhor fonte; mas a condução quotidiana dos negócios internacionais depende de dados e conselhos sobre as personalidades do governo estrangeiro, a flutuação da sua fortuna política, as combinações e rivalidades prevalecentes - o que muitas vezes o diplomata profissional é o que melhor conhece.

A minimização da fricção

A função de minimizar a fricção nas relações internacionais pode em princípio ser exercida sem as instituições diplomáticas modernas. Além dos diplomatas, há outras pessoas capazes de aplicar a inteligência e o tato às trocas internacionais, do mesmo modo como os diplomatas podem não ser capazes de fazê-lo. Mas a profissão diplomática procurou adaptar-se a esse papel e incorpora tradições e convenções que a equipam de forma única para cumprir este papel.

A longa tradição de textos escritos nos tempos modernos sobre as qualidades do "embaixador ideal" enfatiza muitas vezes aquelas que parecem exigidas para preencher a função de minimizar as fricções internacionais. Quando lemos em Callières que o negociador ideal deve ter temperamento equânime, natureza serena e paciente, e uma atitude sempre aberta, cordata e educada, ou quando lemos em Nicolson que ele deve ter calma, auto-controle, paciência e boa disposição, essas recomendações vazias (que não nos dizem em que condições os diplomatas devem ter tais virtudes, ou para que fim) podem ser lidas como uma descrição do tipo de conduta que preenche a função de minimizar as fricções. O que chama atenção é o pouco que essas recomendações mudaram ao longo dos séculos.

A função simbólica

A função de simbolizar a existência da sociedade dos estados, e além dela dos elementos de unidade na organização política da humanidade, é preenchida não só pela diplomacia organizada mas também por

organizações internacionais universais, especialmente as Nações Unidas. No entanto, a função simbólica exercida pelo mecanismo diplomático é bem importante.

As relações diplomáticas entre os estados não são uma fonte do reconhecimento recíproco pelos estados da sua soberania, igualdade, independência e outros direitos, mas pressupõem tal admissão mútua de direitos, constituindo uma manifestação tangível da sua existência. A presença nas capitais dos países de um corpo diplomático é sinal não só da existência de outros estados e nações mas também do conjunto da sociedade internacional organizada, que lembra ao povo e ao governo hospedeiro este fator que deve qualificar as suas políticas.

A própria profissão diplomática custodia a idéia da sociedade internacional, pois seu interesse é preservá-la e fortalecê-la. R.B. Mowat referiu-se ao "caráter colegiado" da profissão diplomática: a perspectiva comum que une os diplomatas residentes em cidades estrangeiras, isolados do seu país e em estreita comunhão com outros diplomatas estrangeiros. [19] A solidariedade da profissão diplomática vem diminuindo desde meados do século XIX, quando os diplomatas de diferentes países tinham a mesma cultura aristocrática, e, muitas vezes, eram unidos por laços de sangue e matrimoniais; quando o número de estados era menor e todos os mais importantes eram europeus, e quando a diplomacia era exercida tendo como pano de fundo a "internacional dos monarcas", e havia o conhecimento das principais figuras políticas, dado o hábito de freqüentar estações de águas. Mas no sistema internacional global de hoje, em que os estados são mais numerosos, mais profundamente divididos e participam com menos ambigüidade de uma cultura comum, o papel simbólico do mecanismo diplomático pode ser mais importante (no Capítulo 13 discutimos o conceito de "cultura diplomática"). A notável disposição dos estados de todas as regiões, culturas, persuasões e estágios de desenvolvimento de aceitar procedimentos diplomáticos, alguns deles estranhos e arcaicos, que sugiram na Europa em outra época é hoje uma das poucas indicações visíveis de que a idéia da sociedade internacional é aceita universalmente.

[19] R. B. Mowat, *Diplomacy and Peace* (Londres, William & Norgate, 1935).

CAPÍTULO VIII

A GUERRA E A ORDEM INTERNACIONAL

PODE-SE argumentar que tratar a guerra como uma instituição da sociedade dos estados é uma perversão mas, por outro lado, não pode haver dúvida de que isto é o que ela tem sido no passado e continua a ser no presente, por representar um determinado padrão de conduta dirigido para a promoção de metas comuns. Neste capítulo proponho-me a considerar as seguintes indagações:

i) O que é a guerra?
ii) Que funções tem preenchido com relação à ordem internacional no moderno sistema de estados como categoria histórica?
iii) Quais são suas funções na política internacional da atualidade, se é que as tem?

A GUERRA

A guerra é a violência organizada promovida pelas unidades políticas entre si. A violência só é guerra quando exercida em nome de uma unidade política. O que distingue a morte infligida ao inimigo durante a guerra do assassinato é o caráter do testemunho oficial, a responsabilidade simbólica da unidade política em nome da qual atua quem matou. Da mesma forma, a violência exercida em nome de uma unidade política só é guerra se dirigida contra outra unidade política; a violência empregada pelo estado para executar criminosos e eliminar piratas não se qualifica como tal, porque tem por alvo indivíduos.

É preciso distinguir entre a guerra no sentido mais amplo de violência organizada, exercida por qualquer unidade política (uma tribo,

um antigo império, um principado feudal, uma facção civil moderna) e a guerra no sentido estrito de hostilidade internacional entre estados – a violência organizada promovida por estados soberanos. Dentro do moderno sistema de estados, só é legítima a guerra no sentido estrito de guerra internacional. Os estados soberanos têm procurado preservar para si o monopólio do emprego legítimo da violência. Este processo desenvolveu-se em duas etapas. A primeira, pela distinção entre a guerra pública, praticada sob a autoridade pública, e o conflito privado, a "guerra" sem tal autoridade, e mais tarde extinta. A segunda etapa foi marcada pela emergência da idéia de que o estado é a única entidade pública competente para conferir tal autoridade. O desenvolvimento do conceito moderno de guerra como violência organizada entre estados soberanos resultou de um processo de limitação e confinamento da violência. No mundo moderno estamos habituados a contrastar a guerra entre os estados com a paz entre eles; mas a alternativa histórica para a guerra entre os estados era uma violência mais difusa e generalizada.

Precisamos diferenciar também entre a guerra no sentido material, ou seja, hostilidade e violência efetivas, da guerra no sentido legal ou normativo, isto é, a situação provocada pelo cumprimento de determinados critérios legais ou normativos, por exemplo no reconhecimento ou declaração feita pelas autoridades constituídas. Algumas vezes uma guerra no sentido material não corresponde à guerra no sentido legal: desde 1945 a maioria das guerras ocorridas foi descrita com outra denominação pelos atores envolvidos. Por outro lado, pode haver guerra no sentido legal sem hostilidades efetivas: por exemplo, no intervalo entre a cessação das hostilidades no fim de uma guerra e a conclusão de um tratado de paz. No sentido legal, a distinção entre guerra e paz é absoluta: daí a doutrina de Grotius de que nada existe entre a guerra e a paz: *inter bellum et pacem nihil est medium*. No sentido material, porém, às vezes, é difícil distinguir a guerra da paz, pois há uma gradação entre as duas situações. Assim, quando um bloqueio passa a ser um ato de violência? Quando um bando rebelde assume o caráter de unidade política?

Mas se podemos distinguir a guerra real da idéia da guerra, seria um erro supor que a primeira exista inteiramente à parte da outra. Em

qualquer conflito efetivo que possamos chamar de "guerra", invariavelmente há normas ou regras, legais ou não, que desempenham um certo papel. As pessoas que conduzem essas hostilidades são movidas pela noção de que estão empenhadas em uma atividade conhecida como "guerra" – situação diferente da paz – e sabem que há determinadas formas de conduta apropriados a ela: por exemplo, estão atuando como agentes de um grupo político, e alguns outros indivíduos devem ser considerados agentes de um grupo inimigo. Regras ou normas, embora abstratas, participam também da realidade material da guerra, que exige atenção a condutas que se ajustam a regras aceitas.

Por fim, devemos distinguir a guerra como atividade racional, inteligente e com um objetivo definido da guerra cega, impulsiva ou habitual. A definição de Clausewitz da guerra como "um ato orientado para obrigar o nosso oponente a agir de acordo com a nossa vontade" expressa a concepção da guerra que predominou na Europa sob a doutrina da "razão de estado". Mesmo quando aplicada à experiência da Europa moderna, até o período pós-napoleônico que serviu de base para a análise de Clausewitz, era uma recomendação sobre o modo como as guerras deviam ser conduzidas, não uma descrição precisa de como eram efetivamente praticadas. Com muita freqüência a guerra não tem em mira objetivos racionais ou inteligentes. Foi conduzida por tribos primitivas como uma forma de ritual, pelos cavaleiros cristãos e os sarracenos segundo o código da cavalaria, pelas nações modernas para testar sua coesão e senso de identidade e, ao longo da história, motivada pelo desejo sangüinário de conquista.

A Guerra no Moderno Sistema de Estados

No moderno sistema de estados as funções da guerra podem ser consideradas a partir de três perspectivas: a do estado, a do sistema de estados e a da sociedade de estados.

Do ponto de vista do estado, considerado individualmente, a guerra tem sido vista como um instrumento da política, um dos meios com os quais os objetivos do estado podem ser atingidos. É verdade que

quando um estado começa uma guerra, isto nem sempre reflete uma tentativa deliberada e calculada de usá-la como um meio para atingir um objetivo desejado. Tem havido casos em que o estado vê-se envolvido em uma guerra por acidente ou erro de cálculo, e outros em que a sua motivação é o sentimento popular exaltado ou a ira do monarca. É também verdade que quando os estados iniciam uma guerra de forma deliberada, para atingir um fim concreto e específico, como aconteceu em agosto e setembro de 1914, por vezes, o impulso bélico transforma de tal forma os estados beligerantes e os seus objetivos que eles perdem de vista as metas originais. No entanto, a idéia de que a guerra pode servir como um instrumento efetivo da política estatal tem prevalecido durante toda a história do sistema de estados. Não faltam exemplos mostrando que as guerras podem produzir os resultados almejados: Richelieu que reduziu a expansão do poder dos Habsburgos; a transformação da Prússia, por Frederico II, em uma grande potência; a limitação do império colonial francês pela Inglaterra; a unificação da Alemanha por Bismarck e a sua hegemonia na Europa ou ainda a derrota dos países do Eixo pelos Aliados, na Segunda Guerra Mundial.

Do ponto de vista do sistema internacional, o simples mecanismo ou campo de força representado pelo conjunto dos estados em virtude da sua interação recíproca, a guerra aparece como um determinante fundamental da forma assumida pelo sistema em qualquer tempo. É a guerra e a ameaça de guerra que ajudam a determinar a sobrevivência ou eliminação de certos estados, seu crescimento ou declínio, se as suas fronteiras mudam, se seus povos têm este ou aquele governo, se os conflitos persistem ou são resolvidos e de que forma, se há um equilíbrio de poder no sistema internacional ou a preponderância de um estado. A guerra e a ameaça de guerra não são os únicos determinantes da forma do sistema internacional, mas são de tal modo fundamentais que até mesmo os termos usados para descrever o sistema – grandes e pequenas potências, alianças e esferas de influência, equilíbrio de poder e hegemonia – só podem ser plenamente inteligíveis se os relacionarmos com a guerra ou a ameaça de guerra.

Do ponto de vista da sociedade internacional, ou seja, do ponto de vista das instituições, das regras e valores aceitos pelo sistema de estados em conjunto, a guerra apresenta duas faces. De um lado, ela é uma manifestação da desordem na sociedade internacional, trazendo consigo a ameaça da sua dissolução, criando uma situação de pura e geral inimizade, de guerra de todos contra todos. Assim, a sociedade dos estados preocupa-se em limitar e conter a guerra, mantendo-a dentro das regras estabelecidas pela própria sociedade internacional. De outro lado, como instrumento de política do estado e um determinante básico da forma do sistema internacional, a guerra é um meio que a sociedade internacional sente a necessidade de explorar para atingir os seus objetivos. Especificamente, da perspectiva da sociedade internacional, a guerra é um meio de implementar o direito internacional, de preservar o equilíbrio do poder e possivelmente de promover mudanças na lei consideradas, de modo geral, como justas. As regras e instituições desenvolvidas pela sociedade internacional refletem a tensão entre a percepção da guerra como ameaça à sociedade internacional, que precisa ser contida, e como instrumento a ser utilizado para que ela alcance os seus objetivos.

A sociedade internacional é compelida a restringir o direito dos estados de fazer a guerra. Admitir que os estados têm o direito de fazer a guerra uns contra os outros por qualquer motivo, e sem limites, significaria negar que eles são regidos por regras e instituições comuns. Assim, tem-se procurado restringir de quatro modos o direito de fazer a guerra. Em primeiro lugar, como se observou acima, a guerra só pode ser feita contra estados soberanos. Em segundo lugar, há restrições sobre o modo como a guerra pode ser conduzida – por exemplo, por meio de regras tradicionais. Em terceiro lugar, procurou-se restringir a difusão geográfica das hostilidades, mediante as leis da neutralidade, que estabelecem os direitos e deveres recíprocos dos estados neutros, assim como dos beligerantes. Em quarto lugar, procurou-se restringir as razões legítimas para se recorrer à guerra – um processo que remonta ao início do sistema de estados – com a influência da doutrina de que a guerra só podia ser iniciada havendo uma causa justa e, modernamente, por meio de instrumentos legais como a Carta da Liga das Nações, o Pacto Kellog-Briand ou a Carta das Nações Unidas.

No entanto, embora a sociedade internacional tenha sido levada a restringir e conter a guerra, ela procurou também atribuir a algumas modalidades de guerra um papel positivo na manutenção da ordem internacional. Em primeiro lugar, ao considerar a guerra como um possível meio de implementação do direito internacional. Dada a inexistência de uma autoridade central ou governo mundial, o direito internacional só pode ser implementado por certos estados com condições e vontade de usar sua força nesse sentido. No mínimo, esta concepção da guerra como implementação da lei só tem a ver com a hipótese da guerra de autodefesa de um estado cuja soberania territorial foi violada. No máximo, abrange também a guerra em favor da vítima, empreendida por terceiros estados cujos próprios direitos não tenham sido infringidos, assim como a guerra em defesa não só da integridade territorial mas de uma ampla gama de direitos.

Em segundo lugar, pelo menos desde o princípio do século XVIII, a sociedade internacional tem visto na guerra uma forma de preservar o equilíbrio de poder, isto é, a situação em que nenhum estado é preponderante, e nenhum deles pode determinar a lei para os demais. A preservação de um equilíbrio geral de poder tem sido vista como essencial para a sobrevivência do sistema de estados, e a guerra com o objetivo de preservá-lo exerce uma função positiva.

Em terceiro lugar, e menos seguramente, é possível argumentar que, de modo geral, a sociedade internacional tem considerado que a guerra preenche também uma função positiva quando é feita não em favor da ordem legal internacional ou do equilíbrio de poder, mas para produzir uma mudança justa. É notório que falta à ordem internacional um mecanismo de mudança pacífica, e ela depende da guerra como agente de mudanças justas. Sempre dividida a respeito das regras e instituições necessárias para sustentar a ordem, a sociedade dos estados é ainda mais dividida a respeito das exigências da justiça. Mas tem havido ocasiões em que a sua concordância com uma mudança provocada pela força reflete, entre outras coisas, um sentimento difundido de justiça no emprego da força, ou da ameaça de usá-la.

A Guerra na Atualidade

O ponto de vista de que a guerra deixou de preencher as funções esboçadas acima decorre principalmente da idéia de que, dada a existência das armas nucleares, a força torna-se politicamente não utilizável pelos estados. Assim, de modo geral considera-se que, do ponto de vista dos estados, a guerra não é mais a continuação da política por outros meios, mas representa o fim e a dissolução da política. Afirma-se que a força e a ameaça do seu uso deixaram de ser determinantes fundamentais do caráter ou da forma do sistema internacional ou que, de qualquer modo, isto é o que vai acontecer quando as armas nucleares estiverem ao alcance de todos os estados. Argumenta-se também que a sociedade internacional não pode mais considerar a guerra um instrumento para atingir metas tais como a aplicação do direito internacional. O Professor B. V. A. Röling escreve: "antigamente, a ameaça e a possibilidade de uma guerra eram fatores da manutenção do direito. Mas a guerra não pode mais desempenhar este papel, porque a humanidade também pode ser aniquilada por uma guerra justa."[1]

É verdade, e óbvio, que conduzida sem limitações por estados equipados com armas nucleares e outros instrumentos da tecnologia militar avançada, a guerra não pode mais servir como um instrumento de política exterior, pelo menos no sentido em que esta expressão tem sido entendida na experiência européia moderna, pois ela levaria à destruição, se não à total aniquilação, não só da sociedade inimiga mas também daquela que iniciasse as hostilidades. Mas isto não significa que a guerra e a ameaça de guerra tenham perdido toda a sua utilidade política.

Em primeiro lugar, a maior parte dos conflitos internacionais não envolve diretamente as potências nucleares. De cerca de 140 estados existentes[2] só seis realizaram explosões nucleares. No caso de conflitos entre estados não nucleares, a guerra e a ameaça de guerra continuam a ter um papel político, como o demonstraram as guerras entre Israel e os

[1] B. V. A. Röling, *International Law in an Expanded World* (Amsterdam,Djambatan, 1960), pág. 19

[2] Esse número se refere aos fins da década de 1970. No fim do século XX, o número de estados já era de cerca de 200 (N. do T.)

seus vizinhos, em 1948, 1956, 1967 e 1973; as guerras entre Índia e Paquistão em 1947-1948, 1965 e 1971; e muitas outras.

Em guerras como as citadas, o curso dos acontecimentos é muito influenciado pela presença de armas nucleares. Sempre que explode um conflito armado entre estados soberanos percorre todo o mundo uma sensação de alarme derivada do temor da guerra nuclear, que se manifesta sob a forma de tentativas de interromper os combates o mais depressa possível, por meio das Nações Unidas, por exemplo, ou de alguma organização regional. No entanto, o efeito desse pano-de-fundo representado pelas armas nucleares não impede os estados de explorarem a força militar de que dispõem, embora modifique o contexto em que o fazem, levantando problemas tais como a melhor maneira de conduzir ou ameaçar a guerra tendo em vista o risco nuclear, como evitar ou postergar a intervenção das grandes potências, como surpreendê-las com um *fait accompli*, como garantir que permanecerão divididas ou o que fazer caso suspendam o fornecimento de armas.

Em segundo lugar, quando uma potência nuclear envolve-se diretamente em um conflito internacional, pode acontecer que o seu oponente não disponha de armas nucleares. Foi o que aconteceu no caso do emprego da bomba atômica pelos Estados Unidos contra o Japão, assim como da sua ameaça de usá-la contra a União Soviética, até agosto de 1949, e contra a China, antes de outubro de 1964. Nesse tipo de confrontação, muitas vezes se julgará que o uso de armas nucleares estará implicando custo político e moral desproporcional ao objetivo e, assim, parece improvável que, nessa situação, uma potência nuclear decida-se a recorrer ao emprego de armas nucleares sem sofrer graves repercussões negativas na opinião pública mundial, que podem anular a esperada vantagem militar. À medida que isto é percebido, também no país sob ameaça, o recurso deixará de ser convincente. No conflito anglo-indonésio de 1963-1965, a propósito da "confrontação" com a Malásia pelo Presidente Sukarno, o governo britânico não teria condições de usar armas nucleares como uma opção politicamente viável, e não é provável que o governo indonésio tenha acreditado em uma hipotética ameaça nuclear britânica. Por outro lado, se a potência nuclear envolvi-

da tem muito a ganhar, sua ameaça pode ter credibilidade. Quando os Estados Unidos confrontavam uma União Soviética sem armas nucleares, o que estava em jogo, segundo a visão norte-americana, era a independência da Europa Ocidental; a ameaça dos Estados Unidos, na situação em que não corriam o risco de um revide nuclear, devia parecer convincente. O fato de que cada uma das cinco atuais potências nucleares consideram que a sua força nuclear está orientada contra uma ou mais potências é um acidente histórico. Há, contudo, um certo número de potências nucleares virtuais – onde se incluem Israel, África do Sul e Austrália – que argumenta que a função principal da força nuclear seria a defesa ou contenção de um possível ataque por potências não nucleares porém com superioridade numérica.

Em terceiro lugar, mesmo quando as duas partes em uma disputa internacional têm acesso a forças nucleares, e existe a possibilidade imediata de destruição recíproca, as possibilidades de exploração política dessas forças são consideráveis. Este é um ponto crucial, pois significa que a utilidade persistente da força na era nuclear não é só uma característica da presente distribuição imperfeita das armas nucleares, mas poderia continuar a existir mesmo se essas armas de destruição maciça se tornassem amplamente disponíveis.

Quando estão empenhadas em um conflito entre si, as potências nucleares não se encontram necessariamente na situação de contenção mútua. Para isso, é preciso que ocorra também toda uma série de condições, sendo a posse de armas nucleares pelos dois países apenas uma dessas condições. Cada parte precisa ter uma força nuclear capaz de sobreviver a um primeiro ataque do oponente e de produzir uma resposta capaz causar suficiente efeito destrutivo. Os dois lados precisam acreditar que o outro tem a capacidade e a vontade de produzir esse dano, e devem considerar que essa destruição é inaceitável.

No passado, as potências nucleares já chegaram a tal confrontação sem estar em situação de "empate". Entre 1949 e 1954 a União Soviética não tinha meios de atingir os Estados Unidos com suas armas nucleares. Quanto à China, desde a época da sua primeira experiência nuclear em 1964 até o presente, é uma potência nuclear sem os meios de atingir

os Estados Unidos; e mesmo depois de adquirir foguetes balísticos intercontinentais, os técnicos provavelmente debatem se essa força poderia sobreviver a um primeiro golpe infligido pelos Estados Unidos para, em seguida, penetrar as defesas norte-americanas. A capacidade das forças nucleares britânicas (desde 1952) e francesas (desde 1960) de servir como um agente de contenção eficaz em relação à União Soviética tem sido objeto de constante desacordo entre os especialistas. Com efeito, só no caso das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética, a partir de meados dos anos 1950, havia uma concordância geral entre os estudiosos de temas estratégicos a respeito da existência de um impasse nuclear. Além disso, quando há um impasse nuclear, ele não é necessariamente estável, mas pode ser desfeito por desenvolvimentos tecnológicos que possibilitem a defesa efetiva das cidades e da população, ou um ataque preventivo contra as forças de revide, que as desarme. Um impasse nuclear pode também tornar-se instável por mudanças de natureza política e psicológica, que afetem a vontade de um dos lados de usar suas forças de contenção ou a crença na vontade e na capacidade de ataque do antagonista.

Quando há uma contenção mútua basicamente estável, como a que existe entre os Estados Unidos e a União Soviética (a despeito de certas complicações no cálculo dessa contenção, como o efeito dos mísseis anti-balísticos e as ogivas nucleares múltiplas e individuais), a exploração da força para fins de política externa será muito limitada. Mas, em princípio, há duas saídas.

A primeira é o emprego limitado da força. A perspectiva de sofrer danos inaceitáveis causados pelo inimigo pode conter mutuamente as potências nucleares de recorrer a qualquer emprego da força, ou restringi-las apenas de entrar em um conflito ilimitado. No fim da década de 1950, no Ocidente acreditava-se de modo geral que a própria estabilidade da contenção recíproca de recorrer à guerra nuclear ilimitada criaria condições para que uma guerra limitada entre as super-potências fosse conduzida com maior confiança em que os seus limites seriam respeitados. O impasse nuclear entre a União Soviética e os Estados Unidos que havia naquele momento motivava toda uma série de estudos e

preparativos para a possibilidade de guerras limitadas, e os meios de manter essa limitação: várias formas de ataques nucleares estratégicos limitados; a guerra nuclear restrita ao campo de batalha ou a alvos militares; a guerra convencional; a guerra sub-convencional ou guerrilha.

Na realidade, os Estados Unidos e a União Soviética evitavam envolver-se diretamente em batalhas. O temor de que um conflito local evoluísse para uma guerra nuclear ilimitada impedia-os de arriscar a possibilidade de uma guerra limitada sob o "guarda-chuva nuclear". Apenas se considerarmos a guerra da Coréia, a guerra da Indochina francesa e a guerra do Vietnã como conflitos "intermediados" entre as grandes potências poderemos dizer que elas se empenharam em guerras limitadas, mas esta visão parece muito artificial. No entanto, não podemos presumir que no futuro as potências nucleares não estejam preparadas para arriscar um conflito militar direto, inclusive uma guerra nuclear limitada.

A outra saída para as potências nucleares em conflito instaladas em posição de impasse e desejosas de explorar politicamente a sua força militar seria a ameaça de recorrer a essa força. Embora os dois antagonistas possam ter a força suficiente para causar danos inaceitáveis ao opositor, pode haver uma diferença entre elas na demonstração da sua vontade de empregar a força. A superioridade na chamada "*brinkmanship*", a "administração de crises", pode provocar uma maior determinação de um dos lados de enfrentar a hipótese de uma guerra, conseguindo assim uma vitória diplomática como aconteceu com os Estados Unidos na "crise dos mísseis" de Cuba, de 1962.

Portanto, a guerra não perdeu suas funções políticas tradicionais meramente pela existência de armas nucleares e de outros instrumentos da tecnologia militar avançada e não se poderia mesmo esperar que essas funções políticas desaparecessem de todo em conseqüência da difusão das armas nucleares. Na verdade, porém, o papel da guerra na política internacional, pelo menos na acepção estrita de guerra entre estados, parece hoje mais estritamente limitado do que antes do fim da Segunda Guerra Mundial. A gama dos objetivos políticos que podem ser obtidos com a guerra tornou-se mais estreita e aumentou o custo de recorrer à força.

Do ponto de vista dos estados, individualmente, a guerra continua a ser um instrumento da política, mas ele só pode ser usado a um custo mais alto, com respeito à situação anterior a 1945, e com uma variedade de objetivos mais limitada. Quando há o envolvimento de armas nucleares, esse custo pode incluir o risco da destruição da sociedade, caso os limites não sejam respeitados. Mesmo sem as armas nucleares, para uma sociedade industrializada a guerra pode implicar tal destruição física e tais conseqüências políticas, econômicas e sociais que a torne impensável como um instrumento de política, a não ser no caso de um conflito armado estritamente limitado, que se desenvolva longe do território do estado interessado. Com efeito, desde a Segunda Guerra Mundial, os países desenvolvidos só participaram de guerras desse tipo, e mesmo estas tiveram repercussões internas importantes, basta pensar, por exemplo, no impacto da guerra de Suez na Inglaterra, das guerras da Indochina e da Argélia na França, das guerras da Coréia e do Vietnã nos Estados Unidos.

Ao lado da destruição e dos deslocamentos causados pela guerra para o estado que a inicia, é preciso levar também em conta o custo em termos da posição do país na política mundial. Os obstáculos legais propostos pela Carta das Nações Unidas contra o recurso à guerra para qualquer outro fim que não seja a defesa individual ou coletiva não são em si mesmos extraordinários, mas expressam o temor coletivo da guerra que, se mobilizados contra um estado que tenda a recorrer à força militar pode representar um importante elemento de coibição.

Como os custos da guerra aumentaram, os objetivos de política externa que a guerra pode promover efetivamente parecem ter contraído. Historicamente, os estados têm recorrido à guerra com um ou mais entre três objetivos. Em primeiro lugar, as guerras têm sido usadas na busca de ganhos econômicos, medidos em termos de ouro, monopólios comerciais ou acesso a mercados, à matérias primas e à oportunidades de investimento. Os exemplos clássicos são possivelmente as guerras comerciais e coloniais em que se empenharam as potências européias na era do mercantilismo. Em segundo lugar, as guerras têm sido motivadas por razões de segurança, para resistir a alguma ameaça externa à

integridade ou independência do estado. Os exemplos clássicos são as grandes guerras preventivas, como a do Peloponeso, a Guerra da Sucessão Espanhola e, em certa medida, a Primeira Guerra Mundial. Se tivesse havido uma grande guerra entre os Estados Unidos e a União Soviética, sua motivação subjacente teria sido a segurança, neste sentido. Em terceiro lugar, tem havido guerras para promover objetivos ideológicos baseados em crença religiosa ou política. As guerras de expansão islâmica, as Cruzadas, as guerras da Revolução Francesa e de Napoleão tiveram, pelo menos em boa parte, motivos ideológicos.

Hoje prevalece a dúvida sobre se a guerra pode, na verdade, garantir ganhos econômicos, pelo menos nos casos de conquista territorial. Na Segunda Guerra Mundial a Alemanha e o Japão procuraram conquistar territórios, na Europa Oriental e no Sudeste da Ásia, pelo menos em parte para controlar mercados e fontes de matérias primas. Depois de 1945, parece improvável que qualquer estado tenha contemplado a conquista territorial com esse motivo, e ficou demonstrado, pelo menos no caso da Alemanha e do Japão, que o crescimento econômico não exige o controle político do território estrangeiro. Por outro lado, depois da guerra, os países que possuíam colônias chegaram à conclusão de que os custos aplicados na tentativa de controlá-las era maior do que as vantagens correspondentes.

As guerras ainda são feitas para promover objetivos ideológicos e, no período de pós-guerra, foram dirigidas para a expansão do comunismo, assim como para liberar os povos do domínio colonial. No entanto, é difícil encontrar exemplos de um estado que tenha feito a guerra para difundir uma crença pela espada, impondo-a a um povo estrangeiro, exceto em circunstâncias em que esse povo já se encontrava dividido internamente por um conflito ideológico. Tipicamente, o recurso à guerra para difundir uma ideologia tem assumido a forma de intervenção em um conflito interno. Ao promover a doutrina revolucionária no exterior, a União Soviética, China, Cuba, República Árabe Unida[3] e Argélia pro-

[3] União política do Egito e da Síria, entre 1958 e 1961, quando foi rompida pelos sírios. Até 1971, contudo, o Egito manteve oficialmente o nome de República Árabe Unida (N. do T.).

curavam ajudar ou abrigar movimentos revolucionários com raízes locais e não por meio da imposição dessa doutrina por meio de uma invasão direta.

Seria temerário, no entanto, concluir que a conquista militar de um território estrangeiro não pode mais produzir ganhos econômicos ou promover uma ideologia e, do mesmo modo, não devemos prever que essas funções da guerra não poderão ressurgir sob outras formas. Com efeito, há sinais de que a escassez de recursos naturais, ou a crença na escassez de recursos, pode reviver o interesse pelo uso da força para ganhar ou preservar o acesso a esses recursos. Hoje, porém, os estados relutam em fazer a guerra, exceto por motivos de segurança. Naturalmente, "segurança" pode abranger a segurança econômica, objetivo que motivou em parte a Inglaterra a usar suas forças na Malásia e em Cingapura, no pós-guerra. Segurança pode incluir também o patrocínio de ideologias favoráveis junto a governos estrangeiros – motivação subjacente ao emprego da força pelos Estados Unidos no Vietnã e em São Domingos, em 1965, assim como o uso da força pelos soviéticos na Hungria, em 1956, e na Tchecoslováquia, em 1968. Atualmente, porém, pareceria que só considerações de segurança poderiam levar os governos dos países desenvolvidos a concluir que vale a pena pagar o custo de uma guerra.

Do ponto de vista do sistema internacional a guerra continua a ser um determinante fundamental do formato do sistema. Mas entre as grandes potências nucleares o que determina essas relações é a ameaça de guerra, e não a própria guerra. A contenção recíproca entre as grandes potências afasta a guerra ilimitada como um meio de solução das disputas entre elas, o que afeta o papel da guerra no sistema. Em particular, houve três mudanças importantes em relação ao sistema internacional anterior a 1945.

Em primeiro lugar, nos lugares onde durante quase quatro décadas houve um confronto direto entre as forças armadas dos Estados Unidos e da União Soviética, como na Europa Central, nenhuma das duas super-potências recorreu à guerra para resolver o conflito. Nenhuma delas pôde usar a guerra ilimitada como um instrumento de política,

e ambas consideram que a guerra limitada implica um risco muito grande. As tentativas de alterar o *status quo*, e de defendê-lo, como a crise de Berlim de 1958-1961, assumiram a forma de ameaças elaboradas. Como não era possível recorrer à guerra, e os principais pontos de divergência não eram suscetíveis de uma solução diplomática, o resultado foi a manutenção do quadro existente, o que Raymond Aron chamou certa vez de "diminuição do ritmo da história".[4]

Em segundo lugar, enquanto fora da área de relações diretas entre as grandes potências nucleares a guerra continua a ter o mesmo papel na história internacional que sempre teve no passado, isto acontece de outra forma. Se as super-potências estão apoiando lados opostos em um conflito local, elas tentarão controlar o conflito de forma que as regras básicas do seu relacionamento mútuo sejam respeitadas. Boa ilustração desse fato são as restrições impostas à China pela União Soviética, e pelos Estados Unidos à Taiwan, durante os conflitos dos anos 1950 no Extremo Oriente. Da mesma forma, são exemplos as restrições impostas pelos Estados Unidos a Israel e pela União Soviética ao Egito, desde 1967. Para que a guerra voltasse a assumir sua função histórica "normal" de pôr um fim nesses conflitos, em favor de uma das partes, seria necessário o afastamento de uma das super-potências, ou de ambas.

Em terceiro lugar, os obstáculos que dificultam o recurso à guerra entre estados soberanos estimularam as tendência à guerra ou à violência dentro deles. Como determinante da forma do sistema internacional, a guerra entre as nações declinou em relação à guerra civil. As principais mudanças territoriais dos últimos 25 anos – a desintegração dos impérios europeus – foram produzidas pela violência civil, ou pela sua possibilidade, e não pela violência entre os estados. A integridade territorial de muitos estados, novos e antigos, está hoje mais ameaçada pelo separatismo, agindo com violência dentro das suas fronteiras, do que pela violência externa. Os conflitos ideológicos entre comunistas e

[4] Raymond Aron, *On War: Atomic Weapons and Global Diplomacy* (Londres, Secker & Warburg, 1958), cap. VI.

anti-comunistas, neo-colonialistas e nacionalistas radicais podem assumir uma forma violenta mais facilmente no contexto interno do que no meio internacional.

Mas a violência interna hoje tão evidente em muitos países não existe dissociada do sistema internacional. As guerras civis são internacionalizadas com a intervenção de outros estados, e há um contágio da violência civil, de um país para outro; um contágio que é derivado da inspiração ou organização comum e da emulação. Certos grupos revolucionários, comprometidos com a violência em um país determinado, tornaram-se atores violentos na política mundial. Ao seqüestrar diplomatas ou apoderar-se de aeronaves civis de países estrangeiros, desafiam o monopólio da violência internacional, legalmente um privilégio do estado soberano. As razões subjacentes ao papel cada vez mais amplo da guerra civil são muitas e complexas, dentre elas o papel político agora circunscrito (no sentido estrito) da guerra entre os estados.

Da perspectiva da sociedade internacional, a guerra mantém seu duplo aspecto: de um lado, uma ameaça a ser contida; de outro, um instrumento a ser orientado para os objetivos dessa sociedade. Mas o que predomina hoje é a percepção da guerra como ameaça à sociedade internacional. A idéia da guerra como uma forma de implementar o direito, de preservar o equilíbrio de poder e efetuar mudanças justas é qualificada pelo sentimento da necessidade vital de conter os conflitos militares dentro de limites toleráveis.

A sociedade internacional reluta em considerar a guerra como um instrumento para implementar o direito, excetuados os casos de autodefesa. Na sua célebre análise das causas justas da guerra, Grotius mencionava três delas: a autodefesa, a recuperação da propriedade e a punição. Até recentemente, os estados podiam, muitas vezes, encontrar apoio na sociedade internacional para o ponto de vista de que ao recorrer à guerra para recuperar propriedade ou para proteger seus cidadãos no exterior, como faziam com freqüência os estados europeus no século XIX, estavam implementando o direito. Da mesma forma, no passado havia apoio internacional, como aconteceu com os países vitoriosos na Primeira e na Segunda Guerras Mundiais do século XX, para a justifica-

tiva de que entre as causas legítimas da guerra podia incluir-se não só a restauração de direitos mas também a punição do transgressor.

O equilíbrio de poder continua a ser uma condição da existência do sistema de estados, e as guerras limitadas que afetam a distribuição de poder entre as grandes potências contribuem para isso. Mas agora, uma parte fundamental do equilíbrio geral de poder é a contenção nuclear entre Estados Unidos e União Soviética, com a perspectiva de uma triangulação, dada a inclusão da China. Nesse relacionamento de contenção mútua, a hipótese da guerra ilimitada não podia ter nenhum papel positivo e representava, simplesmente, o colapso do sistema.

Numa época em que dois dos três principais grupos de estados aceitam que a guerra pode ter uma causa justa se o seu objetivo é liberar os territórios coloniais das potências metropolitanas, ou defender os direitos à auto-determinação dos negros na África do Sul, não se pode dizer que a sociedade internacional deixou de reconhecer, na guerra, uma forma de produzir mudanças justificáveis. A aceitação da tomada de Goa pela Índia, em 1961, da infiltração indonésia no Irã Ocidental, em 1962, e da guerra da Índia contra o Paquistão, em 1971, em favor de Bangladesh, foi facilitada pelo sentimento amplo, embora não universal, de que nesses casos o recurso à guerra foi justo.

Mas o papel positivo que a sociedade internacional ainda atribui a essas guerras está agora sujeito à necessidade de limitar a condução da guerra. No período pós-1945 a sociedade internacional tem tido um certo êxito em conter a guerra entre os estados dentro de limites consistentes com a sobrevivência do sistema de estados – menos pelo respeito às leis da guerra do que por meio de regras táticas improvisadas sob o efeito do temor da guerra ilimitada. No entanto, a guerra praticada por outras unidades políticas além do estado ampliou sua incidência. As facções civis emergiram como atores mundiais violentos, desafiando o monopólio internacional da violência há muito pretendido pelos estados soberanos, e violando as regras aplicadas aos estados. A liberdade dos grupos revolucionários com relação aos limites internacionais, em contraste com a sujeição dos estados soberanos, foi dramatizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 1968, ao condenar Israel pelo ataque contra o

Líbano em resposta a atos de violência cometidos em Atenas por guerrilheiros palestinos, baseados no Líbano, contra uma aeronave da El Al, mas nada pôde fazer para limitar a ação dos guerrilheiros palestinos. A sociedade internacional não poderá permitir que essas novas formas de guerra permaneçam fora do âmbito das suas regras.

CAPÍTULO IX

AS GRANDES POTÊNCIAS E A ORDEM INTERNACIONAL

NESTE capítulo pretendo considerar o seguinte:

i) Quais são as grandes potências?
ii) Que papel as grandes potências desempenham na ordem internacional?
iii) Qual é o papel desempenhado na atualidade pelas grandes potências em relação à ordem internacional?

AS GRANDES POTÊNCIAS

Quando falamos de "grandes potências" (ou, hoje, nas "superpotências", termo que vamos considerar mais adiante), há três coisas que estão implícitas. Em primeiro lugar, a existência de duas ou mais potências de *status* comparável – é como se existisse um clube fechado com uma regra estrita para a admissão dos sócios. Assim, não poderia haver uma única grande potência. Quando dizemos que o Império Romano ou a China imperial foram grandes potências estamos forçando o sentido do termo; com efeito, essas entidades políticas tinham uma posição única nos sistemas internacionais em que atuavam. Em meados da década de 1960, alguns autores começaram a argumentar que os Estados Unidos tinham de tal forma superado a União Soviética que passaram a ser o único poder dominante na política mundial.[1] Argumentavam que o chamado "modelo bipolar" do sistema internacional posterior

[1] Vide, por exemplo, George Liska, *"Imperial America: The International Policy of Primacy"*, *Studies in International Affairs*, 2 (Washington, Centre of Foreign Policy Research, Johns Hopkins Univ., School of Advanced International Studies, 1967).

a 1945 não era mais aplicável, e recorriam ao modelo da antiga Roma. Desde então, a posição dos Estados Unidos com relação à União Soviética declinou fortemente, e na verdade os Estados Unidos não chegaram a estar em condições de assumir o manto de Roma, mesmo quando a sua influência mundial atingiu o ponto mais alto. Mas se os Estados Unidos fossem realmente o único poder dominante, não deveriam mais ser qualificados de "grande potência" ou "super-potência".

Em segundo lugar, está implícito que todos os membros desse clube ocupam o primeiro plano em termos de poder militar; em outras palavras, as grandes potências são comparáveis militarmente e não há outra categoria de países poderosos que lhes seja superior. A primeira assertiva pode parecer um truísmo, mas em 1970 ela foi negada pelo Primeiro Ministro japonês, o Senhor Sato, para quem o seu país estava prestes a tornar-se o primeiro país na história a atingir a posição de grande potência sem possuir os instrumentos militares que no passado eram indispensáveis para isso.[2] Para sustentar seu ponto de vista o Primeiro Ministro Sato poderia mencionar a grande influência política do Japão, em virtude de seu poder econômico, e as inibições que hoje limitam o emprego da força como instrumento da política externa. No entanto, não há motivo para acreditar que o Japão, ou qualquer outro país, possa alcançar uma posição de preeminência política sem tomar também os passos necessários para chegar a uma situação militar de importância, inclusive o desenvolvimento de armas nucleares estratégicas.

No seu ensaio *The Great Powers*, Ranke procura definir o *status* militar de uma grande potência em termos de auto-suficiência ou independência de aliados. Afirma que um país é uma grande potência se puder manter-se contra todos os outros, mesmo que estes se unam contra ele.[3] Esta definição é vaga demais para ser aceitável, mas ajuda a compreender o que há de

[2] Cf. discurso do Primeiro Ministro Eisaku Sato na Assembléia Geral das Nações Unidas (outubro de 1970); *The Japan Times*, 22 de outubro de 1970; e o seu discurso na Dieta japonesa, em novembro de 1970 (*The Japan Times*, 26 de novembro de 1970).

[3] Ranke escreveu: "Caso fosse possível adotar uma definição de 'grande potência' como o país capaz de manter-se contra todos os outros, mesmo quando se unem, Frederico elevou a Prússia a essa posição!" Vide "*The Great Powers*", trad. em T.H. von Laue, Ranke, *The Formative Years* (Princeton Univ. Press, 1950), pág. 203.

especial agora na posição dos Estados Unidos e da União Soviética. Esses países têm aliados mas poderiam dispensá-los sem abandonar muitos dos seus objetivos de política exterior. Sob certas condições, os Estados Unidos e a União Soviética poderiam, se necessário, manter sua segurança contra qualquer potência emergente, sem a ajuda dos aliados.

Uma condição diz respeito às circunstâncias especiais da nossa era nuclear. Os Estados Unidos e a União Soviética são fisicamente vulneráveis a um ataque nuclear desferido por um dos dois ou por outra potência nuclear. Todas as potências nucleares podem tomar medidas para diminuir a probabilidade de um tal ataque. Podem, por exemplo, manter meios de contenção, podem procurar resolver os conflitos políticos e chegar a um entendimento no campo do controle de armamentos; contudo, em última instância, não podem evitar um ataque por parte de uma das outras potências. Neste sentido, hoje, nenhum estado pode garantir unilateralmente a sua segurança.

Outra condição refere-se ao grande número de pequenas potências e potências intermediárias que hoje adotam, com sucesso, uma política de neutralidade ou não-alinhamento. São estados que podem manter sua própria segurança por longos períodos, dispensando o apoio de aliados. Naturalmente, essa situação presume a existência de um equilíbrio geral de poder no sistema internacional, mantida por outros estados. Em contraste, as grandes potências não estão sujeitas a este condicionamento.

Em terceiro lugar, as grandes potências têm certos direitos e obrigações especiais, concebidos por seus povos e por sua liderança, que são reconhecidos pelos outros estados.[4] Assim, por exemplo, as grandes potências afirmam o direito de exercer um papel na determinação dos temas que afetam a paz e a segurança do sistema internacional como um todo; um direito que é reconhecido pelos outros estados. Elas aceitam o ônus, também reconhecido, de modificar as suas políticas à luz das obrigações que lhes competem de manejar o sistema internacional.

[4] Este é o tema do ensaio de Sir Herbert Butterfield sobre as grandes potências, em *Diplomatic Investigations*.

Os estados que chegam à situação de potência militar de primeira grandeza, como a França napoleônica e a Alemanha nazista, mas que não obtêm este reconhecimento de seus direitos e obrigações especiais, por parte dos seus próprios líderes e dos outros estados, não são apropriadamente chamados de grandes potências.

Em outras palavras, o conceito de "grande potência" pressupõe e implica a noção de uma sociedade internacional, que é oposta ao conceito de sistema internacional: um conjunto de comunidades políticas independentes vinculadas por regras e instituições comuns, assim como pelos seus contatos e formas de interação. A fonte desses direitos e deveres especiais das grandes potências não é o fato de ocuparem um lugar permanente no Conselho da Liga das Nações, ou no Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas consiste no reconhecimento geral de tais direitos e obrigações.

No período que começou com a Segunda Guerra Mundial o termo "grande potência" cedeu lugar a outro – "super-potência" – agora de utilidade duvidosa, empregado pela primeira vez pelo professor W. T. R. Fox em 1944, quando o aplicou à Inglaterra assim como aos Estados Unidos e à União Soviética.[5] O que se reconhecia essencialmente era o surgimento de uma nova categoria de potência, superior às grandes potências européias, capaz de ter um papel básico no manejo da política internacional praticada no passado. A emergência dos Estados Unidos e da União Soviética, em 1945, de tal forma superava a situação da Inglaterra, França e Alemanha que, desde então, pareceu impróprio usar "grande potência" para descrever um *status* comum a todos aqueles países. Parecia assim necessário reservar a qualificação de "grande potência" para os dois primeiros, considerando as principais potências européias como "intermediárias" ou "secundárias" ou então falar dos Estados Unidos e da União Soviética como "super-potências", um *status* superior ao de "grande potência".

[5] W. T. R. Fox, *The Super Powers: The United States, Britain and the Soviet Union — Their Responsibility for Peace* (New York, Harcourt Brace, 1944).

No entanto, a nova designação de "super-potência" nada acrescenta à de "grande potência", usada até então. De fato, o papel desempenhado efetivamente pelos Estados Unidos e pela União Soviética, no quarto de século depois de 1945 foi o que esses países herdaram das antigas grandes potências européias. A importância da qualificação de "super-potência", enquanto esteve em voga, era simplesmente deixar claro que naquela época só estados com as dimensões dos Estados Unidos e da União Soviética podiam ser plenamente "grandes potências". Com o declínio relativo dos Estados Unidos e da União Soviética em comparação com a China, o Japão e a combinação dos estados da Europa Ocidental, o termo "super-potência" foi perdendo a sua utilidade.

Pode-se observar que é um erro definir "grande potência" ou "super-potência" em termos de posse de armas nucleares estratégicas. Embora a capacidade militar nuclear seja hoje uma condição necessária para atingir esse *status*, não é uma condição suficiente, como demonstra o caso da Inglaterra e da França. Além disso, os Estados Unidos e a União Soviética foram reconhecidos como superpotências antes de suas armas nucleares estarem plenamente desenvolvidas e, no caso da União Soviética, antes mesmo que os soviéticos dispusessem dessas armas.

Portanto, quais são, hoje, as grandes potências? São os Estados Unidos, a União Soviética e a China. O Japão não passa de uma grande potência em estado potencial. Quanto à Europa Ocidental, não será uma grande potência a não ser depois de amalgamada em um único estado. É preciso reconhecer também que a China é menos clara sua posição de grande potência do que o Japão e a Europa.

Tomando-se o primeiro critério, que é o da comparação do *status*, os Estados Unidos, a União Soviética e a China parecem ser potências de *status* relativamente semelhante na política mundial, aceitas mutuamente e pela sociedade internacional, embora (conforme observamos no Capítulo 5) as fontes da posição diplomática de cada um sejam um tanto diferentes. O *status* dessas três potências pode ser avaliado pelos outros estados por meio da política exterior e militar que adotam. O caráter geral da política externa de qualquer país pode ser definido por

sua posição com respeito aos Estados Unidos, à União Soviética e à China, assim como em uma época anterior, durante a guerra fria, esse caráter geral da política exterior dos países era definido pela atitude diante dos dois primeiros.

Com relação ao segundo critério (ocupar uma posição de primeiro plano em matéria de poder militar), pode-se discutir a exclusão da China, devido ao seu menor desenvolvimento em termos de tecnologia nuclear estratégica (não somente em relação aos Estados Unidos, mas também em relação à Inglaterra e à França), como também à menor mobilidade das suas forças convencionais. A validação apropriada das credenciais da China como uma grande potência aguarda a demonstração de que ela detém uma capacidade de promover a contenção nuclear de forma viável. Além disso, enquanto não dispõe de um alcance estratégico global como as duas outras potências, a China continua a ser uma grande potência só em escala regional.

Será que todas as outras potências nucleares se ajustam ao terceiro requisito, da escala do poder? A retórica oficial dos Estados Unidos reconhece uma posição proeminente a ser atribuída à idéia de sociedade internacional e aos direitos e obrigações especiais de uma grande potência e não pode haver dúvida de que em sua grande maioria os membros da sociedade internacional consideram que os Estados Unidos têm esses direitos e obrigações especiais.

No caso da União Soviética, porém, a retórica oficial subordinava essas idéias à concepção de um estado soviético como o centro da revolução global de uma comunidade socialista em expansão, destinada a absorver o restante da sociedade internacional. No entanto, se olharmos para as evidências da prática, em vez da retórica, há razões para tratar a União Soviética como uma potência que demonstra o sentido dos direitos e obrigações peculiares às grandes potências. O papel da União Soviética nas Nações Unidas, nas negociações sobre o controle de armamentos e a contribuição que proporciona para resolver problemas políticos para além das suas preocupações nacionais imediatas, na Europa, Ásia e Oriente Médio, mostra que tanto a liderança soviética como a sociedade internacional aceitavam, de

modo geral, o fato de que a URSS tinha os direitos e obrigações correspondentes a uma grande potência.

No caso da China, a retórica oficial chega a negar explicitamente que a China seja ou pretenda ser uma grande potência, e apresenta esse país como campeão dos estados do Terceiro Mundo na sua luta contra "a política de hegemonia das super-potências". Como no caso da União Soviética, a prática desmente a teoria: o *status* da China como potência nuclear, membro do Conselho de Segurança da ONU, fonte de assistência internacional e, acima de tudo, como um estado que deseja chegar a um acordo político com os Estados Unidos numa base de igualdade. Sem levar em conta os interesses dos seus associados menos poderosos , todas essas características mostram a conduta de um membro do clube das grandes potências, não de um porta-voz do proletariado internacional. Não obstante, o hiato entre a retórica e a realidade é, no caso da China, maior do que no caso da União Soviética, e os chineses não têm uma história de participação no clube das grandes potências, que entre os soviéticos começava antes da conquista do poder pelo partido comunista.

Portanto, se os direitos e obrigações especiais que cabem a uma grande potência são aceitos não só pelos Estados Unidos mas pela China e também pela União Soviética. Essa aceitação é apenas tentativa, e não é reconhecida de forma explícita. A noção tradicional de "grande potência" tem uma base precária na política internacional, assim como a idéia mais ampla de uma sociedade internacional que ela pressupõe.

O Papel das Grandes Potências

A contribuição das grandes potências à ordem internacional deriva de um simples fato que é a desigualdade de poder entre os estados que participam do sistema internacional. Se os estados tivessem todos o mesmo poder, como são iguais perante a lei, e todos pudessem afirmar suas pretensões com a mesma força dos demais, é difícil ver como os conflitos internacionais poderiam ser resolvidos, e as pretensões de qualquer estado atendidas ou negadas definitivamente, a não ser mediante alianças que introduzissem um elemento de desigualdade.

Como os estados são bastante desiguais em poder, só alguns problemas internacionais são resolvidos. As demandas de certos estados (os fracos) podem ser na prática ignoradas, enquanto as de outros (os fortes) são admitidas como as únicas relevantes na pauta do que precisa ser resolvido. Como os Estados Unidos não são apenas uma das potências dentro da aliança do Ocidente, mas gozam de posição de liderança ou primazia, certos conflitos dentro da aliança são mantidos dentro de limites, ou impedidos de atingir a superfície da atividade política consciente. Como a União Soviética desfruta de uma posição hegemônica na Europa Oriental, que está pronta a defender pela força, certos conflitos de interesse naquela região são, por essa razão, resolvidos ou contidos. As reivindicações que a Polônia, Tchecoslováquia, República Democrática Alemã, Hungria, Bulgária e Romênia possam ter, reciprocamente, ou com relação à própria União Soviética, não chegam sequer a ser levantadas, porque a expectativa é de que não sejam atendidas. Quando as duas alianças negociam as questões políticas européias, ou o equilíbrio dos armamentos na Europa Central, é sabido que as opiniões dos Estados Unidos e da União Soviética têm mais peso do que as da Bélgica ou da Bulgária, por exemplo e, por isso, essas negociações são estruturadas de forma que, em outras circunstâncias, não seriam as mesmas.

Em outras palavras, a desigualdade dos estados em termos de poder tem o efeito de simplificar o padrão das relações internacionais, garantindo que a opinião de certos estados prevaleça sobre a de outros e que determinados conflitos constituirão a temática fundamental da política internacional, enquanto outros serão marginalizados. Por isso Ranke pôde narrar a história internacional da Europa (ainda que com uma certa distorção) como a história das relações entre as grandes potências. Hoje, ao contemplar o corpo vasto e amorfo da política mundial, o estudante ou participante da política internacional contemporânea pode distinguir nas relações entre as grandes potências o seu esqueleto essencial.

Mas, acima dessa contribuição, pode-se dizer que, simplesmente em virtude da sua maior força, as grandes potências podem contribuir para simplificar as relações internacionais e desempenhar um papel na promoção da ordem entre as nações ao adotar políticas favoráveis, e

não contrárias, a essa ordem. Assim, as grandes potências contribuem para a ordem internacional de duas formas principais: administrando seu relacionamento bilateral e explorando a sua preponderância no sentido de centralizar os assuntos do conjunto da sociedade internacional. De modo mais específico, as grandes potências administram suas relações bilaterais de acordo com os interesses da ordem internacional quando i) preservam o equilíbrio geral de poder; ii) procuram evitar ou controlar as crises no seu relacionamento recíproco; iii) buscam limitar ou conter as guerras entre si. Por outro lado, exploram sua preponderância com relação do restante da sociedade internacional ao i) explorar de forma unilateral essa preponderância local; ii) respeitar mutuamente suas respectivas esferas de influência; iii) agir em conjunto, como está implícito na idéia de um grande concerto ou condomínio de grandes potências.

Como é natural, esta não é uma descrição do modo como as grandes potências agem efetivamente, e sim uma descrição dos papéis que elas podem desempenhar em apoio à ordem internacional, e que às vezes desempenham. Com efeito, as grandes potências, como as potências menores, agem muitas vezes de forma a promover a desordem, em lugar da ordem; procuram destruir o equilíbrio geral, em vez de preservá-lo; fomentam crises, em lugar de controlá-las; desejam ser vitoriosas na guerra, em vez de limitar os conflitos armados, etc.

Por outro lado, esta também não é uma descrição dos papéis ou funções das grandes potências com relação à ordem internacional, ou uma série de recomendações sobre como elas devem agir. Tratar deste modo o que dissemos seria tentar estabelecer um padrão de valor ou de importância da ordem internacional como um objetivo humano, ou de tentar atribuir um lugar na hierarquia desses objetivos.

As duas funções principais estão intimamente interligadas e são difíceis de separar na realidade histórica. Os passos dados pelas grandes potências para administrar o seu relacionamento mútuo levam diretamente à tentativa de proporcionar um sentido central aos assuntos do conjunto da sociedade internacional e os passos que dão para explorar sua preponderância com relação aos outros estados pressupõem um gerenciamento efetivo do seu relacionamento recíproco.

i) A preservação do equilíbrio geral

A primeira e mais importante contribuição das grandes potências à ordem internacional é o modo como manejam mutuamente suas relações. Esta é a função que exercem com respeito à ordem internacional mais amplamente reconhecida na sociedade dos estados e a que proporciona a base para a aceitação pelos outros estados dos direitos e obrigações especiais das grandes potências.

Esse manejo das relações mútuas entre as grandes potências implica, antes de mais nada, ações que podem ser tomadas para preservar o equilíbrio geral do poder, proporcionando assim condições sob as quais o sistema de estados pode perdurar (assunto já discutido no Capítulo 5). Neste ponto cabe apenas observar que as grandes potências constituem o elemento fundamental, e que as ações tomadas nesse sentido dependem sobretudo de medidas engenhosas tomadas por elas, inclusive de colaboração. Dentre estas, nos dias de hoje, incluem-se as ações das grandes potências destinadas a preservar a contenção nuclear recíproca.

ii) Evitar e controlar crises

Como já foi mencionado, por si só, a preservação do equilíbrio geral de poder não garante que haverá relações pacíficas entre as grandes potências e a simples existência de uma contenção nuclear recíproca estável também não significa uma garantia de paz nuclear entre elas. Portanto, a administração das relações entre as grandes potências no interesse da ordem internacional precisa abranger também as ações tomadas para evitar ou para controlar as crises que contenham o perigo de deflagrar uma guerra entre essas potências quando elas ocorrem. O que tenho em mente é algo distinto do que é conhecido como "gerenciamento de crises". O que estava subjacente ao emprego dessa expressão, quando ela esteve em moda nos Estados Unidos, depois da crise dos mísseis de Cuba de 1962, era o sentimento de que o Presidente Kennedy tinha administrado aquela situação crítica de modo a conseguir uma grande vitória diplomática, ao mesmo tempo em que evitava

uma guerra, e que as decisões que tomara podiam ser estudadas e generalizadas para servir como orientação no futuro. Em contraste, ocupo-me aqui das providências que podem ser tomadas pelas grandes potências, separadamente ou em conjunto, para promover o interesse comum que têm no sentido de evitar e controlar crises que impliquem perigo de uma guerra quando ocorrem.

Este é um campo da experiência internacional que ainda não foi mapeado de forma satisfatória,[6] e há certas concepções equivocadas que é preciso evitar. Assim, seria ilusório imaginar que as grandes potências estão sempre preocupadas em evitar as crises perigosas ou moderá-las quando ocorrem. Na verdade, às vezes, as crises são criadas deliberadamente pelas grandes potências, ou conscientemente agravadas até a proximidade de uma guerra, porque sua preocupação é conseguir uma vitória diplomática. Na era das armas nucleares, a consciência das grandes potências de que têm um interesse comum em evitar a guerra pode ser maior do que antes, e não é por acaso que esse ponto passou a ocupar as atenções nos nossos tempos. No entanto, mesmo agora não se pode dizer que o elemento prevalecente na política das grandes potências, com relação às crises, seja o desejo de evitá-las ou controla-las, da mesma forma como o elemento predominante na sua política armamentista não é o desejo de cooperar com os adversários para controlar a acumulação de armas.

Além disso, seria um erro admitir que as crises, ou a sua intensificação, nunca podem ter um papel construtivo em relação aos objetivos da ordem internacional. A manutenção do equilíbrio de poder, no passado, contrariando as tentativas de subvertê-lo, e hoje a preservação da contenção nuclear recíproca, não teriam sido possíveis sem a decisão de algumas grandes potências, ou combinações delas, de fazer ameaças em determinados momentos e, assim, criando ou intensificando crises.

No entanto, podemos dizer não só que as medidas para evitar ou controlar as crises são uma parte essencial do que tem sido chamado de

[6] No entanto, vide Oran Young, *The Politics of Force: Bargaining During International Crises* (Princeton Univ. Press, 1968); e Coral Bell, *The Conventions of Crisis: A Study of Diplomatic Management* (Oxford Univ. Press, 1971).

"administração das relações entre grandes potências", mas também que essas medidas participam claramente desse relacionamento. Durante a época da predominância das relações soviético-americanas na política mundial, que agora vai chegando ao fim, tanto os Estados Unidos como a União Soviética agiram tanto separadamente quanto em conjunto para evitar determinadas crises nas suas relações, e também para impedir sua intensificação.

As ações unilaterais que tomaram são mais facilmente reconhecidas do que as ações conjuntas. Os Estados Unidos e a União Soviética procuraram evitar crises nas suas relações deixando de intervir de forma unilateral nas respectivas esferas de influência – a esfera soviética na Europa Oriental, a norte-americana na Europa Ocidental e no Caribe. A crise dos mísseis de Cuba, em 1962, foi séria devido ao fato de que, do ponto de vista dos Estados Unidos, a União Soviética estava deixando de respeitar a sua esfera de influência. Mas os dois países procuraram evitar o confronto direto entre as suas forças armadas, quando ameaçou ocorrer como no caso da crise dos mísseis de Cuba e durante as várias crises de Berlim.

Nas situações em que as duas potências aliaram-se a lados opostos em uma disputa local, procuraram moderar a ação dos seus aliados ou associados. Este foi o padrão da política soviética e norte-americana com respeito aos seus aliados europeus durante o período da confrontação da OTAN com o Pacto de Varsóvia, na Europa, e foi também o padrão da sua política no Extremo Oriente nos anos 1950, quando a União Soviética era aliada da China, e os Estados Unidos de Taiwan. Da mesma forma no Oriente Médio, onde, especialmente depois da guerra de 1967, os Estados Unidos procuraram conter Israel e a União Soviética os seus aliados árabes. Em alguns casos as duas potências tomaram também a providência adicional de insistir, uma junto à outra, para limitar a ação dos aliados; foi o que fizeram, por exemplo, na crise dos estreitos de Taiwan, em 1958, e do Oriente Médio, em 1967.

Tanto os Estados Unidos como a União Soviética evitaram intervir diretamente em muitos conflitos fora das respectivas áreas de influência, nos casos em que estava claro que a intervenção de um deles

poderia provocar a intervenção do outro. São bons exemplos a crise do Congo de 1960, a guerra civil na Nigéria, em 1967-1970, e a guerra entre a Índia e o Paquistão, em 1971. É também evidente que nas suas confrontações diplomáticas, os Estados Unidos e a União Soviética agiram algumas vezes com cautela e contenção, procurando evitar provocações e permitindo que o outro encontrasse uma forma de recuo com o menor embaraço possível – o caso clássico, e melhor documentado, é a forma como o Presidente Kennedy administrou a crise dos mísseis de Cuba.

O conceito de ação conjunta para evitar ou controlar crises abrange toda uma gama de possibilidades. Carsten Holbraad distinguiu ações paralelas mas descoordenadas, ações com algum elemento de coordenação ou paralelismo, e o caso extremo de ações diplomáticas ou militares planejadas e executadas de forma conjunta.[-] Os registros soviético e norte-americano do tratamento das crises, durante o período da sua ascendência na política mundial, mostra muitos exemplos do primeiro tipo de ação conjunta – a que é paralela mas não coordenada; há alguma evidência discreta do segundo tipo de ação, paralela e coordenada, como nos esforços concertados para conter Israel e o Egito durante a crise do Oriente Médio de 1967; e nenhum exemplo do terceiro tipo.

Uma questão que precisa ser melhor estudada é o grau em que essas medidas de restrição, unilaterais ou conjuntas, foram ou poderiam ser formuladas sob a forma de regras ou princípios gerais. Pode-se argumentar que durante os seus confrontos diplomáticos, nas décadas de 1950 e 1960, os Estados Unidos e a União Soviética desenvolveram certas regras operacionais, ou "regras do jogo", que os ajudam a evitar e controlar as crises que ameaçam a paz. Por exemplo: eles se conduzem como se reconhecessem uma regra que proíbe a interferência direta nas esferas de influência recíprocas; a regra que (desde a crise do U2 de 1960) proíbe os sobrevôos ilegais dos respectivos territórios; a regra que proíbe certos tipos de ação militar não convencional no território alheio, como a sabotagem, a colocação clandestina de armas nucleares ou o armamento de grupos subversivos; a regra que proíbe a instalação

[-] O título do seu trabalho é *Super Powers and International Conflict*, cap. 5.

de mísseis ofensivos em países adjacentes (desde a remoção dos mísseis soviéticos de Cuba, e dos mísseis norte-americanos da Turquia) etc.

A evidência que se tem da existência dessas regras é simplesmente o fato de que as duas grandes potências globais têm se comportado de acordo com elas. O que não significa, naturalmente, que a liderança dos dois países tenha consciência dessas normas e que essas lideranças, mesmo ao se orientarem pelo preceito ou princípio de que os atos proscritos pelas regras devem ser evitados, isto não significaria que tenham chegado a um acordo sobre elas.

Essas regras operacionais, se existem, possuem um conteúdo difícil de se avaliar de modo preciso. No caso das regras – como a pretensa norma que proíbe a interferência recíproca nas respectivas esferas de influência – que as potências revelam aceitar por meio de suas ações, e não por palavras, é difícil saber se um ato que desrespeita uma regra constitui uma tentativa de modificá-la, um sinal de que a regra mudou ou uma violação pura e simples.

É possível que a tentativa empreendida pelos estudiosos no sentido de formular explicitamente algumas das regras não escritas a respeito de mecanismos para evitar e controlar crises possam não só ajudar a entender o que aconteceu no passado como fornecer uma orientação prática para o futuro. No entanto, será necessário estudar não só esse processo conforme tem sido praticado pelos Estados Unidos e pela União Soviética no período da sua predominância, mas também ampliar a investigação para um sistema onde haja de mais de duas grandes potências. Foram os perigos peculiares da era nuclear que nos tornaram conscientes da importância central do esforço de evitar e controlar crises na administração das relações entre as grandes potências e, assim, seria um erro presumir que, em períodos anteriores, as crises eram vistas com a mesma urgência e preocupação com que são consideradas atualmente, ou que as ações e regras operacionais desenvolvidas para enfrentá-las fossem semelhantes. No entanto, evitar e controlar crises que envolvem o risco de guerra entre grandes potências é uma função permanente dessas potências com relação à ordem internacional; não é uma característica especial da era nuclear.

iii) A limitação da guerra

Uma terceira forma com que as grandes potências podem administrar reciprocamente as suas relações, contribuindo assim para a ordem internacional, é por meio de medidas destinadas a evitar a guerra ou a limitá-la. Uma vez mais, este pode ser considerado como o papel perene das grandes potências com relação à ordem internacional, embora fosse um erro admitir que em épocas anteriores percebia-se, de modo geral, que essa tarefa tinha o mesmo grau de urgência ou importância com que é vista na era nuclear. Muito já se escreveu sobre o assunto, que é mencionado em outra parte deste estudo (Capítulo 8); aqui vou apenas esboçar algumas das suas características mais gerais, para não deixar incompleta esta discussão das relações entre as grandes potências.

A tentativa de evitar a guerra entre as grandes potências inclui muito mais do que medidas para preservar o equilíbrio de poder e para evitar ou controlar crises perigosas, que acabamos de considerar. No presente contexto, estão incluídas as tentativas de evitar a guerra por acidente ou erro de cálculo; de reduzir a interpretação equivocada de palavras ou ações das grandes potências (o que chamamos de "atrito" no Capítulo 6); de resolver ou limitar disputas políticas entre as grandes potências, mediante negociação (em termos da história recente, a transformação da confrontação em *détente* entre as grandes potências); de controle da corrida armamentista, por meio de acordos tácitos ou formais; de prevenção da guerra entre as potências menores, que possam envolver as grandes potências (ou, se essas guerras ocorrerem, limitá-las geograficamente e dar-lhes um fim rápido); e, de modo mais genérico, de administrar e orientar o relacionamento das potências menores, entre elas e com as grandes potências, tendo em vista esse objetivo. Os esforços das grandes potências para evitar a guerra entre si não podem ser separados do papel que elas desempenham ao procurar dirigir os negócios do conjunto da sociedade internacional.

A tentativa de limitar as guerras entre as grandes potências abrange, no presente contexto, esforços para preservar a distinção entre a

guerra convencional e a nuclear, ou para preservar certos limites em uma guerra que se tornou nuclear. Abrange também esforços para preservar canais efetivos de comunicação entre as grandes potências, durante a guerra, de modo a facilitar a preservação dos limites às hostilidades e o seu término e ainda para preservar o comando e controle efetivos das forças em combate, de modo a reduzir o perigo de uma expansão indesejada do conflito. Pode assumir a forma de política unilateral, tal como o enunciado de doutrinas estratégicas que reconhecem ser desejável a preservação dos limites impostos às hostilidades, e o desenvolvimento de sistemas de armas e planos bélicos que tornem possível a aplicação de tais limites. Mas pode assumir também a forma de tentativa de desenvolver regras operacionais ou entendimentos tácitos para cooperar na preservação desses limites, ou ainda o emprego de limitações legais formalmente estabelecidas sobre o modo como a guerra é conduzida.

iv) O exercício unilateral da preponderância local

As grandes potências contribuem também para a ordem internacional pelo exercício unilateral da sua preponderância em determinadas áreas do mundo ou entre certos grupos de estados. A exploração unilateral da preponderância assume três formas, que chamarei de "dominância", "primazia" e "hegemonia".

A *dominância* caracteriza-se pelo emprego habitual da força, por uma grande potência, contra os estados menores do seu *hinterland*[8], e pela desconsideração habitual das regras universais da conduta entre estados, que lhes conferem direitos de soberania, igualdade e independência. Um bom exemplo de dominância é a posição da Inglaterra com relação ao Egito (e mais tarde com relação ao Iraque e à Jordânia), desde o bombardeio de Alexandria, em 1882, até a retirada do canal de Suez, em 1956. Outro exemplo é a posição assumida pelos Estados Unidos com relação aos estados da América Central e do Caribe do fim do século XIX até a introdução da "política de boa vizinhança" por Franklin

[8] Literalmente, é interior; no contexto é "esfera de influência" (N. do R.T.).

Delano Roosevelt, em 1933. Nos dois casos a preponderância da grande potência manifestava-se em intervenções militares habituais e desinibidas nos negócios internos e nas relações exteriores dos estados locais, incluindo a ocupação militar prolongada, assim como a omissão do respeito efetivo devido à soberania, igualdade e independência desses estados.

Na relação de dominância a grande potência trata os pequenos estados ou quase-estados dentro do seu *hinterland* como membros de segunda classe da sociedade internacional, sem chegar a impor-lhes sua soberania, de forma imperialista. Ela pertence essencialmente à fase de ascendência da Europa na política mundial, em que persistia a idéia de que as relações entre os estados europeus (ou de civilização européia ou cristã) e não-europeus eram diferentes das mantidas entre si pelos estados europeus. Na política internacional contemporânea é difícil citar um exemplo claro de dominância, no sentido aqui definido, e, na verdade, a dominância deixou de representar uma forma viável de preponderância das grandes potências.

No extremo oposto há o que poderíamos chamar de *primazia*. A preponderância de uma grande potência com relação a um grupo de estados menores assume a forma de primazia quando prescinde do recurso à força ou à ameaça de força, sem mais do que o grau ordinário de desrespeito pelas normas da soberania, igualdade e independência (um certo grau de desrespeito por essas normas é uma característica de todos os relacionamentos internacionais). A posição de primazia ou liderança de uma grande potência é concedida livremente pelos estados menores dentro de um grupo, e muitas vezes expressa o reconhecimento da contribuição desproporcionalmente maior que a grande potência é capaz de dar para alcançar objetivos comuns. A grande potência tem melhores condições de barganha com os estados menores, mas essa barganha desenvolve-se sem coerção e dentro dos limites normais e aceitáveis das normas básicas da conduta internacional.

Um bom exemplo de primazia foi a posição da Inglaterra com relação aos seus antigos domínios, desde a época da emergência da personalidade internacional e da independência diplomática desses estados

até o fim da Segunda Guerra Mundial. Durante esse período, o *British Commonwealth* – a Comunidade Britânica de Nações – formava uma *entente* diplomática unida, na qual a Inglaterra tinha uma posição de liderança que nada devia à coerção ou ao desrespeito sistemático aos direitos soberanos dos estados membros. Outro exemplo de primazia é a posição dos Estados Unidos dentro da OTAN. Posição de liderança que os outros membros da aliança consideram justificada, uma vez que a Europa Ocidental e o Canadá dependem dos Estados Unidos para a sua defesa, enquanto os Estados Unidos não têm a mesma dependência. Uma característica da primazia é o fato de que ela ocorre entre estados cujos povos mostram alguns dos sinais de uma comunidade política singular. No período mencionado a Comunidade Britânica exibia uma ambigüidade persistente, sem definir se, do ponto vista constitucional, era um só estado (noção simbolizada pelo caráter indivisível da Coroa) ou um conjunto de estados associados.

A *hegemonia* ocupa uma posição intermediária entre dominância e primazia. Quando uma grande potência exerce hegemonia sobre as potências menores de uma determinada área ou grupo de estados, há recurso à força e à ameaça de usá-la, não habitualmente e sem inibições, mas de forma ocasional e com relutância. As grandes potências preferem usar outros instrumentos e não a ameaça de força, que só empregarão em casos extremos, e com a percepção de que isso representa um certo custo político. A grande potência está pronta a violar os direitos de soberania, igualdade e independência dos estados menores, mas não os ignora. Reconhece que esses direitos existem, e justifica a sua violação apelando para algum princípio superior. Georg Schwarzenberger escreveu que a hegemonia é "o imperialismo com boas maneiras". [9]

As relações da União Soviética com os países da Europa Oriental são caracterizadas pela hegemonia. A União Soviética usou a força contra a Alemanha Oriental, em 1953, para suprimir um desafio ao governo daquele país, para derrubar o governo húngaro em 1956 e o da

[9] Vide Georg Schwarzenberger, "*Hegemonial Intervention*", *Yearbook of World Affairs* (Londres, Stevens & Son, 1959).

Tchecoslováquia em 1968. Com exceção da Iugoslávia, a ocupação militar soviética da Europa Oriental facilitou a instalação de governos comunistas na região, entre 1944 e 1948. No entanto, para ajustar os estados da Europa Oriental à sua política externa, a União Soviética preferia usar a influência que exercia como centro do movimento comunista internacional e principal fortaleza defensiva contra a ameaça do Ocidente aos membros do Pacto de Varsóvia. Preferia assim tolerar determinadas falhas na solidariedade desse grupo de estados para não incorrer no custo político de aplicar-lhes sua força militar. Mais notável ainda foi o fato de os soviéticos não tentarem usar a força para impedir a defecção da Iugoslávia, em 1948, e mais tarde a da Albânia, assim como o desenvolvimento de um certo grau de independência na política exterior da Romênia.

A União Soviética reconhece aos estados da Europa Oriental os direitos comuns de soberania, igualdade e independência. Mas com a chamada "doutrina Brejnev", de 1968, bem como em manifestações anteriores do "internacionalismo socialista", limita ou qualifica esses direitos ao estipular que uma ameaça interna ou externa a qualquer país socialista, implicando perigo de retorno ao capitalismo, constituía uma ameaça não só ao país atingido como a toda a comunidade socialista. Assim, do ponto de vista soviético, os direitos à soberania da Tchecoslováquia não podiam ser invocados para protegê-la contra a intervenção militar de 1968 cometida pela URSS, Polônia, Alemanha Oriental, Hungria e Bulgária, e destinada a impedir uma mudança do seu regime político. Não estava claro em que medida os direitos ordinários dos estados socialistas eram limitados pelo "internacionalismo socialista". Assim, quem deve julgar a existência de um perigo de retorno do capitalismo: os países socialistas, coletivamente, ou só a União Soviética? Quais os limites geográficos da "comunidade socialista"? Ela inclui, por exemplo, a Iugoslávia ou Cuba? No concernente ao princípio da não intervenção, o apelo a uma "legalidade socialista", diferente da "legalidade burguesa", implicaria a possibilidade de qualificar todo o direito internacional? No entanto, a "doutrina Brejnev" limita os direitos soberanos dos estados socialistas, mas não nega a existência desses di-

reitos. Além disso, não considera formalmente que a União Soviética tenha direitos e obrigações diferentes daqueles dos outros estados socialistas. Na prática essa "doutrina" é um instrumento da preponderância soviética e, em princípio, limitava igualmente os direitos da União Soviética, da mesma forma como os dos outros membros da comunidade socialista.[10]

A relação dos Estados Unidos com os países da América Central e do Caribe (mas não com os da América do Sul) também pode ser descrita como hegemônica. Em 1954 os Estados Unidos empregaram a força, indiretamente, contra a Guatemala; em 1961 tentaram o uso indireto da força contra Cuba, na invasão da baía dos Porcos; durante a crise dos mísseis de 1962 ameaçaram explicitamente invadir Cuba; e em 1965 invadiram a República Dominicana. É evidente porém que o governo norte-americano prefere usar a pressão econômica sobre os estados da região, recorrendo também à pressão diplomática por meio da OEA, a Organização dos Estados Americanos. A consciência do custo político implicado no emprego da força faz com que este recurso só seja usado em casos extremos. Pelo menos a partir da crise dos mísseis de 1962 os Estados Unidos têm permitido que Cuba viole o sistema, preferindo não recorrer à força, embora neste caso essa relutância se devesse ao temor de agravar o conflito com a União Soviética.

Na região sob a sua hegemonia os Estados Unidos reconhecem os direitos que a lei internacional confere aos estados da área. A Carta da OEA, assinada em Bogotá, em 1948, contém uma das afirmações recentes mais incisivas do princípio da não intervenção nos assuntos internos dos países estrangeiros, condenando tais intervenções, sejam diretas ou indiretas, executadas por qualquer estado, individualmente, ou de forma coletiva pela OEA.[11] Os Estados Unidos têm procurado qua-

[10] Sobre a "doutrina Brejnev" vide Theodor Schweisfurth, "*Moscow Doctrine as a Norm of International Law*", *Aussen Politik*, vol. 22, 1 (1971).

[11] Com efeito, o Art. 19 da Carta da OEA (que já foi o Art. 18) proíbe a intervenção direta ou indireta, militar ou de outra natureza, por qualquer motivo, efetuada por um estado ou grupo de estados. A intervenção na República Dominicana teve por base uma Resolução interpretativa, nas linhas indicadas (N. do T.).

lificar seu dever de não intervir com o argumento de que é responsabilidade suprema da OEA adotar medidas contra a agressão. Por vezes, adiciona-se a esse argumento a interpretação de que o comunismo em um país latino-americano é *ipso facto* uma intervenção agressiva, que exige a contra-intervenção necessária americana para sustentar o princípio da não intervenção.

Naturalmente, há diferenças assim como pontos de semelhança entre a posição soviética na Europa Oriental e a posição dos Estados Unidos no Caribe. Enquanto a ideologia anti-comunista propicia um instrumento à política norte-americana não existe, no entanto, na América Latina o equivalente aos vínculos internacionais dos partidos comunistas dos países do Leste Europeu. As configurações geopolítica ou geo-estratégica das duas regiões são bem diferentes: de um lado temos um grupo de potências terrestres adjacentes bloqueando o acesso do Ocidente à União Soviética; de outro, um grupo de estados peninsulares e insulares. Sob certo ponto de vista há uma analogia entre o Caribe e a Europa Oriental. Polônia, Tchecoslováquia, Hungria e Alemanha Oriental são os países sobre os quais a URSS exerce o controle mais estrito, com Romênia, Bulgária e Iugoslávia representando uma área de menor controle, comparável à América do Sul na esfera de influência dos Estados Unidos.

Contudo, tanto a posição soviética na Europa Oriental como a dos Estados Unidos no Caribe são exemplos de hegemonia. Além disso, há uma estreita semelhança no modo como as duas grandes potências têm procurado legitimar suas intervenções militares nas áreas em questão. Os dois países têm se esforçado para que suas intervenções sejam caracterizadas como parte de uma ação coletiva, e não unilateral. Na intervenção de 1968 na Tchecoslováquia a União Soviética se fez acompanhar pelos seus aliados do Pacto de Varsóvia, enquanto os Estados Unidos sempre conseguiram obter a aprovação da OEA para suas intervenções no Caribe (embora no caso da República Dominicana esta aprovação tenha sido *ex-post*). Além disso, embora as duas super-potências tenham recorrido a justificativas ideológicas para a intervenção, de modo a poder justificar-se perante o mundo, ambas preferiram sempre apoiar-

se principalmente nas normas de paz e segurança, e não na correção doutrinária ou na justiça humana. Ao agir assim, refletem a primazia das normas da ordem sobre as normas da justiça no direito positivo e na prática da sociedade internacional.

A hegemonia soviética e a norte-americana estão associadas a um tipo de ordem que proíbe aos estados menores recorrer à força uns contra os outros, assim como a derrubada dos seus governos, sem a permissão do poder hegemônico. No caso da Europa Oriental, depois de 1945, não se falou mais de disputas territoriais (como as existentes entre a Polônia e a Rússia, a Polônia e a Alemanha Oriental, a Hungria e a Romênia), que foram não só contidas como impedidas de emergir para a superfície da atividade política consciente. Uma situação como essa, com a imposição unilateral de regras por uma grande potência que se considera isenta das mesmas, tende a ser vista de modo geral como injusta, mas não deixa de ser uma modalidade de ordem.

v) Esferas de influência, interesse ou responsabilidade

As grandes potências contribuem para a ordem internacional não só usando unilateralmente a sua preponderância em determinadas áreas do mundo, ou em certos grupos de estados, mas também ao concordar com a formação de esferas de influência, interesse ou responsabilidade. A função mais simples e mais comum desses acordos consiste em confirmar a posição das grandes potências na preponderância local, evitando colisões e atritos entre elas.

Presumivelmente, a idéia dos acordos entre potências sobre suas esferas de influência recua às bulas papais que concederam aos reinos de Castela e Portugal direitos exclusivos de conquista em certas áreas, assim como os tratados entre essas duas potências, como o de 1479 que atribuía a costa ocidental da África à Portugal e as ilhas Canárias à Castela. No entanto, a expressão "esfera de influência" só surgiu na segunda metade do século XIX: nas suas conferências sobre *Fronteiras*, Lorde Curzon diz que o primeiro emprego importante dessa denominação foi o de Alexandre Gortchakoff em carta

a Clarendon, de 1869, ao declarar que o Afeganistão estava fora da esfera de influência da Rússia.[12]

O período clássico dos acordos entre as potências sobre esferas de influência foi o fim do século XIX, especialmente depois de 1885. M. F. Lindley distinguiu três tipos principais de acordos desse tipo.[13] O primeiro foi um acordo entre as potências coloniais prevendo o reconhecimento recíproco dos respectivos direitos exclusivos em territórios que fossem ou *territorium nullius* ou territórios habitados por grupos não reconhecidos como estados soberanos. Este era o acordo típico de esferas de influência da época da expansão das potências européias na África e na Oceania. O segundo foi um acordo entre potências coloniais sobre o território pertencente a um terceiro estado, atribuído no todo ou em parte à esfera de influência exclusiva de uma potência colonial, normalmente tendo em vista a sua exploração econômica. Este tipo de acordo pertence principalmente à fase de expansão da presença européia na Ásia e é, às vezes, chamado de "acordo para estabelecer uma esfera de interesse" (e não de influência). Exemplos são os acordos entre a Inglaterra e a França dividindo o Sião; entre a Inglaterra e a Rússia dividindo a Pérsia; entre o Japão e várias outras potências reconhecendo seu interesse predominante na Coréia. O terceiro tipo de acordo vinculava uma potência colonial a um estado local, concordando este em não ceder território ou fazer concessões a outro estado. Exemplos são os acordos entre a China e várias potências coloniais, destinando-lhes esferas de interesse econômico exclusivo, assim como os acordos de 1904 entre a Inglaterra e o Tibete.

A respeito desses instrumentos que regulam esferas de influência, é preciso traçar algumas distinções importantes. Em primeiro lugar, devemos diferenciar o acordo ou entendimento entre duas potências para reconhecer o *fato* da preponderância de uma delas em determinada área do acordo ou entendimento a respeito de *direitos* na mesma área.

[12] Lorde Curzon, *Frontiers* (Oxford, Clarendon Press, 1907), pág. 42.
[13] M. F. Lindley, *The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law* (Londres, Longmans, 1926).

Uma coisa é os Estados Unidos e a União Soviética admitirem oficialmente o fato de que certas regiões do mundo pertencem à esfera de influência de um deles; coisa diferente é tratar essas esferas de influência como legítimas. Além disso, uma esfera de influência que para um país existe como uma questão de direito, na visão de outro pode ser apenas uma questão de fato. Com a doutrina Monroe os Estados Unidos afirmavam seu direito de excluir a intervenção da Europa nas Américas mas, para as potências européias, essa doutrina não dava aos Estados Unidos o direito de excluí-las do continente americano; ela apenas afirmava um objetivo político dos Estados Unidos, explicitando algo que precisavam levar em conta. Os acordos entre as potências européias criando esferas de influência, na sua partilha da África, implicava, meramente, o reconhecimento recíproco de direitos entre as partes contratantes; não lhes conferia quaisquer direitos segundo a lei internacional. A crise de Fashoda de 1898, por exemplo, decorreu do fato de que os direitos reconhecidos, à Inglaterra, no Nilo Superior – em acordos negociados com a Alemanha e a Itália – não foram admitidos pela França.

Mas nem sempre é possível distinguir claramente entre um acordo sobre fatos e outro sobre direitos. Quando duas grandes potências reconhecem o fato da preponderância de cada uma delas em uma área em particular, isto não significa que tenha havido uma admissão mútua de direitos legais ou morais. No entanto, essas grandes potências podem considerar que são válidos os direitos conferidos pelas regras operacionais ou "regras do jogo" internacional. Os dois lados podem entender que, devido ao fato da preponderância de uma grande potência em determinada área, a interferência de outros estados nessa área é uma iniciativa perigosa. Além desse ponto, pode haver o desenvolvimento de um código de conduta para evitar colisões perigosas, código que pode não estar formalizado mas que os dois lados entendem e que é confirmado por declarações unilaterais de política, assim como pela conduta consistente com esse código. Essas "regras do jogo", respeitadas por algum tempo, promovem em cada lado uma expectativa sobre a conduta da outra parte e, em certo sentido, implicam reconhecimento recíproco de direitos. Quando a União Soviética instalou mísseis ofensivos em Cuba,

a reação do Presidente Kennedy ao que ele considerava uma violação soviética das "regras do jogo" internacionais incluía um elemento de indignação moral, genuína ou simulada.

Em segundo lugar, podemos distinguir um acordo onde as partes conferem-se mutuamente direitos limitados e específicos de outro em que uma delas fica "com as mãos livres" para atuar. Os tratados formais do período clássico dos acordos sobre esferas de influência só conferiam direitos específicos. Assim, no tratado anglo-alemão de 1890 sobre a África, por exemplo, as duas partes concordam em que "não estará na esfera da outra fazer aquisições, concluir tratados, aceitar direitos soberanos ou protetorados nem impedir a extensão da influência da outra."[14] A expressão "ter as mãos livres", usada por exemplo quando se dizia que a Inglaterra tinha as mãos livres no Egito, implica vontade, de parte de cada potência, de desinteressar-se inteiramente do que a outra potência fizesse dentro da sua própria esfera, desde que esse *désinteressement* fosse recíproco. Pode-se ter dúvidas sobre se havia a intenção de que a referência a "ter as mãos livres" fosse entendida literalmente. Na verdade, admitia-se que cada parte tinha "as mãos livres" dentro de certos limites: por exemplo, dentro das condições de que os indivíduos, grupos e entidades políticas locais tivessem certos direitos, mesmo que não fossem os direitos prevalecentes nos estados soberanos. Não obstante, em termos práticos, às vezes o efeito político dos acordos prevendo o reconhecimento limitado e direitos específicos era criar uma situação em que as duas partes ficavam com "as mãos livres". Em 1907, Curzon comentou a tendência para que as esferas de interesse se tornassem esferas de influência que, por sua vez, se transformavam em protetorados e estes davam lugar à completa anexação.

Em terceiro lugar, entre os acordos sobre esferas de influência precisamos distinguir os negativos dos positivos. Na fase da expansão colonial européia eles eram negativos, no sentido de que cada potência procurava excluir as outras da sua esfera de atuação, fazendo-as admitir o seu *désinteressement* pelo que ela fazia na sua própria esfera. Em con-

[14] Citado em ibid., pág. 208.

traste, os acordos positivos criam uma divisão de trabalho entre as partes na execução de uma tarefa comum, estabelecendo esferas de responsabilidade para cada uma delas.

Um exemplo de acordo positivo de esferas de influência foi o negociado pelos Estados Unidos, a União Soviética, a Inglaterra e a França sobre a ocupação da Alemanha, na fase final da Segunda Guerra Mundial (o qual, naturalmente, tinha também um propósito negativo). Admitia que àquelas potências cabia as tarefas de ocupar o território do inimigo derrotado, processar os criminosos de guerra, impedir o ressurgimento do nazismo etc. Ao ocupar a zona da Alemanha que lhe havia sido destinada cada potência assumia a responsabilidade pela implementação de uma política comum.

Na mesma época, discutia-se um acordo de esferas de influência muito mais importante: a idéia, que chegou a ter o apoio de Churchill e foi desenvolvida por Walter Lippmann no seu livro *U. S. War Aims*, de 1944, de que, após a guerra, a ordem internacional deveria se basear em uma divisão do mundo em três ou quatro esferas de responsabilidade, dentro das quais a paz seria mantida por uma ou várias grandes potências. Lippmann imaginava quatro sistemas regionais: o atlântico, policiado pelos Estados Unidos e a Inglaterra; o russo; o chinês; e eventualmente o indiano. Em cada uma dessas áreas reconhecer-se-ia a preponderância de uma grande potência, e todas as pequenas potências deveriam aceitar a sua proteção, sem ter o direito de formar alianças com qualquer potência extra-regional. Diante da pergunta sobre se isso não significava que em cada região as potências menores ficariam à mercê do centro regional de poder, Lippmann respondia que os interesses dos estados menores seriam garantidos pela "política de boa vizinhança" adotada pelas grandes potências centrais.[15] Na verdade, o esquema generalizava, para todo o mundo, as relações mantidas pelos Estados Unidos com os países do Hemisfério Ocidental, mais particularmente a que existia na época da "política da boa vizinhança" de Franklin D. Roosevelt.

[15] Walter Lippmann, *U.S. War Aims* (Boston, Little, Brown & Co., 1944).

No presente, em que medida há acordos de esferas de influência entre os Estados Unidos e a União Soviética? É evidente que, formalmente, não existem tais acordos. Na verdade, como vou procurar demonstrar, a eficácia de um tal acordo seria prejudicada por essa formalização. Estamos tratando com entendimentos que não estão incorporados a um tratado, e que podem derivar de declarações recíprocas de política, ou simplesmente da conduta das partes interessadas; correspondem à conformidade com uma regra, embora essa regra não seja objeto de acordo explícito, não esteja enunciada nem sequer plenamente compreendida.

As duas super potências reconhecem o fato da sua predominância recíproca em certas áreas, assim como os "direitos" de cada uma a uma esfera de influência, apenas no sentido dos "direitos" conferidos pelas "regras do jogo". Se tivesse havido uma intervenção dos Estados Unidos na Hungria em 1956, ou na Tchecoslováquia em 1968, a União Soviética não a teria sentido como uma violação dos direitos especiais, legais ou morais, derivados de um entendimento com o governo de Washington, mas a teria considerado uma violação dos "direitos" a ela conferidos por uma regra implícita, aceita até o momento, segundo a qual as grandes potências deveriam abster-se de intervir militarmente em conflitos internacionais ou internos no território sob influência da aliança oposta. O fato de que os Estados Unidos não intervieram ajudou a confirmar a confiança dos soviéticos na existência dessa regra tácita. No momento da crise dos mísseis de Cuba, o presidente Kennedy considerou, ou pelo menos declarou, que a União Soviética tinha desrespeitado um entendimento no sentido de que armas nucleares não deviam ser posicionadas clandestinamente, e que as duas super potências não deviam procurar enganar a outra sobre esse posicionamento. Houvesse ou não tal entendimento antes da crise, o fato de que os Estados Unidos achavam que ele existia, e reagiram fortemente contra uma ação soviética que o contrariava, pode ter tido a conseqüência de instituir tal regra depois da crise.

É evidente que esses acordos de esferas de influência como os que existem entre os Estados Unidos e a União Soviética, só concedem di-

reitos limitados e específicos, não são uma "carta branca". Os Estados Unidos reconhecem que uma intervenção dentro da área do Pacto de Varsóvia corresponderia a violar uma regra operacional da coexistência das grandes potências. No entanto, nem por isso deixam de ter interesse por aquilo que acontece na região e procuram apoiar as normas legais universais que conferem aos estados da Europa Oriental direitos *vis-à-vis* a União Soviética, apoiando-os diplomaticamente e desenvolvendo vínculos com esses países, do tipo representado pela visita do presidente Nixon à Romênia, em 1969. Da mesma forma, a União Soviética não mostra sinais de desinteresse pelos países dentro da esfera de influência norte-americana. A preservação desses laços entre cada grande potência e os estados menores dentro da esfera de influência da outra, são uma condição importante para que estes últimos guardem alguma margem de manobra.

É igualmente claro que os entendimentos entre os Estados Unidos e a União Soviética a respeito das suas esferas de influência têm um conteúdo muito mais negativo do que positivo. Nesses entendimentos, cada potência procura garantir a exclusão da outra da sua própria esfera, e a função dos acordos era confirmar a posição de preponderância local de cada potência, para evitar colisões ou reduzir suas conseqüências. Os Estados Unidos e a União Soviética cooperam positivamente em certas áreas, mas é difícil encontrar provas da existência de qualquer entendimento sobre esferas de responsabilidade, que conferem deveres ou funções a cada potência no desempenho de uma tarefa comum, a não ser acordos específicos de curta duração, como o já mencionado sobre a ocupação da Alemanha.

Curzon observou que "alguns dos momentos de maior ansiedade na história" surgiram em conseqüência do caráter impreciso da interpretação de um acordo sobre esferas de influência.[16] A imprecisão nos entendimentos entre os Estados Unidos e a União Soviética a respeito das respectivas esferas de influência são uma conseqüência necessária do seu caráter tácito e informal. A base desses entendimento são as

[16] Curzon, *Frontiers*, pág. 43.

obrigações da OTAN e do Pacto de Varsóvia que comprometem as duas super-potências com a defesa de áreas específicas. A função das duas alianças, ao anunciar a vontade de cada uma das super-potências de excluir a intervenção militar da outra em sua área, pode ser considerada mais importante na política internacional do que o papel de combinar a força militar dos estados menores em cada aliança com a super-potência que lhes serve de líder. Todavia, mesmo aqui, a natureza precisa das regras a serem seguidas é incerta.

Esses entendimentos sobre esferas de influência são instituídos e alterados não pela discussão ou negociação, mas pela luta e a competição: uma potência estabelece-se em certa área, como fez a União Soviética no mundo árabe, especialmente depois de 1967 e, se a sua presença não é contestada, tende a surgir uma regra operacional que lhe confere direitos naquela região. Na crise dos mísseis de Cuba a União Soviética desafiou a esfera de influência norte-americana no Caribe, e conseguiu mudar as regras aplicáveis à área, à medida que, da perspectiva soviética, os Estados Unidos foram contidos a ponto de desistirem de invadir Cuba (e os Estados Unidos sabem que essa é a visão soviética sobre o caso). Embora os soviéticos tivessem também desistido de instalar mísseis ofensivos naquela ilha (a situação anterior à crise). Se a União Soviética voltasse a instalar mísseis ofensivos em Cuba (o que parecia possível durante a mini-crise de outubro de 1970, devido à presença de submarinos nucleares soviéticos em Cienfuegos), isto seria visto pelos Estados Unidos como a violação de um entendimento, mas se os soviéticos conseguissem completar e manter essa instalação, teria havido uma alteração nos termos do entendimento.

vi) Um condomínio ou concerto de grandes potências

As grandes potências podem contribuir para a ordem internacional ao concordar não com a divisão do mundo em esferas de influência, interesse ou responsabilidade, mas com a união de esforços para promover políticas comuns no conjunto do sistema internacional. É o que está implícito na idéia de um condomínio, concerto ou co-império de

grandes potências.[17] O termo "condomínio" implica governo conjunto (como no condomínio anglo-francês nas Novas Hébridas) e assim não descreve perfeitamente o que na verdade consiste o exercício de supervisão e não de administração pelas grandes potências. "Co-império" sugere uma hierarquia formal, e não se trata disso. "Concerto" talvez seja a melhor denominação, e lembra o principal modelo histórico de supervisão e orientação conjuntas pelas grandes potências: o Concerto Europeu.

Desde o princípio da década de 1960, a formação de um condomínio ou concerto soviético-americano foi defendida muitas vezes – por exemplo, por John Strachey, que era favorável a uma cooperação das duas grandes potências para controlar o equilíbrio estratégico "central" e resistir à difusão das armas nucleares.[18] Hoje, diz-se às vezes, especialmente por aqueles que se preocupam com o crescimento da cooperação entre os Estados Unidos e a União Soviética, (ou seja: a China, alguns países do terceiro mundo e, na Europa, os remanescentes do sentimento *degaulista*) que esse condomínio já existe, sendo que ele é prejudicial aos interesses dos demais estados.

Na verdade, porém, a estrutura dos entendimentos que havia entre os Estados Unidos e a União Soviética não pode ser descrita como um concerto ou condomínio. É bem verdade que essas duas grandes potências reconhecem interesses comuns, não só em combater perigos abstratos, como a possibilidade de uma guerra nuclear, mas também em conter outras potências. No contexto do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, que entrou em vigor em 1970, de que eram os principais patrocinadores, ambas passaram a cooperar contra a potencial nuclearização de outros países. Na década de 1960, reconheceram seu interesse comum em conter a China e cooperaram tacitamente para esse fim, em especial no subcontinente indiano, e cooperaram também opondo-se a qualquer tentativa da Alemanha Ocidental de adquirir armas nucleares, ou de alterar o *status quo* pela força. Enquanto o Pacto de Varsóvia tem se orientado, entre outras coisas, contra a expansão para o Leste da Alemanha de Bonn, a OTAN vem preenchendo o papel de

[17] Esses termos são analisados longamente por Carsten Holbraad em "*Condominium and Concert*", em *The Super Powers and World Order*, ed. Holbraad (Canberra, Australian National Univ. Press, 1971).
[18] Vide John Strachey, *On the Prevention of War* (Londres, Macmillan, 1962).

fornecer um contexto multilateral dentro do qual a inevitável recuperação da Alemanha como potência podia ocorrer causando um mínimo de alarme no resto da Europa.

No entanto, não houve qualquer tentativa de formalizar um concerto entre a União Soviética e os Estados Unidos, no sentido de entabular negociações regulares voltadas para definir objetivos comuns, traçar uma estratégia conjunta para atingi-los ou para distribuir o ônus de tal estratégia (como o que aconteceu dentro da OTAN). Também não se anunciou uma teoria ou ideologia da ordem mundial, a exemplo da Santa Aliança ou do Concerto Europeu, que desse propósito e direção a um concerto soviético-americano. Uma teoria da ordem internacional baseada na colaboração das grandes potências pode ser encontrada nas disposições da ONU, referentes ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, mas não se tentou ativá-la.

Se chegou a haver uma oportunidade para se criar um concerto ou condomínio associando os Estados Unidos e a União Soviética, essa oportunidade desapareceu com a emergência da China como grande potência ativa, depois da Revolução Cultural de 1966-1969, e a tentativa dos Estados Unidos de cooptá-la para o clube das grandes potências procurando, ao mesmo tempo, preservar e fortalecer a *détente* com a União Soviética. Na década de 1970 a política norte-americana desviou-se da tentativa de moldar a ordem internacional na base da "sociedade com os adversários" apenas com a URSS, assumindo a posição de conviver em um sistema plural de grandes potências, com três ou possivelmente mais. Na União Soviética não houve uma mudança de política comparável. No tempo em que se escreve esta obra, se houver alguma questão no sentido de se estabelecer um concerto entre grandes potências, esse concerto deve incluir pelo menos três integrantes.

As Grandes Potências no Presente

Hoje, Estados Unidos e União Soviética exercem, pelo menos em parte, as seis funções que mencionamos, contribuindo assim para sustentar uma certa ordem. No entanto, na perspectiva da China, de certos

estados do terceiro mundo e de alguns formuladores de opinião dentro de potências de "segundo escalão", esta é uma ordem injusta, pois as grandes potências administram suas relações recíprocas e propõem uma orientação geral que lhes garanta privilégios especiais. Assim, se existe uma ordem internacional, ela beneficia, em particular, essas potências.

Obviamente, a ordem internacional sustentada pelas grandes potências não proporciona justiça de forma igualitária para todos os estados. As medidas que elas tomam para dar uma certa orientação à vida internacional – explorando sua preponderância local, concluindo acordos de esferas de influência e coordenando a sua política com a de outros estados – as envolve diretamente na defesa da distribuição de poder existente. As medidas tomadas para administrar reciprocamente o seu relacionamento – preservando o equilíbrio de poder, controlando as crises e limitando as guerras – enquanto promovem objetivos aceitos pela sociedade internacional de modo geral (preservação do sistema de estados ou evitar a guerra nuclear, por exemplo) tendem também a confirmar a estrutura de poder existente.

No entanto, se a ordem internacional das grandes potências não proporciona igual justiça para todos, isto não significa necessariamente que deva ser considerada intolerável. A pergunta que precisa ser feita é se uma ordem internacional incorporando uma justiça perfeita é de algum modo possível, se qualquer ordem não precisa ter seus guardiães que tenham por ela um interesse objetivo maior do que o dos outros estados. A alternativa poderia ser não uma ordem com igualdade de direitos, mas simplesmente a substituição dos guardiães.

Com efeito, a ordem internacional sustentada pelas grandes potências detém amplo apoio em toda a sociedade internacional. No entanto, as grandes potências têm diante de si o problema permanente de garantir e preservar a concordância dos demais estados com a função especial que elas desempenham no sistema. As grandes potências só podem exercer suas funções de gerenciamento na sociedade internacional quando essas funções são aceitas claramente por uma grande proporção da sociedade de estados, de forma a atribuir-lhe legitimidade.

Vale a pena considerar quais são algumas das condições sob as quais as super-potências podem buscar a legitimação do seu papel.

Em primeiro lugar, as grandes potências não podem formalizar e explicitar inteiramente a sua posição especial. A sociedade internacional baseia-se na rejeição do ordenamento hierárquico dos estados em favor da igualdade, no sentido da igual aplicação dos direitos e deveres básicos da soberania a entidades iguais. Para deixar claro o completo alcance dos direitos e obrigações especiais das grandes potências (por exemplo, subscrever direitos hegemônicos, o direito a ter uma esfera de influência ou os direitos de implantar uma paz global por meio do direito internacional positivo) significaria promover mais antagonismos do que a ordem internacional poderia suportar.

Em segundo lugar, as grandes potências precisam tentar evitar a responsabilização por atos que sejam evidentemente contrários à ordem. A sociedade internacional pode aceitar uma ordem que não incorpore uma justiça perfeita, porque todos os estados consideram que, em última instância, a ordem antecede a justiça, e um sistema capaz de fornecer ordem será apoiado, ainda que não satisfaça fortes demandas por mudanças justas. Mas quando as grandes potências parecem estar solapando a ordem e, ao mesmo tempo, contrariando a justiça, a legitimidade da sua posição vai se deteriorando rapidamente.

Em terceiro lugar, as grandes potências precisam procurar satisfazer algumas das demandas por mudanças justas que se manifestam no mundo. São exigências de justiça econômica para os países pobres, de "justiça nuclear" para os países não nuclearizados ou demandas de "justiça racial" dos países negros da África. Demandas como essas precisam ser, de algum modo, acomodadas dentro das políticas das grandes potências. Se essas demandas não forem atendidas, é preciso que pelo menos fique visível que estão sendo perseguidas de modo a não alienar segmentos importantes da sociedade internacional. Uma grande potência que pretenda ser aceita como um centro de poder legítimo no gerenciamento internacional não pode ignorar essas demandas, ou contrariá-las, como potências menores podem fazer, porque a sua liberdade de manobra é circunscrita pela "responsabilidade" que lhes cabe.

Finalmente, nas partes do mundo onde a posição política das grandes potências é limitada por potências secundárias, as grandes potências podem buscar uma acomodação com essas potências menores, fazendo-as parceiras na administração do equilíbrio regional em questão. Atualmente, a Inglaterra, a França e a Alemanha Ocidental lideram potências intermediárias na Europa e no Mediterrâneo (a Inglaterra e a França também na África), enquanto o Japão é um "grande indispensável" em qualquer tentativa de administrar o equilíbrio de poder na Ásia e no Pacífico. Embora essas potências intermediárias tenham atitudes muito distintas com relação a cada uma das grandes potências, e à sua cooperação com elas, e não haja uma política concertada de limitar a tendência para um concerto das grandes potências, ainda assim, a possibilidade de tal combinação serve como contrapeso para a arrogância destas últimas. Um dos meios com os quais as grandes potências podem procurar legitimar o seu papel é pela co-optação das principais potências secundárias que, por definição, são seus rivais *in fieri*[19], na qualidade de sócios menores no sistema de administração da sociedade internacional.

[19] A se construir; a se formar (N. do R.T.).

Capítulo X

ALTERNATIVAS PARA O SISTEMA DE ESTADOS CONTEMPORÂNEO

Precisamos começar nossa investigação das alternativas para a ordem mundial com a seguinte pergunta: quais as formas de organização política universal existentes que podem servir de alternativas para o atual sistema de estados? Naturalmente, o número de alternativas que podem ser concebidas é ilimitado. Vou restringir minha atenção a umas poucas que podem ser consideradas significativas.

Antes de responder à pergunta fundamental deste capítulo precisamos lembrar os atributos essenciais do sistema de estados, ou correremos o risco de considerar uma alternativa para o sistema de estados que não passaria de simples mudança de uma fase, ou forma do sistema, para outra. Os atributos essenciais do sistema, conforme definidos aqui, são, em primeiro lugar, a pluralidade de estados soberanos; em segundo lugar, um certo grau de interação entre eles, de modo a formarem um sistema; e em terceiro lugar, um certo grau de aceitação de regras e instituições comuns, com respeito às quais eles formam uma sociedade de estados.

Formas Alternativas do Sistema de Estados

Podemos conceber algumas mudanças na atual estrutura política do mundo que seriam básicas e, contudo, representariam apenas uma transição de uma fase para outra, não a supressão do sistema em si mesmo.

Um mundo desarmado

Uma dessas mudanças seria o advento de um "mundo desarmado", a realização da meta do "desarmamento geral e completo" prevista pelos planos de desarmamento norte-americano e soviético, endossados por sucessivas conferências de desarmamento.[1] Os dois planos propõem uma fase final do processo de desarmamento, subdividido em etapas, na qual os estados soberanos deixariam de ter armamentos e forças armadas, exceto para fins de segurança interna. O plano norte-americano prevê também o fortalecimento de uma autoridade mundial, que concentraria a força armada, simultaneamente com o desarmamento progressivo dos estados.

A realização da idéia do "desarmamento geral e completo" implicaria transformação tão radical da presente estrutura da política internacional que para torná-la inteligível precisaríamos repensar toda a base das relações entre os estados. No entanto, essa transformação não representaria o fim do sistema de estados porque, em si mesma, não provocaria o fim desse sistema, da existência de estados soberanos, da interação sistemática entre eles ou da formação de uma sociedade internacional. Se a consecução desse objetivo se fizesse acompanhar pela instituição de uma autoridade mundial contando com a força e a lealdade política suficientes para extinguir a supremacia dos estados no seu próprio domínio e sobre a sua própria população, conforme prevê o plano norte-americano, teríamos o desaparecimento do primeiro dos três atributos essenciais do sistema internacional: a pluralidade de estados soberanos. No entanto, esta não é uma conseqüência logicamente necessária do mundo desarmado, e é possível visualizar esse mundo com uma autoridade central que não comandasse forças armadas, e estivesse sujeita ao veto das grandes potências, como a fase final do plano soviético.

[1] Vide o "Projeto soviético revisto de tratado sobre o desarmamento geral e completo sobre controle internacional estrito", de 24 de setembro de 1962, e o documento norte-americano "Esboço de provisão básica de um tratado sobre o desarmamento geral e completo em um mundo pacífico", de 18 de abril de 1962. Os dois textos constam como apêndices de Sir Michael Wright, *Disarm and Verify* (Londres, Chatto & Windus, 1964).

O argumento a favor de um mundo com desarmamento geral (no sentido de aplicar-se a todas as potências) e completo (no sentido de abranger todas as categorias de armas e forças armadas) assume, às vezes, o que poderíamos chamar de forma ampla ou "forte" – o desarmamento total tornaria a guerra fisicamente impossível, porque os estados não teriam condições de fazê-la mesmo que o quisessem – e, às vezes, a forma restrita ou "fraca": o máximo possível de desarmamento, que tornaria a guerra menos provável.[2]

Quando Litvinov levantou pela primeira vez a idéia de um desarmamento total, no contexto das discussões sobre o desarmamento na Liga das Nações, era a forma forte que ele propunha.[3] Argumentava que o desarmamento total diferia qualitativamente de qualquer forma limitada de desarmamento. Por um lado, prometia mais, porque se as armas e as forças armadas fossem abolidas de forma completa, a guerra simplesmente deixaria de ser um instrumento da política, mesmo no caso dos estados que quisessem recorrer a ela. Por outro lado, o desarmamento total era mais fácil de instituir do que qualquer outra modalidade menos ampla, como por exemplo "a redução dos armamentos nacionais ao ponto mais baixo consistente com a segurança nacional e com a implementação de obrigações internacionais mediante a ação comum" (fórmula proposta no Artigo VIII da Convenção da Liga das Nações, que orientava na época as discussões sobre a matéria). Para Litvinov, se as nações concordassem em se desarmar completamente elas podiam deixar de lado "as questões espinhosas" que inibiam as tentativas de definir, em um plano de desarmamento parcial, o montante de armas e forças armadas a ser preservado.

A objeção ao "desarmamento total", no sentido de Litvinov, é que, por princípio, ele não é possível. A capacidade física de violência orga-

[2] O argumento dos parágrafos seguintes é desenvolvido com mais detalhes em *The Control of the Arms Race*, cap. 2.

[3] Litvinov avançou primeiramente essa proposta em uma reunião da comissão preparatória da Conferência de Desarmamento das Liga das Nações, em 1927, em Genebra, quando os delegados soviéticos começaram a participar desses trabalhos; desenvolveu-a de forma mais completa na Conferência Mundial sobre o Desarmamento, em fevereiro de 1932. Vide Liga das Nações, "*Conference for the Reduction and Limitation of Armaments*", *Verbatim Records of Plenary Meetings*, vol. 1, pág. 82.

nizada é inerente à sociedade humana, e não pode ser abolida por um tratado. Não se trata apenas do fato de que todas as propostas de "desarmamento total" contam com a manutenção de forças de segurança interna, e às vezes também de forças disponíveis a uma autoridade mundial para a sua tarefa de manter a ordem internacional. Até mesmo um sistema de desarmamento que não tivesse tais exceções deixaria aos estados a capacidade de fazer a guerra em termos primitivos e, além disso, com a capacidade de elevar esse nível, restabelecendo o que fora proibido, relembrando ou reinventando o que tinha sido abandonado. Tudo o que um tratado de desarmamento pode fazer é proibir certos tipos de armas e forças armadas, devidamente especificados, e a conseqüência é aumentar a importância estratégica do que é deixado à margem das provisões do tratado. Na verdade, o que chamamos de "desarmamento total" não é qualitativamente diferente de outras formas de desarmamento, menos abrangentes.

Portanto, não se sustenta o argumento de Litvinov de que o desarmamento total tornaria a guerra fisicamente impossível, ao contrário dos outros tipos de desarmamento. Além disso, mesmo as formas mais drásticas de desarmamento deixariam alguns estados mais capacitados para a guerra do que outros. O potencial bélico de uma nação não se limita aos seus "armamentos", mas reside em todo o complexo dos recursos econômicos, tecnológicos e demográficos, sua posição estratégica, liderança política, engenho e experiência militares, moral nacional, etc. Portanto, como qualquer outra forma de desarmamento, o "desarmamento total" teria como conseqüência uma variação do poder militar remanescente dos estados, num "mundo desarmado". Por isso, não se sustenta também o outro argumento de Litvinov, de que a simplicidade do "desarmamento total" permitiria superar as dificuldades da sua negociação.

A variedade restrita ou fraca do argumento a favor do desarmamento geral e completo não está sujeita a objeções desse tipo. Não é logicamente impossível ou contrário à natureza da sociedade humana fazer com que os armamentos e as forças armadas existam em número limitado e com limitações de qualidade e eficácia, como também não é impossível que essa situação seja preservada graças a hábitos, institui-

ções, códigos ou tabus. *Prima facie* há um argumento importante para sustentar que um mundo que abolisse os armamentos sofisticados e as formas avançadas de organização e tecnologia militar proporcionaria maior segurança contra a guerra. Em particular, pode-se argüir que, em igualdade de condições, a irrupção de uma guerra nesse mundo seria menos provável, dada a inexistência de grandes estabelecimentos militares, que concorrem como um fator belicista. Haveria menos mobilidade estratégica e portanto um número menor de estados à distância de um ataque, inexistindo sistemas de armamentos capazes de gerar o temor de um ataque de surpresa. Poder-se-ia argumentar também que se assim mesmo houvesse uma guerra, em igualdade de condições, ela seria menos catastrófica, por se desdobrar de forma mais lenta e menos custosa, envolvendo menor destruição física e menos deslocamentos econômicos.[4]

Seja ou não realizável do ponto de vista prático, o instinto comum leva-nos a imaginar a visão de um mundo desarmado uma forma superior de ordem mundial, em contraste com a do sistema de estados contemporâneo. No entanto, é preciso também reconhecer que, simplesmente conceber um mundo de estados desarmados, a um baixo nível quantitativo e qualitativo, não nos mostra como seria possível manter a ordem nesse mundo. Assim, a visão de um mundo desarmado será na melhor das hipóteses incompleta, se não estiver acompanhada por uma explicação (nos termos do argumento do Capítulo 3) sobre as regras e instituições mediante as quais os objetivos elementares da vida social possam ser alcançados.

Em primeiro lugar, há o problema de como manter desarmados todos os estados do mundo, depois de terem reduzido sua capacidade bélica. O que nos leva a considerar a possibilidade de um sistema de verificação que aponte violações do acordo de desarmamento, assim como um sistema de sanções e represálias para punir tais violações, e garantir a segurança dos estados que respeitem o acordo, caso elas ocorram. Há fortes razões para supor que em um sistema de desarmamento drástico, que inclua a completa

[4] No entanto, a rapidez, o custo e a capacidade destrutiva de uma guerra no "mundo desarmado" não seria função apenas da quantidade e sofisticação das armas existentes, mas também de fatores morais e sociais.

abolição de armas nucleares e outras armas de destruição maciça, a violação do sistema colocaria o violador em situação de preponderância militar com relação aos demais estados. Para impedir violações desse tipo, pareceria essencial pressupor uma autoridade mundial com preponderância de poder militar, inclusive acesso a armas nucleares.

Mais séria porém do que como preservar um sistema drástico de desarmamento é a questão de como garantir a ordem em geral. Como vimos, mesmo em um mundo desarmado pode haver violência organizada, desempenhando um papel nos assuntos humanos. É um mundo dividido em estados soberanos e sujeito aos conflitos políticos que sempre o caracterizaram. A ordem interna continuaria exigindo a presença de uma força armada preponderante nas mãos dos governos, e a ordem internacional continuaria dependendo do funcionamento de regras e instituições para controlar ou conter o emprego do poder militar seja preservando um equilíbrio de poder (permitindo o seu uso na aplicação da lei, limitando os meios do seu emprego, facilitando a solução dos conflitos políticos que possam envolver o uso da força) ou explorando a preponderância das grandes potências por meio de um concerto entre elas.

Além de levar em conta estas questões familiares relativas à manutenção da ordem, a perspectiva de um mundo desarmado propõe dúvidas também sobre a realização de mudanças justas. Se um mundo sem armas demonstrasse ser mais pacífico e seguro do que o mundo pesadamente armado hoje existente, isto significaria também que seria um mundo menos propenso a uma mudança justa provocada pela força, e mais dependente da exitência de instituições orientadas para a mudança pacífica. A verdade é que só a concepção de um desarmamento drástico não basta para nos mostrar como essa função poderia ser exercida, para indicar se um mundo com menos armamentos estaria menos ou mais habilitado a promover mudanças justas.

Em outras palavras, os mesmos temas que defrontamos hoje com respeito à manutenção da ordem no nosso mundo repleto de armamentos poderiam ressurgir em um mundo com menos armas. O que não significa que haja razões para preferir o primeiro, mas significa que em si mesma a visão de um mundo desarmado não nos propõe um caminho alternativo para a ordem mundial.

A Solidariedade dos Estados

Outra possível estrutura política do mundo seria aquela em que as Nações Unidas, ou alguma organização comparável, fundamentada na cooperação dos estados soberanos em base mundial, se tornasse a força predominante da política mundial. Situação que poderíamos descrever como a observância da Carta da ONU pelos estados membros do modo sonhado pelos visionários que fundaram a organização. Representaria a realização da doutrina solidarista ou grociana da ordem internacional, para a qual os estados, embora contrários à criação de um governo mundial, buscam um substituto para esse governo, mediante a cooperação entre si e a adesão aos princípios constitucionais da ordem entre as nações a que deram o seu assentimento.[5] Sua premissa principal é a solidariedade, ou solidariedade potencial, da maioria dos estados, sustentando a vontade coletiva da sociedade dos estados contra os desafios que lhe são feitos. Outra vez, essa condição da política mundial seria radicalmente diversa da que existe hoje, mas representaria uma nova fase do sistema de estados, não a sua substituição por algo diferente.

A doutrina grociana ou solidarista procura construir um mundo mais ordenado, restringindo ou abolindo o recurso à guerra pelos estados individuais para fins políticos, e promovendo a idéia de que a força só pode ser usada legitimamente em prol dos objetivos da comunidade internacional. Procura assim reproduzir na sociedade internacional uma das características centrais da sociedade nacional. O sistema de regras concebido por Grotius tinha por meta honrar o triunfo, em qualquer guerra, da parte cuja causa fosse justa, e que nessas condições estivesse agindo em nome da comunidade como um todo.

Conforme observamos no Capítulo 2, a Convenção da Liga das Nações refletiu as idéias neo-grocianas, que proíbem os estados de fazer a guerra sem respeitar certos procedimentos estabelecidos – o Pacto de Paris de 1929 proibia o recurso à guerra como instrumento da política

[5] Examinei essa doutrina em estudo sobre "*The Grotian Conception of International Society*", que consta de *Diplomatic Investigations*.

nacional, e a Carta das Nações Unidas proíbe o uso da força, ou a sua ameaça, contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer estado – ou de qualquer outra forma inconsistente com os objetivos da ONU. Embora imponham essas restrições ao uso da força pelos estados, a Convenção da Liga das Nações e a Carta das Nações Unidas justificam o emprego e a ameaça do emprego da força pelos estados que agem em nome da organização internacional para sustentar um sistema de segurança coletiva. O princípio da segurança coletiva implica que a ordem internacional deve basear-se não em um equilíbrio de poder, mas na preponderância de poder exercida por uma combinação de estados, atuando como agentes da sociedade internacional, para responder aos desafios feitos ao sistema ou para tratar com eles, quando ocorrem.

A fórmula solidarista promete um modo superior de manter a ordem porque busca fazer da força exclusivamente, ou principalmente, um instrumento do conjunto da sociedade internacional. No entanto, para que funcione, é crucial a existência de um grau suficiente de solidariedade entre os estados, para permitir o reconhecimento de objetivos comuns e para promovê-los. Nas circunstâncias concretas deste fim do século XX essa solidariedade não existe. A tentativa de aplicar a fórmula grociana ou solidarista teve a conseqüência não só de frustrar o êxito da tentativa de construir uma ordem mundial superior mas também de debilitar ou prejudicar os recursos clássicos para manter essa ordem, conforme observamos no Capítulo 6. A iniciativa tomada pela Liga das Nações contra a Itália, em 1935, a propósito da invasão da Abissínia, e contra a União Soviética, em 1939, quando da invasão da Finlândia, não só desrespeitou o princípio da segurança coletiva como ameaçou o objetivo de impedir que a Alemanha desrespeitasse o princípio do equilíbrio do poder. A decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas de endossar a ação dos Estados Unidos e dos seus aliados na Coréia, considerando-a uma operação de segurança coletiva, não só enfraqueceu a posição da ONU na política mundial, em vez de fortalecê-la, como impediu o recurso aos processos da diplomacia entre grande potências, ao apresentar o assunto como uma confrontação entre potências defensoras do direito e estados delinqüentes.

Se no século XX a tentativa de aplicar a fórmula solidarista foi prematura, isto não significa que não possa haver condições em que ela funcione. Toda a história das relações entre os estados pode ser lembrada em apoio à tese de que os estados soberanos são inerentemente incapazes de alcançar solidariedade quando subordinam o uso da força a objetivos comuns. No entanto, chegar a essa conclusão seria ir além da evidência disponível.

Um mundo com muitas potências nucleares

Outra mudança básica no caráter do sistema de estados contemporâneo, que no entanto não significaria ainda a substituição do sistema de estados por algo diferente, seria a emergência de um mundo com muitas potências nucleares. Esta alternativa à forma contemporânea do sistema de estados chama atenção especialmente porque pode ser provocada pelo processo de proliferação nuclear, e menos pela perspectiva de incorporar um meio de maior eficácia para garantir a ordem mundial, embora os defensores da proliferação às vezes adotem esta posição.

Um mundo com muitas potências nucleares diferiria dramaticamente do mundo atual, se houvesse condições para o que Morton Kaplan chamou de "sistema de veto unitário" (*unit veto system*), e Arthur Burns de "sistema de contenção" (*deterrent system*).[6] Seria preciso que as armas nucleares estivessem disponíveis para todos os estados, ou pelo menos para todos os grupos ou blocos de estados (com efeito, é mais fácil visualizar um mundo em que todos os estados tivessem a proteção do "guarda-chuva nuclear" de algum grupo ou bloco do que imaginar que todos eles possuíssem suas próprias forças nucleares). E seria preciso também que houvesse uma relação de contenção nuclear recíproca entre todos esses estados ou essas alianças. Em outras palavras, precisaríamos admitir não só que todos os estados ou blocos possuíssem armas nucleares como também que pudessem causar um "dano inaceitável"

[6] Vide Kaplan, *System and Process in International Politics*, págs. 50-2; e Arthur Lee Burns, "*From Balance to Deterrence*", *World Politics*, IX, 4 (julho de 1957).

aos outros estados ou blocos, sem poder impedir contudo que fossem vitimados por um ataque nuclear.

Assim, a característica principal desse sistema é a capacidade de cada estado ou bloco de vetar o recurso deliberado e "racional" à guerra nuclear ilimitada, a exemplo do acesso pelos Estados Unidos e pela União Soviética a esse tipo de veto, na sua relação de contenção mútua. No entanto, é importante observar que esta é uma descrição muito incompleta do comportamento dos estados em tal sistema, e dela só podemos derivar implicações muito limitadas. Kaplan precisa recorrer a premissas estranhas ao seu modelo para argumentar que o sistema de "veto unitário" corresponderia ao "estado da natureza" de que fala Hobbes, em que há uma oposição aos interesses de todo os atores, em que estes só podem existir em um único nível, em que desapareceriam as coalizões, o equilíbrio e as mudanças de alianças e no qual não haveria lugar para atores universais, como as Nações Unidas. De acordo com esse argumento, o sistema perpetuaria a situação existente, seria altamente não-integrado e não-solidário, marcado por uma tensão extrema.[7]

Se aceitássemos a premissa de que no "sistema de veto unitário" as armas nucleares estratégicas são os únicos instrumentos disponíveis aos atores, para a promoção dos seus objetivos, está claro que a posse do poder de veto sobre o uso desse instrumento por todos os atores levaria às conseqüências descritas. No entanto, esta não é uma premissa razoável. Se o "sistema de veto unitário" incorporasse em escala universal as características do sistema de veto mútuo entre os Estados Unidos e a União Soviética, cada um dos atores poderia neutralizar o emprego de armas nucleares estratégicas pelo outro mas continuaria tendo condições de utilizar diferentes instrumentos de poder e influência (militares, políticos e econômicos), mediante os quais persistiriam a colaboração e o conflito diplomáticos. Não se deve presumir, portanto, que deixaria de existir uma gradação de poder e influência entre os vários atores, assim como as coalizões e mudanças de alinhamento; ou que deixaria de haver mudanças no *status quo*. Não prevaleceria necessaria-

[7] Ibid.

mente o "estado da natureza" hobbesiano, marcado por tensão extrema, nem atores universais como as Nações Unidas estariam impedidos de desempenhar um papel. Não é inconcebível que nesse sistema os atores pudessem conter e até mesmo resolver seus conflitos políticos, neutralizando ao mesmo tempo seus instrumentos nucleares estratégicos. Pode-se mesmo imaginar que um sistema internacional que perdurasse por várias gerações sob a disciplina do medo, pudesse eventualmente descobrir que a ordem assim alcançada existiria independentemente daquela disciplina; que os meios de contenção nuclear universal se tornassem supérfluos, podendo ser abandonados. Naturalmente, isto é especulativo, e o meu ponto é que uma conduta desse tipo seria tão consistente com a premissa do "sistema de veto unitário" quanto as deduções feitas por Kaplan.

Haverá alguma razão para considerar que um mundo com muitas potências nucleares é uma modalidade de sistema de estados mais apropriada à ordem mundial do que a hoje existente? Há o argumento familiar de que quanto mais estados tiverem armas nucleares mais o sistema internacional será capaz de alcançar os objetivos da paz e segurança, pois dessa forma se generalizaria o fator de contenção nuclear recíproca, que ajudou a preservar a paz nas relações entre os Estados Unidos e a União Soviética. Esse argumento exagera a estabilidade daquele relacionamento de mútua contenção nuclear, sujeito a alterações introduzidas por mudanças técnicas ou políticas, e que não torna a guerra nuclear impossível, mas apenas "irracional" (vide Capítulo 5). Além disso, ele parte do equívoco de presumir que a difusão das armas nucleares resultará necessariamente na duplicação, em outros relacionamentos, do conflito internacional existente na relação de contenção nuclear recíproca entre as duas super-potências. Em outras palavras, presume que a difusão das armas nucleares levará obrigatoriamente a um "sistema de veto unitário", o que não é correto.

Há outro argumento mais forte: leve ou não ao aumento da segurança internacional, a difusão de armas nucleares promoveria a causa da justiça internacional, se todos os estados ou blocos de estados tivessem acesso a essas armas. No sentido representado pela igualda-

de com respeito à posse de armas nucleares, a justiça internacional só pode ser alcançada plenamente mediante o completo desarmamento nuclear ou, então, por um sistema que tornasse disponíveis essas armas a todos os estados ou blocos de estados. Sob este ponto de vista, qualquer regime que crie distinções entre os estados nuclearizados e os não nuclearizados estará sujeito a objeções. É importante observar que no debate entre as potências que aprovam o Tratado de Não-Proliferação Nuclear de 1968 e as que a ele se opõem, ou de modo geral entre os estados que dispõem de armas atômicas e os demais, o que está em jogo não é traçar uma linha separando essas duas categorias, mas saber onde ela deve ser traçada: quais os países membros do clube e quais os que não seriam reconhecidos como membros? Embora tenham por vezes justificado a proliferação com argumentos aplicáveis aos outros países, além deles próprios, os principais estados "recalcitrantes" (China, França e Índia) em nenhum momento defenderam uma proliferação nuclear generalizada e completa, mas preocuparam-se principalmente em remover obstáculos à sua inclusão no clube restrito dos países nuclearizados. Esta é uma área em que os objetivos da ordem internacional e da justiça internacional (ou seja, da igualdade de tratamento) entram em conflito.

Seja ou não o mundo de muitas potências nucleares uma alternativa desejável à presente forma do sistema internacional, é preciso admitir que se trata de alternativa que tem uma boa possibilidade de realização. Como a visão de um mundo desarmado, a visão de um mundo com muitas potências nucleares é, em si mesma, incompleta. Na forma alternativa de um sistema de estados com muitas potências nucleares, as perspectivas de ordem e justiça dependeriam de outros fatores além da tecnologia militar prevalecente e o número de estados com acesso a ela.

A homogeneidade ideológica

Outra forma alternativa para o sistema de estados é a marcada pela homogeneidade ideológica, diferentemente da heterogeneidade ideoló-

gica prevalecente no sistema atual. Os expoentes das ideologias políticas sustentam muitas vezes que o triunfo da sua doutrina em todo o sistema internacional traria, entre outros benefícios, o de eliminar ou reduzir as fontes de guerra e conflito, levando a um mundo mais ordenado. Assim, os defensores da Reforma e da Contra-Reforma, da Revolução e da Contra-Revolução, e, na nossa época, os apologistas do Comunismo e do Anti-Comunismo sustentam que a sua causa é a causa da paz, mesmo quando preconizam a guerra.

Conforme se tem observado, esses revolucionários e contra-revolucionários ideológicos adotam, às vezes, a meta de uma sociedade universal, que substituiria o sistema de estados (vide Capítulo 2). Mas em outras oportunidades aderem a uma visão do mundo que ainda é organizada como um sistema de estados, mas na qual todos os estados aceitam a única ideologia verdadeira e, por isso, podem manter entre si relações harmoniosas. É esta visão que nos interessa aqui.

A adesão de Kant à ideologia da Revolução Francesa levou-o à noção de que a paz deveria ter como fundamento uma república mundial, ou *civitas gentium*, mas em *Paz Perpétua* o filósofo mostra seu desapontamento com a idéia, voltando-se para a sua substituição por uma liga de estados "republicanos" ou constitucionais, que evitasse a guerra e se difundisse por todo o globo.[8] Os "legitimistas" da era pós-napoleônica viam a perspectiva da paz internacional, com tranqüilidade interna, em uma Santa Aliança de estados soberanos, unidos pela piedade e os direitos dinásticos. Para Mazzini a perspectiva da paz tinha por base o triunfo universal do nacionalismo, que seria assistido por uma Santa Aliança dos Povos, entre os quais não haveria qualquer conflito de interesse. De modo diferente, tanto o Presidente Wilson, nos Estados Unidos, como os membros da *Union for Democratic Control*, na Inglaterra, e os bolchevistas, na Rússia, sustentavam que o controle da política exterior por forças democráticas ou populares era uma fonte de paz e concórdia entre os estados.

Marx considerava que a perspectiva de paz dependia da abolição do capitalismo e da luta de classes. Achava que o estado não passava de

[8] Kant, *Perpetual Peace*, págs. 19-20.

um instrumento da luta de classes, e também (embora isto seja menos claro) que a nação seria um fenômeno transitório. Dessa forma, sua teoria pode ser entendida como implicitamente presumir que, com a revolução proletária universal, o estado desapareceria e, com ele, o sistema de estados. Por outro lado, Marx e Engels, às vezes, argumentavam como se unidades distintas continuariam a existir depois da revolução. A partir de 1917, os marxistas-leninistas tiveram que aceitar como substituto o conceito de uma liga de estados socialistas (a Comunidade Socialista) por viverem em um mundo onde a revolução proletária só aconteceu em um número limitado de países e, mesmo neles, o estado sobrevivia como instrumento da ditadura do proletariado. Hoje, na concepção marxista-leninista, essa visão é exemplificada pela doutrina de que o relacionamento entre os estados socialistas, governado pelos princípios do "internacionalismo socialista", deve ser diferenciado das relações entre os estados capitalistas, governadas pelos princípios do imperialismo, e também das relações entre os estados socialistas e os capitalistas, sujeitas aos princípios da "coexistência pacífica".

A visão do sistema de estados que conquista a ordem ou harmonia pelo triunfo em todos os países da única ideologia verdadeira difere da visão grociana e da solidarista. Nesta última os conflitos de interesse continuariam a existir entre os estados, sendo preciso reduzí-los pelo poder da coletividade, enquanto a visão grociana sustenta que, com a entronização da ideologia verdadeira, os conflitos de interesse deixarão de existir, ou terão muito pouca importância. No entanto, essas duas visões por vezes aparecem combinadas, com alguma dificuldade, no pensamento da mesma pessoa. O Presidente Wilson, por exemplo, depositava suas esperanças na idéia solidarista da Liga das Nações, mas era atraído também pela noção de que a Liga devia ser uma associação de estados democráticos; e os arquitetos das Nações Unidas, também comprometidos primordialmente com a visão solidarista, fizeram um aceno em favor da idéia de que a fonte de paz é a ideologia verdadeira, com a exigência de que os estados membros da organização fossem "amantes da paz".

Deveríamos distinguir a idéia de que haveria mais ordem em um sistema de estados ideologicamente homogêneo pelo fato de se apoiar

em uma única ideologia, deixando assim de provocar conflitos ideológicos, da idéia de que essa maior ordenação se deveria à capacidade daquela ideologia em particular de reduzir ou eliminar conflitos de interesse entre os estados. Esta última interpretação está sujeita a algumas fortes objeções, qualquer que seja a ideologia em questão.

Na época em que a política exterior era decidida pelos monarcas e seus ministros, e as guerras eram ocasionadas por conflitos dinásticos, e combatidas por exércitos profissionais liderados por aristocratas proprietários de terras, os ideólogos liberais ou burgueses podiam conferir plausibilidade à tese de que os conflitos internacionais eram fabricados artificialmente pelos grupos políticos dominantes, e que mudanças políticas internas em todos os países revelariam a harmonia natural de interesses entre os povos. Foi esta perspectiva que levou Paine à percepção de que a causa das guerras era a soberania monárquica; Cobden a sustentar que o comércio internacional seria a grande panacéia e Comte a proclamar a incompatibilidade da sociedade industrial com a guerra.

À medida, porém, que ocorreram mudanças internas levando ao declínio no controle monárquico e aristocrático da política externa, e aumentando a influência da classe média, essa tese tornou-se menos plausível. Os burgueses alemães e franceses, como os industriais de Manchester, eram menos motivados pelas disputas e rivalidades dinásticas, o que não significava que não houvesse outros motivos para detonar conflitos internacionais. As "razões de estado" passaram a ter conteúdo de interesse nacional, em lugar do interesse dinástico, e a paixão ou orgulho real cedeu lugar à paixão nacionalista e ao orgulho público como causa de conflitos e guerras. No princípio do século XX, Lenin, com a ajuda de Hobson, pôde tornar plausível a tese de que era precisamente a disputa entre capitalistas, financistas e industriais que levava à tensão internacional e à guerra, e que as perspectivas de paz residiam em outra mudança interna que desse o poder ao proletariado.

No entanto, assim como os governos burgueses tinham seus próprios motivos para fazer a guerra, embora estivessem livres de algumas das razões que incitavam as classes feudais às hostilidades, os governos que refletem os interesses do proletariado, definidos pelo Partido Co-

munista, sofrem impulsos que também os levam ao conflito internacional. A experiência da União Soviética, da República Popular da China e de outros países socialistas, no seu relacionamento recíproco, não demonstra a existência de uma harmonia natural de interesses entre os povos ou as classes trabalhadoras. Com efeito, em suas relações mútuas os estados socialistas ou proletários têm exibido os mesmos conflitos de interesse dos estados de todos os tipos.

O ponto de vista de que um certo segmento da sociedade é, por sua natureza, internacionalista só parece plausível antes desse segmento chegar ao poder. Na verdade, são os elementos da sociedade que detêm o poder que, mais de perto, se identificam com a manutenção ou ampliação do poder do estado no exterior. Os elementos mais afastados do poder interessam-se menos pelos interesses e honrarias externas, posicionando-se naturalmente em divergência da política externa seguida, e chegando por vezes a simpatizar com os oponentes do seu país. No entanto, quando chegam ao poder herdam o interesse pela projeção externa do estado. A doutrina de que o triunfo universal da ideologia verdadeira criará a paz não leva em conta o argumento apresentado por Hegel, na sua crítica a Kant, de que a fonte de tensão internacional, e das guerras, é o estado enquanto estado, e não esta ou aquela forma particular de estado.[9]

No entanto, pode-se esperar que um sistema de estados baseado na mesma ideologia, qualquer que seja, e que portanto estivesse livre dos conflitos ideológicos, seria mais ordeiro do que o sistema de estados hoje existente. Conforme observou Raymond Aron, no passado o sistema de estados passou por várias fases de pelo menos relativa homogeneidade ideológica, nos intervalos entre as guerras de religião, as guerras da Revolução Francesa, de Napoleão, as Guerras Mundiais e a Guerra Fria do século XX, que foram os momentos de maior conflito de ideologias.[10] Pode-se concordar com a afirmativa de Aron de que a

[9] Vide *Philosophy of Right* de Hegel, trad. de T. M. Knox (Oxford, Clarendon Press, 1942), parte III.
[10] Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations* (Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1962), págs. 99-104. Tradução para o português: *Paz e Guerra entre as Nações*, Brasília, Universidade de Brasília.

coincidência das guerras mais importantes com a maior heterogeneidade do sistema de estados não é acidental, não só porque os conflitos ideológicos sucessivos têm sido uma causa dessas guerras mas também porque elas mesmas contribuem para acentuar o conflito ideológico, já que cada um dos estados beligerantes tende a aliar-se com certas facções internas dentro do estado inimigo.

No entanto, esses períodos de relativa homogeneidade ideológica têm-se caracterizado pela tolerância de diferenças ideológicas, em vez da uniformidade ideológica. Embora tenham terminado aparentemente com a vitória de um dos lados em conflito, mediante um processo de exaustão as guerras religiosas e as guerras da Revolução Francesa e de Napoleão levaram a ajustes que tornaram possível a coexistência ideológica, o que poderá acontecer também com os conflitos ideológicos surgidos no século XX. Por sistema ideologicamente homogêneo concebemos um sistema de estados em que estes estejam unidos não por uma fórmula que permita a coexistência de diferentes sistemas políticos, econômicos e sociais, mas pela determinação de manter um único tipo de sistema político, social e econômico. Em outras palavras, temos em conta uma Santa Aliança universal capaz de sustentar uma única ideologia no conjunto do sistema de estados, da mesma forma como agora prevalece uma única ideologia dentro das esferas limitadas da aliança norte-americana e da comunidade socialista.

Um sistema desse tipo promete um grau elevado de ordem interna, pois quem desafia o sistema político, social e econômico predominante precisa enfrentar não só o estado imediatamente interessado mas a sociedade de estados de modo geral. Para apoiar o sistema existente poderia haver intervenções do tipo com que a União Soviética e os Estados Unidos reagiram a desafios feitos a suas respectivas áreas de influência, na Europa Oriental e na América Central, com a diferença de que não seriam condenadas ou criticadas por outros estados. O sistema promete também um grau elevado de ordem internacional: não haveria tensões ideológicas a dividir os estados, embora pudesse haver conflitos entre eles resultantes do choque entre interesses materiais ou da ansiedade sobre a sua segurança. Na verdade, o interesse comum de todos os

estados em defender seu sistema econômico, político e social lhes daria um forte incentivo para moderar seus conflitos de interesse.

Pode-se duvidar, porém, se a política mundial exibirá algum dia o tipo de uniformidade ideológica necessário para instituir ou manter uma forma alternativa, como esta, para o sistema de estados. Se assumirmos que haverá no futuro, como houve no passado, mudança e variedade constantes nas ideologias adotadas em diferentes partes do mundo, a tentativa de remodelar o sistema de estados com base nos princípios da uniformidade ideológica seria provavelmente uma fonte de desordem, e retornaríamos ao princípio de que a melhor forma de manter a ordem é a disposição de tolerar diferenças ideológicas, ou seja, o princípio em que se baseia o presente sistema de estados.

PARA ALÉM DO SISTEMA DE ESTADOS

Se emergisse uma forma alternativa de ordem política universal que fosse mais do que uma simples mudança de fase ou condição do sistema de estados, mas representasse a completa superação do sistema tal como o conhecemos, essa transformação teria de extinguir alguns dos seus atributos essenciais: a existência de estados soberanos; a interação entre eles, de modo a formarem um sistema; e um certo grau de aceitação de regras e instituições comuns, que fazem com que esses estados constituam uma sociedade.

Um sistema mas não uma sociedade

É possível conceber o surgimento de uma forma de organização política universal que tivesse o primeiro e o segundo desses atributos, mas não o terceiro. Em outras palavras, podemos imaginar que haja uma pluralidade de estados soberanos, formando um sistema que, no entanto, não constitua uma sociedade internacional. Situação que representaria o fim do sistema de estados, o qual, conforme observou-se aqui, é uma sociedade internacional, além de um sistema. Haveria estados interagindo em base global, mas teria desaparecido o elemento de

aceitação de valores e interesses comuns, e em sua base, de regras e de instituições comuns. Haveria comunicação e negociação entre os estados, mas faltaria o compromisso com uma rede de instituições diplomáticas; haveria acordos, mas sem a aceitação de uma estrutura de obrigações legais internacionais; haveria conflitos violentos entre os estados, limitados pela capacidade bélica dos beligerantes mas não pela sua vontade de observar restrições à conduta da guerra; haveria equilíbrios de poder surgidos fortuitamente, mas não como resultado de tentativas conscientes de preservar esse equilíbrio; teríamos potências maiores e menores, mas não um consenso de grande potência, no sentido de potência dotada de direitos e deveres especiais.

Seria difícil determinar se em algum momento no futuro o sistema de estados teria deixado de ser uma sociedade internacional. Pode haver a aceitação de regras e instituições comuns por alguns estados, mas não por outros. Quantos estados precisariam desligar-se da sociedade internacional para que possamos dizer que essa sociedade deixou de existir? Certas regras e instituições podem continuar a ser aceitas, outras não. Ora, quais são as regras e instituições essenciais? A aceitação de regras e instituições pode ser difícil de determinar: será que ela repousa na aceitação verbal dessas regras, na conduta que se ajusta estritamente a elas ou na vontade de aceitá-las mesmo quando o estado procura escapar delas? Consideradas estas dificuldades, já vimos que há amplos precedentes históricos de um sistema internacional que não chega a ser uma sociedade internacional (vide Capítulos 1 e 2).

Um sistema desse tipo pode contar com alguns elementos de ordem. Certos estados podem conseguir um grau de ordem interna, a despeito da inexistência de regras e instituições no seu relacionamento mútuo. Uma certa medida de ordem internacional pode também ser sustentada por equilíbrios de poder fortuitos; por relações de contenção nuclear recíproca; por esferas de preponderância de grandes potências, impostas de forma unilateral; por restrições à conduta na guerra resultantes da autocontenção ou por limitações da capacidade bélica. Mas um sistema internacional deste tipo seria extremamente desordenado, exemplificando na verdade o estado da natureza descrito por Hobbes.

Estados, mas não um sistema

É concebível também que pudesse emergir uma forma de organização política universal com o primeiro dos atributos essenciais citados, mas não o segundo. Podemos imaginar a existência de estados soberanos sem interação ou contato mútuo, ou pelo menos com contatos tão escassos que seriam insuficientes para que se conduzissem como partes de um sistema. Os estados poderiam associar-se em determinadas regiões, formando assim sistemas regionais, mas não haveria propriamente um sistema global. No conjunto do globo encontraríamos uma percepção recíproca dos estados, e até mesmo contatos em escala limitada, mas a existência desses estados em todas as partes do mundo deixaria de ser um fator vital nos cálculos feitos por cada um deles.

Seria difícil determinar o grau de declínio na interação global dos estados para que pudéssemos dizer que eles deixaram de formar um sistema. Se há um grau elevado de interação econômica e social em todo o mundo, mas não estratégica, será possível falar em um sistema global? Será que o sistema global de estados deixa de existir somente porque certas sociedades são dele excluídas? Sabemos que ainda hoje existem sociedades quase intocadas, nas selvas do Brasil e nas montanhas da Papua Nova Guiné, e nem por isso deixamos de considerar que existe um sistema global de estados.

Uma vez mais, há muitos precedentes históricos para esse tipo de alternativa ao sistema de estados. Conforme notamos, só depois do século XIX surgiu um sistema de estados com dimensão global. Será que essa alternativa representa um caminho superior para a ordem mundial?

Tem-se insistido em responder afirmativamente a essa pergunta. Dentro dos seus limites, um conjunto de estados isolados ou semi-isolados, ou de outros tipos de comunidade, poderia alcançar uma forma tolerável de ordem social e uma modalidade de ordem mundial que seria simplesmente a soma da ordem derivada de cada um desses estados ou comunidades. Ao mesmo tempo, as fontes clássicas de desordem surgidas nas situações de interação entre estados seriam evitadas, pois essa própria interação seria evitada ou mantida em um nível mínimo.

Em substância, esta era a visão que tinha Rousseau de um mundo de pequenos estados auto-suficientes, cada um deles mantendo a ordem dentro dos seus limites mediante a vontade coletiva da sua comunidade, e sustentando a ordem nas suas relações recíprocas ao minimizar os contatos.[11] Essa visão fez também parte da receita deixada para os Estados Unidos por George Washington, no seu *Farewell Address*: "Com respeito às relações externas, a grande regra de conduta para nós é manter, com elas, a menor vinculação política possível, ao expandir nossas relações comerciais."[12] Para Washington esta máxima só era aplicável aos Estados Unidos, que se encontravam em posição de isolamento físico real das potências que poderiam ameaçar o país. O estadista inglês Richard Cobden, mais tarde, transformou-a em uma regra geral aplicável a todos os estados com sua receita: *"O menor relacionamento possível entre os governos, a maior conexão possível entre as nações do mundo".* [13]

Cobden acreditava na não-intervenção, no sentido mais rígido e absoluto do conceito. Opunha-se à intervenção nos conflitos internacionais assim como nos internos: por razões ideológicas (como o liberalismo e o nacionalismo no continente europeu), que ele aprovava, assim como por razões que condenava, (como a intervenção da Santa Aliança); e também por motivos de interesse nacional, como a preservação do equilíbrio de poder ou a proteção do comércio. Rejeitava a distinção feita por John Stuart Mill entre a intervenção nos assuntos dos países civilizados e a intervenção em países bárbaros, entre a intervenção por si mesma e aquela destinada a defender o princípio da não-intervenção contra uma potência que o tivesse violado.[14] Opunha-se até mesmo à tentativa de influir sobre os assuntos de outro país pela simples persuasão moral, e deixou de sancionar a formação de qualquer organização

[11] Vide "*Rousseau on War and Peace*", em Stanley Hoffman, *The State of War: Essays in the Theory and Practice of International Politics* (Londres, Pall Mall Press, 1965).

[12] Citado por Richard Cobden no princípio de "*England, Ireland and America*"; vide *The Political Writings of Richard Cobden* (Londres, Cassel, 1886), pág. 3.

[13] *"As little intercourse as possible betwixt the governments, as much connection as possible between the nations of the world".* (Ibid., pág. 216).

[14] John Stuart Mill, "*A Few Words on Non-Intervention*", em *Dissertations and Discussions*, vol. III (Londres, Longmans, Green & Co., 1867).

inglesa que tivesse o objetivo de interferir em outro país, como aquelas formadas para promover campanhas contra a escravidão nos Estados Unidos. No entanto, na visão de Cobden a promoção da maior interação sistemática possível nos campos econômico e social era tão importante quanto a interação mínima em assuntos estratégicos e políticos. Aceitando a conveniência da prática universal do *laissez faire* pelos governos, com relação à economia, imaginava que o isolamento recíproco estratégico e político dos estados podia coexistir com a sua interdependência econômica.[15]

Uma forma de organização política universal baseada no isolamento absoluto ou relativo das comunidades (supondo que este fosse um desenvolvimento possível) teria certas desvantagens. Se é verdade que no passado a interação sistemática dos estados implicava certos custos (a desordem internacional, a sujeição dos fracos aos mais fortes, a exploração dos pobres pelos ricos), trouxe também algumas vantagens (assistência aos fracos e pobres pelos fortes e ricos, a divisão internacional do trabalho, o mútuo enriquecimento intelectual dos países). A receita do isolacionismo universal, mesmo na forma limitada preconizada por Cobden, de não-intervencionismo político e estratégico, implica perda das oportunidades derivadas da interação humana em escala global, assim como o afastamento dos perigos que ele provoca.

O governo mundial

Pode-se conceber também que surgisse uma forma de organização política mundial sem o primeiro dos atributos essenciais mencionados acima, a saber, os estados soberanos. Isto poderia ocorrer, por exemplo, com a emergência de um governo mundial.

Podemos imaginar que esse governo mundial fosse instalado pela conquista, como resultado do que John Strachey chamou de, "torneio definitivo"[16] entre as grandes potências; neste caso teríamos um império universal baseado no domínio da potência conquistadora.[17] Uma alter-

[15] Vide especialmente "*England, Ireland annd America*" e "*Russia, 1836*", nos *Political Writings* de Cobden.
[16] "*Knock-out tournament*"
[17] Strachey, *On the Prevention of War*.

nativa seria um contrato social entre os estados, tendo como resultado uma cosmópolis ou república universal, fundamentada em alguma forma de consentimento ou consenso. Nesta hipótese pode-se imaginar que o governo mundial surgiria subitamente, talvez em conseqüência do esforço de emergência induzido por alguma catástrofe, como uma guerra global ou um desastre ecológico (hipótese concebida por uma sucessão de futurólogos, de Kant a Herman Kahn); ou então que se instalasse gradualmente, talvez mediante o aumento dos poderes das Nações Unidas. Pode-se imaginar que resultasse de um ataque direto e frontal ao problema político de fazer com que os estados abandonassem a sua soberania, conforme certas teorias "funcionalistas", ou como o efeito indireto da desmobilização da soberania dos estados a partir das áreas não-políticas.

Nunca houve um governo mundial, mas já houve governos que exerciam o poder supremo sobre o que para a sua população era a totalidade do mundo conhecido. Durante toda a história do moderno sistema de estados houve sempre a percepção da possibilidade de um governo universal, e argumentos em favor dessa idéia: sob a forma de doutrina passadista, pregando um retorno à unidade de Roma, ou sob a forma de doutrina futurista, para a qual um único estado mundial seria uma conseqüência inevitável do progresso. No século XX ressurgiu a doutrina do governo mundial, como reação aos dois grandes conflitos bélicos.

O argumento clássico em favor do governo mundial sustenta que a melhor forma de manter a ordem entre os estados é a instituição de uma autoridade suprema, como a existente dentro do estado, à qual os indivíduos estão sujeitos. Em geral esse argumento está relacionado com o objetivo da ordem mínima e, em particular, com o afastamento da hipótese de guerra, considerada uma conseqüência inevitável do sistema de estados soberanos. Mas ele é desenvolvido também com relação ao objetivo da ordem ótima. Assim, hoje argumenta-se, muitas vezes, que o governo mundial seria a melhor maneira de alcançar a meta da justiça econômica para todos os indivíduos, ou o objetivo de assegurar uma administração adequada do ambiente natural.

O argumento clássico contra o governo mundial tem sido o de que ele destruiria a liberdade, embora mantivesse a ordem, violando a inde-

pendência dos estados e das nações (argumento utilizado pelos ideólogos das grandes alianças, que se opunham à monarquia universal); e prejudicaria também a liberdade dos indivíduos que, diante de um governo mundial tirânico, não poderiam asilar-se sob um governo alternativo.

Assim, os argumentos em favor do governo mundial parecem repousar na presunção da prioridade da ordem sobre a justiça internacional e humana, ou a liberdade. Pode-se considerar, contudo, que também para atingir o objetivo da ordem mundial o sistema de estados oferece uma melhor perspectiva do que o governo mundial.

Um novo medievalismo

É igualmente concebível que os estados soberanos desaparecessem, mas que fossem substituídos não por um governo mundial porém pelo equivalente moderno e secular do tipo de organização política universal que existiu na Cristandade Ocidental, durante a Idade Média. Nesse sistema, nenhum estado ou governante era soberano no sentido de ter autoridade suprema sobre determinado território e um certo segmento da população cristã. Os governantes precisavam compartilhar sua autoridade com os vassalos, no nível inferior, e com o Papa, no nível mais alto (no caso da Alemanha e da Itália, com o Sacro Imperador Romano). Assim, a ordem política universal da Cristandade Ocidental na Idade Média representa uma alternativa para o sistema de estados, sem chegar a um governo universal.

Nesse universo cristão, admitia-se que toda autoridade provinha em última análise de Deus, e o sistema político era fundamentalmente teocrático. Poderia assim parecer fantasioso contemplar um retorno ao modelo medieval, mas não é uma fantasia imaginar a possibilidade de desenvolvimento de uma contra-partida moderna e secular que repetisse sua característica central: um sistema de lealdades múltiplas e autoridades sobrepostas.

Sabemos que hoje os estados soberanos dividem o palco da política mundial com "outros atores", assim como na época medieval o estado o partilhava com "outras associações" (para empregar a terminologia dos medievalistas). Se os estados modernos dividissem sua autoridade *vis-à-vis* os cidadãos e a sua capacidade de comandar a lealdade desses

cidadãos com certas autoridades regionais e mundiais, e de outro lado com autoridades sub-estatais ou sub-nacionais, de tal forma que o conceito de soberania deixasse de ser aplicado, poderíamos dizer que tinha surgido uma ordem política neo-medieval.

Poderíamos imaginar, por exemplo, que o governo do Reino Unido compartilhasse a sua autoridade com atores regionais, na Escócia, Gales, Wessex etc., assim como com uma autoridade européia, em Bruxelas, e autoridades mundiais em Nova York e Genebra, de tal forma que a noção da supremacia do governo de Londres sobre o território e povo do Reino Unido perderia sua força. Poderíamos imaginar que as autoridades sediadas na Escócia e em Gales, assim como as de Bruxelas, Nova York e Genebra fossem plenamente reconhecidas como atores da política mundial, com direitos e deveres prescritos pelo direito internacional, conduzindo negociações e possivelmente comandando forças armadas. Imaginaríamos que a lealdade política dos cidadãos da cidade de Glasgow, por exemplo, ficaria dividida entre Edimburgo, Londres, Bruxelas e Nova York, de modo que não se poderia presumir o primado do governo de Londres sobre os outros centros de poder, como acontece hoje. Se essa situação prevalecesse em todo o mundo, teríamos o que estamos chamando de "ordem neo-medieval", à falta de melhor denominação.

O argumento a favor desse modelo de organização política universal como método para assegurar a ordem mundial mais eficaz do que o do sistema de estados baseia-se no fato de que ele promete evitar os clássicos perigos do sistema atual, mediante uma estrutura de autoridades sobrepostas e de lealdades cruzadas, que reuniria todos os povos do mundo em uma única sociedade universal e evitando, ao mesmo tempo, a concentração de poder inerente a um governo mundial. Os que duvidam da superioridade do modelo neo-medieval afirmam que não há garantia de que ele seria mais propício à ordem do que o sistema de estados soberanos, e não menos favorável. É concebível que se pudesse instituir uma sociedade universal deste tipo, fornecendo uma base firme para a realização das metas elementares da vida social. No entanto, se repetisse o precedente vivido pela Cristandade Ocidental, traria mais insegurança e uma violência mais contínua e difusa do que o moderno sistema de estados.

Alternativas não-históricas

Finalmente devemos registrar a possibilidade de que o sistema de estados que conhecemos hoje viesse a desenvolver-se de uma forma que não se aproxime de nenhum dos quatro modelos mencionados de organização política mundial.

Obviamente, qualquer modelo futuro de organização política mundial será diferente da experiência histórica precedente, pois terá certas características únicas, e não se parecerá exatamente com qualquer sistema existente no passado. Meu argumento não é este, bastante trivial, e sim que poderemos ter um sistema político universal que nem de longe lembre qualquer uma das quatro alternativas derivadas da história, o que é bem mais difícil. Os termos básicos com que hoje consideramos uma possível organização política universal poderiam ser modificados decisivamente pelo progresso tecnológico, ou igualmente pelo seu retrocesso ou decadência, por mudanças revolucionárias nas idéias morais e políticas, científicas e filosóficas, ou por catástrofes previsíveis ou não previsíveis, de natureza militar, econômica ou ecológica.

Não pretendo especular sobre quais seriam essas alternativas não-históricas. Parece evidente a impossibilidade de confinar as variedades de possíveis formas futuras a uma lista finita de sistemas políticos hoje concebíveis. Por isso não podemos tratar seriamente as tentativas de decifrar as leis que regem a transformação de um tipo de sistema político universal para outro. Por definição não é possível prever modelos políticos que são imprevisíveis, e as próprias tentativas de definir formatos políticos não-históricos dependem de apelos à experiência histórica. Mas a visão que temos das possíveis alternativas para o sistema de estados soberanos deve levar em conta os limites da nossa imaginação e a nossa incapacidade de transcender a experiência passada.

Capítulo XI

O SISTEMA DE ESTADOS ESTARÁ EM DECLÍNIO?

Hoje é bastante comum o argumento de que o sistema de estados encontra-se em declínio, e está sendo substituído, ou será substituído, por uma forma fundamentalmente diferente de organização política universal. Qual a evidência de que isto esteja acontecendo e de que o sistema de estados, que conhecemos, cederá lugar a uma das alternativas discutidas no Capítulo precedente?

Um Sistema, Mas Não Uma Sociedade

Com respeito ao sistema de estados, não é difícil imaginar que, embora continue a ser um sistema, poderá deixar de ser uma sociedade internacional. Já se mostrou que embora haja um elemento de sociedade no sistema de estados contemporâneo, esse elemento tem base precária (vide o Capítulo 2). A despeito da ilusão de fortalecimento da sociedade dos estados, criada pela expansão do direito internacional e a multiplicação de organismos internacionais, desde o princípio da Primeira Guerra Mundial vem ocorrendo um provável declínio no consenso sobre os interesses e valores comuns dentro do sistema de estados. As divisões ideológicas que se seguiram à revolução bolchevista, a revolta dos povos e estados não europeus contra o domínio ocidental e a expansão do sistema de estados além dos seus limites originalmente europeus e ocidentais criaram um quadro em que a área de consenso reduziu-se em comparação com a que havia em 1914. É fácil imaginar que nas próximas décadas essas tensões afetarão o que dela restou, reduzindo-a ainda mais, de forma drástica, e podendo até mesmo fazer com que desapareça de todo.

Será desnecessário enumerar as fontes de um possível colapso, com o desaparecimento da sociedade internacional. As tensões ideológicas entre os estados comunistas e não-comunistas, que dominaram os anos 1950 e 1960, diminuíram muito, mas não se extinguiram de todo. As tensões entre os estados ricos e industrializados e os pobres e agrícolas não mostram sinais de abatimento, e talvez ainda não tenham chegado ao apogeu. Uma nova fonte de tensão são os conflitos de interesse derivados da percepção mais aguda da escassez de certos recursos. E é preciso reconhecer também que o grau da tensão sofrida pelas regras e instituições comuns surgidas na parte final do século XX pode ser determinado em grande parte por fatores "acidentais" – no sentido de que são apenas conseqüência da ruptura do gerenciamento diplomático de algum conflito em particular. Uma única guerra nuclear em larga escala, mesmo se limitada a dois beligerantes no que respeita ao emprego de armas nucleares, poderia transformar, de súbito, o cenário político mundial, provocando uma desintegração rápida e generalizada do respeito pelas regras e instituições da sociedade internacional. Com efeito, até aqui a história internacional do século XX pode ser considerada como uma tentativa prolongada de lidar com o declínio drástico do elemento "sociedade" nas relações internacionais causado por um simples e catastrófico "acidente": a Primeira Guerra Mundial.

Não obstante, se precisamos admitir que o desaparecimento da sociedade internacional é uma possibilidade, devemos mencionar igualmente certos fatores que contribuem para a sua persistência. Na verdade, considerando as tensões sofridas pela sociedade internacional no século XX, talvez o mais extraordinário é que ela tenha sobrevivido. Enquanto a área de consenso entre os quase 140 estados existentes, que diferem radicalmente em ideologia, cultura, civilização, riqueza e poder, é muito menor do que a existente entre os estados em 1914, em muito menor número, relativamente homogêneos e predominantemente europeus, subsiste uma estrutura de regras e instituições dentro da qual ficaram contidos os grandes cismas do século.

Assim, o sistema de direito internacional derivado principalmente da experiência européia tem sido desafiado pelos estados não-europeus,

em especial os novos estados asiáticos e africanos, porque se desenvolveu em função dos interesses especiais das potências européias, servindo como instrumento para o seu domínio. No entanto, embora se tenha procurado provocar mudanças, de modo a estabelecer a ilegitimidade da soberania colonial, até certo ponto com sucesso, afirmando o direito soberano dos novos estados sobre os seus recursos naturais, a necessidade de transferir riqueza dos estados ricos para os pobres e os limites dentro dos quais os novos estados herdam as obrigações dos seus predecessores, tudo isso ocorreu tendo como pano de fundo a aceitação pelos novos estados da estrutura e objetivos básicos do sistema existente.[1]

O mecanismo das relações diplomáticas entre os estados foi sacudido pela luta ideológica entre o comunismo e o anti-comunismo, levando, durante o período da Guerra Fria, ao virtual desaparecimento da representação consular entre os dois blocos, assim como a uma redução da sua representação diplomática. No entanto, mesmo no auge do conflito ideológico, continuou a haver relações diplomáticas entre os estados dos dois blocos, e as formalidades e procedimentos diplomáticos continuaram a ser observados. Da mesma forma, o súbito ingresso na sociedade internacional de estados não-europeus, que constituem agora a maioria, teve seu impacto sobre o estilo e os métodos diplomáticos, no entanto notadamente menor do que a evidente disposição desses novos estados para ajustar-se à diplomacia tradicional como instituição estabelecida da sociedade dos estados.

Na sociedade internacional não há um consenso, pelo menos de forma explícita, sobre a necessidade de um equilíbrio de poder, ou de como mantê-lo, mas na parte final do século XX podia-se falar na existência de um equilíbrio geral de poder baseado na relação de contenção nuclear recíproca entre os Estados Unidos e a União Soviética. Um equilíbrio não de todo fortuito, mas resultante, em parte, da determinação desses dois estados e na qual ocupava um lugar importante a percepção de ambos de que tinham um interesse comum.

[1] Sobre este ponto vide S. Prakash Sinha, *New Nations and the Law of Nations* (Leyden, Sijthoff, 1967).

Como acontecera antes com a Liga das Nações, as Nações Unidas não conseguiram propor um caminho alternativo para a ordem mundial mediante a solidariedade dos estados na implementação da segurança coletiva. No entanto, conseguiu sobreviver como única organização universal internacional e, portanto, simbolizando os interesses e valores comuns subjacentes à discórdia hoje presente no sistema internacional. A redução e o desaparecimento do elemento "sociedade" nas relações internacionais é um desenvolvimento futuro, que devemos considerar inteiramente possível, como projeção natural de certas tendências atuais, mas que não temos razão para presumir que seja necessário.

Estados, Mas Não Um Sistema

Uma segunda alternativa concebível, mencionada no último Capítulo, é a de que os estados continuem a existir, mas deixem de formar um sistema, por se isolarem completamente uns dos outros ou porque, embora mantenham algum contato, este fosse insuficiente para fazer com que se comportassem como partes de um mesmo conjunto. Essa situação representaria um retorno à situação que existia antes do século XIX, quando não havia um único sistema global de estados de que todos participassem, embora, em várias regiões do mundo, houvesse estados, sistemas de estados e associações políticas regionais de outros tipos.

O desaparecimento do elemento "sistema" do presente cenário da política universal só poderia ocorrer como conseqüência do colapso da atual civilização científica, industrial e tecnológica. É evidente que o progresso da indústria e da tecnologia nos últimos dois séculos trouxe com ele um aumento no nível de interação econômica, social e estratégica entre as várias partes do mundo. No entanto, não é inconcebível que pudesse acontecer uma reversão dessas tendências. A escassez de energia, a busca da auto-suficiência de recursos, o questionamento do progresso econômico como objetivo da política, a influência crescente de filosofias anti-científicas são tendências nessa direção. No entanto, essas tendências não chegam a ter uma importância que pudesse fazer com que os estados deixassem de formar um sistema, limitando-se a agrupar as comunidades isoladas na forma imaginada por Rousseau.

Naturalmente, é possível perceber na política mundial contemporânea uma tendência para maior regionalismo, tanto na organização da paz e segurança como na administração dos assuntos econômicos internacionais. Pode-se conceber uma inversão na preferência pelas organizações globais em lugar das regionais, exibida pelas potências vitoriosas ao terminar a Segunda Guerra Mundial, quando rejeitaram os esquemas regionais preferidos por Churchill, por exemplo, em favor das Nações Unidas e das suas agências especializadas. É possível também que a "paz em parcelas" (título de uma obra recente) venha a dominar o pensamento sobre o papel das organizações internacionais no campo da paz e da segurança; que o comércio, as finanças e a assistência ao desenvolvimento venham a ser tratados principalmente por órgãos regionais, e não globais; e que as Nações Unidas e outras organizações mundiais possam declinar e até mesmo desaparecer de todo.[2] Uma perspectiva para um futuro próximo envolvendo essa possibilidade é a divisão do mundo em esferas de responsabilidade das grandes potências: Estados Unidos, o complexo de estados da Europa Ocidental, a Rússia, China e Japão. Cada uma delas seria responsável pela administração dos assuntos de uma região determinada, mantendo entre si uma forma de cooperação flexível.

No entanto, esta e outras visões de um sistema mundial mais regionalizado estão longe de representar a inexistência de um sistema global de estados. A característica essencial desse sistema não é a existência de organizações globais, mas sim de uma interação global entre os estados. Estes parecem tender a continuar existindo, persistam ou não aquelas organizações e nenhuma visão do futuro será realista se não levar em conta a existência de uma interação social, econômica, diplomática e estratégica em escala global. As mudanças catastróficas resultantes de uma guerra nuclear global, que reduzisse toda a vida a um baixo nível econômico e tecnológico, a exaustão das fontes de energia e conseqüente falência dos transportes e comunicações em todo o mundo, ou uma revolução nos valores humanos que provocasse o retorno universal a um estilo de vida

[2] Vide Joseph Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organisations* (Boston, Little, Brown & Co., 1971).

mais simples e localizado, representam o tipo de condições que poderiam criar uma estrutura de estados que não formassem um sistema.

O GOVERNO MUNDIAL

Não há qualquer sinal de que os estados soberanos estejam inclinados a se sujeitarem a um governo mundial fundado no consentimento. A noção de um governo mundial baseado em contrato social entre os estados sempre firmou-se no argumento de que a necessidade criará as condições necessárias para torná-lo possível. O que precisar acontecer acontecerá para que haja ordem na política mundial. No entanto, a verdade é que na política internacional moderna os estados não reconhecem essa necessidade. Não se pode considerar que governos que não são capazes de chegar a um acordo entre si, até mesmo para aceitar o direito de existir, e para desistir do uso ou da ameaça do uso da força na solução das suas disputas, possam concordar em confiar sua segurança e outros interesses vitais a uma autoridade mundial. Se isto era assim no passado, com mais razão o será no presente e no futuro previsível, pois a área de consenso entre os principais grupos de estados é evidentemente pequena quando comparada com a de alguns períodos anteriores, e muitos estados ainda estão inebriados com a independência conquistada duramente das autoridades coloniais. A idéia de que o governo mundial possa resultar de alguma catástrofe, como uma guerra nuclear total ou um desastre econômico ou ecológico de escala mundial (a observação de Kant de que a adversidade levará os estados ao rumo que já teriam adotado se quisessem agir racionalmente) presume que depois de uma tal catástrofe o comportamento internacional será mais "racional", mas não temos meios de saber se esta presunção é válida.

A noção de um governo mundial alcançado por contrato implica um dilema. O argumento em favor do governo mundial, conforme desenvolvido por Kant e por outros, começa com a afirmativa de que os estados soberanos se encontram no estado da natureza hobbesiano, do qual precisam escapar sujeitando-se a um governo comum. Mas se isto é verdade, o contrato pelo qual eles devem emergir de tal situação não

pode ocorrer. De fato, se sem a intervenção da espada os acordos não são mais do que meras palavras, esta será a situação dos acordos dirigidos para criar um governo universal, assim como de qualquer outro acordo. O problema com a receita proposta por Kant é que a descrição das relações internacionais é inconsistente com a prescrição para o seu aprimoramento. As ações no contexto da anarquia internacional são inconseqüentes, no entanto, a grande solução do contrato social internacional ocorre justamente dentro dessa anarquia internacional. O defensor do governo mundial só pode mostrar que a sua proposta é factível e desejável se admitir que as relações internacionais não constituem um estado da natureza hobbesiano; de que os seus acordos são mais do que palavras, e que é possível provocar a colaboração entre os governos soberanos. Mas admitir isso é enfraquecer o argumento sobre a necessidade de pôr um fim ao estado de natureza prevalecente na vida internacional.

No passado, o governo mundial criado pela conquista parecia mais possível do que o governo mundial criado por acordo. Com efeito, foi pela conquista, com disputas em "torneios", que príncipes alcançaram uma posição de supremacia nos mais antigos dos estados nacionais modernos. Foi a conquista que levou à criação dos impérios universais precedentes. Em várias ocasiões o moderno sistema de estados esteve perto de transformar-se, pela conquista, em um império universal, com um único governo supremo.

No fim do século XX, porém, a possibilidade de criar-se um governo mundial pela conquista parece pequena. Três fatores atuam contra ela. O primeiro é o "empate nuclear", que aumenta muito a estabilidade do equilíbrio central soviético-norte-americano, afetando do mesmo modo os outros equilíbrios de poder entre potências. Qualquer potência que disponha de uma força de revide nuclear segura tem em suas mãos um trunfo para impedir qualquer tentativa de derrubá-la, não importa a situação do equilíbrio militar em relação aos seus adversários quando avaliada por outros indicadores. O segundo é o surgimento, na década de 1970, de um equilíbrio de poder complexo, ou multilateral, que aumenta também a estabilidade do equilíbrio de poder geral. Levando em conta a auto-suficiência militar que poderão ter, mais tarde,

os Estados Unidos, a Rússia, a China, e talvez o Japão e uma combinação de estados da Europa Ocidental, não parece provável que qualquer grande potência venha a ter condições de adquirir preponderância de modo a fazer com que as outras grandes potências concordem em criar um sistema imperial. O terceiro fator é a mobilização política dos povos do mundo, manifestada principalmente, embora não exclusivamente, pelo nacionalismo. A oposição à ascendência de qualquer nação ou raça pode ser mobilizada tão prontamente que é difícil imaginar a instalação de um sistema imperial ou hierárquico. Se essa ascendência ocorresse, não poderia ter mais do que uma curta existência, como aconteceu com a nova ordem hitlerista na Europa. Nossa época está marcada pela desintegração de impérios, e a perspectiva de uma monarquia universal nunca pareceu mais sombria.

UM NOVO MEDIEVALISMO

Haverá algum sinal de que o sistema de estados possa estar cedendo lugar a uma re-encarnação secular do sistema de autoridade sobreposta ou segmentada que caracterizou a Cristandade medieval?

É evidente que os estados soberanos não são os únicos atores ou agentes de importância na política mundial. A simples existência desses outros atores, além dos estados, não nos dá qualquer indicação de uma tendência no sentido do ressurgimento do medievalismo. A questão crucial é saber se a penetração dessas "outras associações" (para usar a expressão dos medievalistas) na soberania ou supremacia do estado sobre o seu território e os seus cidadãos é de molde a desfazer tal supremacia, retirando do conceito de soberania a sua utilidade e viabilidade. Há cinco características da política mundial contemporânea que testemunham *prima facie* essa tendência.

i) A integração regional dos estados

A primeira dessas características é a tendência de alguns estados para integrarem-se em unidades maiores. Os estados membros da Co-

munidade Européia não abandonaram sua soberania territorial, mas avançaram alguns passos num processo de integração que alguns consideram conducente a uma eventual perda de soberania. Nenhum outro agrupamento regional alcançou o grau de integração econômica da Comunidade Européia, mas outras associações como o COMECON, a Organização da Unidade Africana, a Organização dos Estados Americanos, o Mercado Comum Centro-Americano e a Associação das Nações do Sudeste da Ásia foram influenciadas pelo seu exemplo.

A retórica do movimento de integração europeu sempre incluiu o argumento de que a integração da Europa teria efeitos inovadores e benéficos sobre a ordem internacional, porque criaria uma "comunidade de segurança" ou zona de paz dentro da própria Europa e porque demonstraria ao mundo que é possível a um grupo de estados prescindir voluntariamente da sua soberania.[3]

A dificuldade deste ponto de vista é que se o processo de integração dos estados europeus viesse a conduzir à criação de um único estado (e, se em outras regiões, processos semelhantes, inspirados no exemplo europeu, tivessem igual efeito), o resultado seria a redução do número de estados soberanos, que no entanto continuariam a existir como antes.

Pode-se argumentar que, embora continuasse sendo um estado soberano, o estado europeu resultante desse processo, pelo menos, não seria um estado nacional, ficando livre das tendências nacionalistas e das ambições que no passado levaram os estados nacionais a mergulharem em conflitos. Seria de esperar assim que tivessem uma conduta mais moderada e respeitadora das leis do que os estados que lhe houvessem cedido a sua soberania; seria um estado soberano do qual teria sido erradicada a tendência para empenhar-se em uma "política de poder" (no sentido de perseguir o poder como um objetivo, e não apenas como um meio).

Esse ponto de vista não leva em conta o fato de que o movimento em favor da integração européia reflete não só a ambição de alguns europeus de transcender a "política de poder" como a de outros que desejam

[3] Vide, por exemplo, de Lorde Gladwyn, "*World Order and the Nation-State: A Regional Approach*", em *Conditions of World Order*. Ed. Stanley Hoffman (N. York, Simon & Schuster, 1970).

criar uma unidade que, em um mundo dominado por estados de dimensões continentais, como os Estados Unidos, a Rússia e a China, a Europa possa praticar mais efetivamente a "política de poder". Negligencia a conexão, que os federalistas europeus têm razão em acentuar, entre o desenvolvimento de um estado federal europeu e o desenvolvimento de um sentido de identidade ou personalidade européia (ou as condições prévias para esse sentido), afirmando em relação aos outros povos uma "nova pátria" que franceses, alemães e outros podem descobrir como sua, e que se torne um objeto mais amplo da sua lealdade. Em um nível mais profundo, a noção de que um estado que não seja um estado nacional poderá abster-se da "política de poder" esquece o fato de que o período dos estados nacionais não é senão uma fase histórica na evolução do sistema de estados, e que o lugar ocupado pela "política de poder" nas relações entre estados que não sejam "nacionais" é ilustrado também por essa história na fase dinástica ou absolutista.

Se buscarmos um indício de que a integração européia está provocando uma mudança qualitativa no sistema de estados será mais útil focalizar não o que imaginamos que seja o resultado desse processo – um super-estado europeu que na verdade é simplesmente em estado nacional em maior escala – mas sim a sua fase intermediária. É possível que o processo de integração chegue a uma fase em que haja realmente dúvida, na teoria e na prática, sobre se a soberania reside nos governos nacionais ou nos órgãos da Comunidade, ainda que, a rigor, não se possa falar em um "estado europeu". Um teste importante poderia ser se governos nacionais associados tivessem o direito e a capacidade de deixar a Comunidade, em função da força e da lealdade humana sob o seu comando. Uma situação de incerteza prolongada sobre o *locus* da soberania poderia estar apenas a um curto passo da situação de um "novo medievalismo", com o reconhecimento da irrelevância do conceito tradicional de soberania. Mas se essa situação se configurasse na Europa, ela não significaria que o sistema global de estados teria entrado em eclipse, mas somente que em uma região determinada (como aconteceu na Alemanha nos primeiros séculos do sistema de estados) haveria uma entidade híbrida discordante das normas prevalecentes.

ii) A desintegração dos estados

Ao lado dos esforços feitos por alguns estados para integrar-se em entidades regionais, podemos registrar uma outra tendência, que nas décadas de 1960 e 1970 foi mais marcante, para que os estados exibissem sinais de desintegração. Não se trata apenas do fato de que os "novos estados" (com seus governos empenhados em promover um sentido de identidade e coesão nacional antes inexistente, ou que só existia de forma precária) foram sacudidos por tormentas internas, e em um caso (o Paquistão) foram divididos territorialmente por movimentos de secessão. Na verdade, tendências de desintegração marcaram também a história recente de um "novo estado" mais antigo, a Iugoslávia, assim como de estados nacionais há muito estabelecidos, como a Inglaterra, a França, Espanha, Bélgica e Canadá.

É possível imaginar que das pretensões dos galeses, bascos, flamengos, dos habitantes de Quebec e outras minorias possam surgir mudanças de qualidade no sistema de estados. É verdade que dentro desses grupos dissidentes alguns esperam apenas conquistar a autonomia local, e não contestam a soberania dos estados que os englobam. Mas há também os que pregam a dissolução do estado que consideram opressor, para criar outro estado independente. Se o resultado dessas tendência à desintegração fosse simplesmente dar um lugar à Nagalândia, Biafra, Eritréia, Gales, Quebec e Croácia um lugar entre os estados soberanos (como aconteceu com Bangladesh), o número desses estados cresceria, mas a instituição do estado soberano não seria mais afetada do que pela criação dos Estados Unidos da Europa.

Como no caso da integração de estados, a sua desintegração só seria teoricamente importante se permanecesse congelada em uma fase intermediária. Se essas novas unidades progredissem bastante no sentido da soberania, em termos de doutrina e do seu comando da força e da lealdade da população, duvidar da soberania dos estados existentes, e ao mesmo tempo deixar de proclamar a mesma soberania para eles, poderia criar uma situação em que o próprio conceito de soberania entrasse em declínio.

Não podemos ignorar essa possibilidade, como também a de que a noção de soberania venha a ser prejudicada pela existência de instituições supra-nacionais de âmbito regional. O realista político que despreza, com impaciência, essas possibilidades está cometendo um erro. Uma das razões porque os integracionistas europeus e certos grupos como os defensores da independência de Quebec e da nação basca (que poderíamos chamar de "desintegracionistas") são atraídos por soluções convencionais, que resultariam simplesmente na criação de novos estados soberanos, é a tirania dos conceitos e das práticas existentes. O *momentum* do sistema de estados cria um círculo (vicioso ou virtuoso, conforme o ponto de vista adotado) que tende a confinar os movimentos que visam criar novas comunidades políticas. É possível que já tenha chegado o momento de enunciar novos conceitos de organização política universal segundo os quais Gales, o Reino Unido e a Comunidade Européia poderiam ter um *status* político mundial sem postular uma soberania exclusiva. Entrementes, os movimentos de secessão, como os que provocaram a ruptura dos impérios europeus, limitam-se a confirmar a instituição do estado nacional soberano.

iii) A restauração da violência internacional privada

Outro desenvolvimento que pode ser interpretado como um sinal de declínio do sistema de estados, e da sua transformação na reencarnação secular da ordem medieval, é o recurso à violência em escala internacional por grupos não-estatais, e a sua afirmação do direito de praticar essa violência.

Já comentamos que uma das características fundamentais do moderno sistema de estados tem sido o fato de que os estados soberanos procuram monopolizar o direito de usar a força na política internacional (vide Capítulo 8). Em contraste com a experiência da Cristandade medieval, no moderno sistema de estados tem-se admitido que a violência legítima só pode ser praticada por uma autoridade pública, e que a única autoridade pública autorizada a praticá-la é o estado soberano.

Pode-se argumentar que o monopólio da violência internacional legítima pelo estado tem sido violado por organizações internacionais como as Nações Unidas, que têm pretendido o direito de exercer a força em escala internacional, como aconteceu por exemplo durante a guerra da Coréia e a crise do Congo. Mas nesses casos pode-se considerar que a organização internacional atuou simplesmente como agente de um grupo de estados que cooperavam no seu reconhecido exercício do recurso à força. Uma violação mais importante do monopólio tradicional do estado é a prática da violência por grupos políticos que não são estados soberanos, e que não passam de autoridades públicas de caráter duvidoso (como os grupos de guerrilheiros palestinos baseados em países árabes), mas que atacam o território de estados estrangeiros, assim como seu pessoal e propriedade em terceiros países, ou seqüestram cidadãos de outros países como reféns. Ou ainda que (como os tupamaros no Uruguai outras organizações revolucionárias em muitos países) usam a violência não só contra os governos que estão procurando derrubar mas seqüestram diplomatas ou civis para que seus respectivos governos pressionem as autoridades com que estão em conflito.

Mais impressionante do que o recurso à violência por esses grupos não-estatais é o fato de que sua pretensão de legitimidade é aceita por uma parte substancial da sociedade internacional. A sociedade dos estados não tem podido mobilizar, contra esse desafio ao monopólio da violência legítima por grupos politicamente motivados, solidariedade que demonstrou contra a violência internacional predatória, sem motivação política, da pirataria clássica. As tentativas de impedir o seqüestro de aeronaves e de diplomatas mediante ação internacional tem encontrado o obstáculo dessa falta de solidariedade. Em 1972 a Assembléia Geral das Nações Unidas não aprovou uma convenção, proposta pelos Estados Unidos, contrária ao terrorismo internacional".[4] Naquela ocasião, em vez de condenar o recurso à violência internacional pelos grupos não-estatais a maioria dos estados socialistas e do Terceiro Mundo tendia a conceder-lhes a proteção das leis de guerra, pelo menos nos

[4] Vide *Keesing's Contemporary Archives* (12-18 de fevereiro de 1973), págs. 25, 725.

casos em que esses grupos se empenhavam na luta armada pela autodeterminação, contra o domínio colonial, a ocupação estrangeira ou governos "racistas".[5]

Caso houvesse a intensificação dessas tendências seria possível ver nas manifestações da maior violência internacional privada, que o estado está perdendo o seu monopólio do emprego legítimo da violência, e que está sendo restaurada a situação prevalecente na Idade Média, quando a violência podia ser exercida legitimamente por muitos tipos de autoridade pública quando não também por indivíduos. No entanto, a violência internacional privada desse tipo nem é nova nem lhe faltam precedentes; o que é novo é a escala global em que ela está ocorrendo. A violência dos grupos anti-governamentais muitas vezes ultrapassa as fronteiras dos estados. O seqüestro de aeronaves estrangeiras, com seus passageiros, por organizações revolucionárias, tem precedente no seqüestro de navios por esses grupos. Em 1877, por exemplo, rebeldes peruanos apoderaram-se do navio *Huascar*, e detiveram dois navios britânicos, dos quais retiraram autoridades peruanas. O seqüestro, por grupos rebeldes, de cidadãos de outro país tem um precedente importante na captura de dois cidadãos norte-americanos em Tânger, em 1904, pelo bandoleiro marroquino El Raisuli, para pressionar seu inimigo local, o Sultão de Marrocos, por meio dos governos dos Estados Unidos e de outros países.[6] Portanto, a idéia de que só os estados podem usar a força na política mundial tem sido a doutrina jurídica predominante mas nunca foi um reflexo exato da realidade.

Precisamos levar em conta também que em todos os casos de grupos não-estatais que pretendem hoje o direito de praticar a violência internacional, sua meta é criar novos estados ou conquistar o controle de estados existentes, e que a simpatia que existe por eles em uma boa parte da sociedade internacional é a simpatia por esses objetivos, não o desejo de prejudicar a posição privilegiada dos estados com relação aos outros grupos, dentro do sistema político mundial.

[5] Vide os *Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of August 12, 1949*, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Genebra, 1973).

[6] Em "*Civil Violence and International Order*", *Adelphi Papers*, n. 83 (1971), discuti esses exemplos e a questão mais ampla da violência internacional privada.

iv) Organizações transnacionais

Os grupos não governamentais empenhados na prática da violência além das fronteiras dos estados, para alcançar os seus fins, podem ser considerados um caso especial de fenômeno mais amplo que ameaça a sobrevivência do sistema de estados: a organização transnacional. Ela funciona por meio das fronteiras nacionais, às vezes em escala global, procurando, na medida do possível, não tomar conhecimento dessas fronteiras, e cria vínculos entre diferentes sociedades nacionais, ou segmentos dessas sociedades. A categoria inclui empresas multinacionais, como Ford e Unilever; movimentos políticos, como o Partido Comunista ou a Organização de Solidariedade Tricontinental; associações não-governamentais, como órgãos científicos ou profissionais; entidades religiosas, como a Igreja Católica Romana e agências internacionais, como o Banco Mundial.[7]

É interessante considerar a distinção feita por Huntington entre o controle dessas organizações, a composição nacional do pessoal que as integra e o escopo geográfico da sua atuação. Assim, ele observa que a maior parte das maiores empresas multinacionais encontram-se sob controle nacional (principalmente nos Estados Unidos, com diretores norte-americanos); têm funcionários de várias nacionalidades e são transnacionais no que se refere ao escopo da sua atuação. Em outras palavras, "desenvolvem operações importantes dirigidas centralmente no território de dois ou mais estados."[8] De acordo com a definição de Huntington, as organizações são transnacionais se o âmbito das suas operações é transnacional. Assim, a Força Aérea norte-americana, que é nacional do ponto de vista do pessoal e do controle, seria uma organização transnacional, da mesma forma que o Banco Mundial, que tem controle internacional e pessoal multinacional.

Argumenta-se, com freqüência, que essas organizações transnacionais, ou pelo menos algumas delas, estão provocando a

[7] Vide Samuel P. Huntington, « *Transnational Organisations in World Politics* », *World Politics*, vol. xxv, n.3 (abril de 1973).
[8] Ibid. Pág. 336.

extinção do sistema de estados, porque ultrapassam esse sistema e contribuem de forma direta para a consolidação da sociedade e da economia globais. Com referência mais particularmente ao papel das empresas multinacionais, afirma-se que sua proliferação, seu tamanho cada vez maior e sua participação crescente no produto bruto mundial representam o triunfo inevitável da "tecnologia geocêntrica" sobre a "política etnocêntrica".

A empresa multinacional não é uma novidade na política mundial, e nenhuma empresa contemporânea já teve impacto comparável ao da Companhia Inglesa das Índias Orientais, que mantinha suas próprias forças armadas e controlava um vasto território. As multinacionais modernas impressionam pelo montante da suas operações (com freqüência elas têm mais capital do que o estado em cujo território funcionam), por sua natureza global, que procura ignorar as fronteiras dos estados, e por sua capacidade sem limites de se evadir do controle dos estados soberanos. Nas décadas de 1950 e 1960 seu crescimento levou à observação, feita por George Ball e outros, de que elas representam uma força nova e construtiva na política mundial, símbolos da tecnologia geocêntrica que deverá prevalecer sobre a política etnocêntrica. Mas são também denunciadas pelos nacionalistas (em particular os latino-americanos e canadenses, mas também por J.-J. Servan-Schreiber em *Le Défi Américain*) que as consideram instrumentos do imperialismo norte-americano, ou, em alguns casos, instrumentos de um imperialismo mais abrangente dos países capitalistas avançados.[9]

Não parece claro, porém, que as organizações transnacionais estejam prejudicando o sistema de estados. Em primeiro lugar, os estados soberanos têm demonstrado uma grande capacidade de enfrentar as empresas multinacionais, negando-lhes completamente o acesso a suas operações (os países comunistas tinham virtualmente excluído a presença de empresas multinacionais no seu território); ou impondo restrições às suas atividades (como é cada vez maior a tendência tanto nos

[9] George Ball, "*The Promise of the Multinational Corporation*", *Fortune*, vol. 75, n. 6 (1 de junho de 1967); e J.-J. Servan-Schreiber, *Le Défi Américain* (Paris, 1968).

países do Terceiro Mundo como nos países capitalistas avançados – Austrália, Canadá e os estados da Europa Ocidental). As sugestões de que os estados soberanos da Europa Ocidental e do Terceiro Mundo são impotentes diante das exigências ou dos atrativos das empresas multinacionais são um resultado da primeira década da sua penetração. À medida que crescia a percepção do impacto econômico da sua presença, e desenvolvia-se o debate internacional sobre o tema, houve uma reação que está demonstrando a capacidade de resistência dos estados soberanos, capazes, na maioria dos casos, de reter a principal lealdade dos seus cidadãos, e de ditar os termos do acesso a ser oferecido a essas empresas. Como observou Robert Gilpin, num conflito entre a tecnologia "geocêntrica" (ou qualquer outra tecnologia) e a política "etnocêntrica" (qualquer outra política), não há razão para assumir que será a política a ceder. [10]

Em segundo lugar, nos casos em que as organizações transnacionais conseguem acesso ao território e ao mercado de um país, não está claro que disto resulte necessariamente uma redução do poder do estado em questão, ou um prejuízo aos seus objetivos. Huntington argumenta que as previsões do fim do estado nacional baseiam-se

> "... em premissa de soma zero sobre o poder e a soberania: que o aumento do poder das organizações transnacionais deve ser acompanhado da redução do poder dos estados nacionais. No entanto, isto não precisa ser assim (...) o aumento do número, das funções e do escopo das organizações transnacionais ampliará a demanda pelo acesso aos territórios nacionais, e portanto aumentará também o valor do único recurso que está quase exclusivamente sob o controle dos governos nacionais".[11]

Não há dúvida de que os acordos negociados pelos estados com as empresas multinacionais podem ser vistos como uma manifestação do exercício da sua soberania, e não como um obstáculo a esse exercício. Se muitos países preferem conceder às empresas multinacionais acesso ao seu território, por acreditar nas vantagens que esse acesso lhes trará em termos de capital,

[10] Robert Gilpin, "*The Politics of Transnational Economic Relations*" em *Transnational Relations and World Politics*, ed. Joseph Nye e Robert Keohane (Harvard Univ. Press, 1972).
[11] Huntington, "*Transnational Organizations in World Politics*", pág. 363.

emprego ou infusão de tecnologia, isto acontece porque decidem fazê-lo, e não porque sejam impotentes diante da "tecnologia geocêntrica.

Em terceiro lugar, as empresas multinacionais só podem funcionar quando o estado lhes garante um mínimo de paz e segurança. Em todo o mundo são os estados soberanos que comandam a maior parte das forças armadas, objeto da lealdade mais poderosa, e que com seus conflitos e sua cooperação determinam a estrutura política mundial. Ora, as empresas multinacionais nem remotamente desafiam o estado no exercício dessas funções. O escopo das suas operações e, até mesmo, a sua sobrevivência estão condicionados às decisões tomadas pelos estados.

v) A unificação tecnológica do mundo

Ouve-se, às vezes, o argumento de que a extinção do sistema de estados está ocorrendo devido à unificação tecnológica do mundo. As empresas multinacionais e os grupos não-estatais que praticam a violência no campo internacional não passam de manifestações dessa tendência, que levará necessariamente à política planetária, da "aldeia global", de que o sistema de estados representaria apenas um dos componentes.

Mas é igualmente claro que o "encolhimento do mundo", ao mesmo tempo que trouxe às sociedades uma percepção e interação recíprocas que elas nunca tiveram antes, por si mesmo, não cria uma unidade de perspectiva, e com efeito não provocou essa unificação. Brzezinski desenvolve bem este ponto:

> "O paradoxo da nossa época é que a humanidade está se tornando ao mesmo tempo mais unificada e mais fragmentada (...) A humanidade está ficando mais integrada e íntima, embora aumente a diferença que existe nas condições das sociedades. Nestas circunstâncias, a proximidade, em vez de promover a unidade, provoca tensões estimuladas por uma nova percepção da congestão global."[12]

[12] Z. Brzezinski, *Between Two Ages* (N. York, Viking Press, 1970), pág. 3.

Prosseguindo, Brzezinski argumenta que a idéia de McLuhan de uma "aldeia global" não leva em conta a estabilidade pessoal, a intimidade inter-pessoal e as tradições e valores compartilhados que são ingredientes da vida na aldeia primitiva; observa que uma imagem mais apropriada é a da "cidade global" de von Laue: "uma rede nervosa, agitada, tensa e fragmentada de relações de interdependência (...) melhor caracterizadas pela interação do que pela intimidade." [13]

O "encolhimento do globo" não só cria novas fontes de tensão entre sociedades com diferente inclinação ideológica, diferentes tamanhos, culturas ou civilizações, assim como estágios de desenvolvimento econômico. É duvidoso pensar se a expansão das comunicações contribui em algo para promover perspectivas e instituições globais, em vez de regionais ou nacionais. Os progressos tecnológicos no transporte de mercadorias, pessoas e idéias ao redor da Terra facilitam a integração global, mas ajudam também a integração regional, nacional e local. Sabe-se, por exemplo, que no século XX o valor do comércio exterior das potências industriais declinou na proporção do seu produto interno bruto.[14] A expansão das comunicações ampliou a gama de opções do comércio internacional, mas aumentou também as opções do comércio interno, onde a expansão foi maior. Se o comércio, a migração, as viagens e o intercâmbio de idéias são possibilidades crescentes para o mundo em geral, o mesmo acontece dentro do âmbito limitado do mundo ocidental, ou da Europa, da América Latina ou dos países andinos. A Austrália costuma ser considerada como a clássica vítima da "tirania da distância", e pode-se pensar que se tenha beneficiado de forma única da "unificação tecnológica do globo", mas não está claro se o efeito mais importante do crescimento das comunicações nos últimos cem anos foi a integração da Austrália com o resto do mundo ou a integração recíproca das diferentes regiões daquele país.[15] O que determina se o importante são as opções globais, regionais, nacionais ou sub-nacionais

[13] Ibid., pag. 19.

[14] Karl W. Deutsch e Alexander Eckstein, "*National Industrialisation and the Declining Share of the International Economic Sector 1890-1959*", *World Politics*, vol. xiii (Janeiro de 1961).

[15] Vide Geoffrey Blainey, *The Tyranny of Distance: How Distance Shaped Australia's History* (Melbourne, Sun Books, 1966).

criadas pelo progresso da tecnologia, não é a própria tecnologia, mas os critérios políticos e econômicos de várias naturezas.

A integração regional dos estados, sua tendência à desintegração, o aumento da violência internacional privada, o papel das organizações transnacionais e as oportunidades para a integração regional e global propiciadas pela unificação tecnológica do mundo, são fatos pouco compatíveis com a teoria clássica da política mundial que focaliza as relações entre os estados. No entanto, essa teoria sempre precisou enfrentar anomalias e irregularidades. Por exemplo, o Império Alemão até 1871 (um grupo de estados cuja soberania era teoricamente limitada); o Vaticano até 1929 (data do tratado de Latrão), um estado sem território; [16] os piratas, sem proteção de qualquer estado, e que todos estão obrigados a considerar como *hostes humani generis*; o *Commonwealth* britânico entre 1919 e 1939 (uma associação de estados que negava à aplicação *inter se* do princípio da soberania); os vínculos transnacionais de caráter religioso, secular, étnico ou de nacionalidade, de classe ou lealdade política, que superam a divisão convencional entre assuntos internos e internacionais; as Companhias das Índias Orientais (empresas que exerciam direitos de conquista e de guerra; os corsários da costa do Norte da África). Todas elas, ilustram situações tão estranhas à teoria como a dos guerrilheiros palestinos dos nossos dias.

A teoria clássica manteve-se não porque pode abranger toda a complexidade da política mundial, mas porque proporciona uma melhor orientação a esse universo do que qualquer visão alternativa, como a do sistema imperial ou da sociedade cosmopolita. Pode chegar um momento em que essas anomalias e irregularidades sejam tão evidentes que venha a prevalecer alguma teoria alternativa, mais habilitada a explicá-las. Se prosperarem certas tendências para um "novo medievalismo", como as já consideradas aqui, poderíamos ter essa situação, mas seria excessivo concluir que "outros grupos que não o estado" tenham afeta-

[16] Hoje o Estado do Vaticano ou Santa Sé dispõe de um pequeno território, encravado na cidade de Roma. O mesmo não acontece, porém, com a Ordem Soberana e Militar de Malta, desde 1834 sediada também em Roma, que é um quase-estado, dispondo de representação diplomática (inclusive no Brasil), mas absolutamente desprovido de território (N. do T.).

do de tal forma a soberania estatal que o sistema de estados que conhecemos já está cedendo lugar a essa alternativa.

Devemos assim responder a pergunta com a qual iniciamos este capítulo (estará em declínio o sistema de estados?) afirmando que não há uma evidência de que nas próximas décadas esse sistema deverá ser substituído por qualquer uma das alternativas citadas. Poder-se-á objetar que essa conclusão, afirmada de modo tão incisivo, tem uma qualidade de auto-realização, e deriva de distinção excessivamente nítida entre a descrição das tendências atuais e uma prescrição no mesmo sentido. Afinal, reconhecemos a existência de determinadas tendências – especialmente com respeito à possível emergência de uma ordem universal "neo-medieval" – que operam contra a sobrevivência do sistema de estados, e que, se progredissem suficientemente, poderiam ameaçar a sua sobrevivência. Ora, proclamar o seu potencial de criar uma alternativa para o sistema de estados hoje existente não contribuiria para esse fim? Já observamos que uma razão para a persistente vitalidade do sistema de estados é a tirania dos conceitos e princípios normativos a ele associados. Integracionistas regionais em busca de novas formas supra-nacionais, separatistas "desintegracionistas" em busca de novas formas de autonomia para as minorias, movimentos revolucionários empenhados na prática da violência internacional – estão todos aprisionados pela teoria do sistema de estados, e quase sempre comprometidos com esse sistema, na qualidade de agentes de estados soberanos. Portanto, não será preciso liberar nossas idéias e ações desses limites, proclamando novos conceitos e princípios normativos que atribuam forma e direção às tendências contrárias ao sistema existente, assim como Grotius e outros deram sentido e coerência intelectual às tendências que contrariavam uma ordem política anterior? Esta é a perspectiva subjacente à visão de Richard A. Falk, segundo a qual a forma da organização política mundial que vem prevalecendo desde a Paz de Westfália está passando por uma modificação drástica no sentido de uma "orientação mais centralizada" e de "um papel mais importante para os atores não-territoriais", restabelecendo assim algumas das características do período medieval. Uma parte essencial dessa perspectiva é a observação de que os estudiosos do

assunto podem desempenhar um papel ativo na aceleração dessas mudanças, que o professor Falk considera benéficas.[17]

Parece-me, ao contrário, que o perigo de confundir descrição com prescrição ao estudar a ordem mundial é maior do que o de traçar uma distinção excessiva entre as duas categorias. As tendências contrárias ao sistema de estados podem ser fortalecidas pelo seu reconhecimento e dramatização, mas só até um certo ponto. Há certas realidades que deverão persistir qualquer que seja a atitude adotada com relação a elas. Precisamos também evitar escapar da indagação sobre se existe realmente a tendência no sentido de uma "orientação mais centralizada" e se ela existe, se contribui para uma ordem mundial viável ou opera contra essa ordem.

O SISTEMA POLÍTICO MUNDIAL

Se a nossa análise levou-nos a rejeitar o ponto de vista de que o sistema de estados encontra-se em declínio, deveria levar-nos, também, a tomar nota de uma das características fundamentais da fase atual: a de que existe hoje um sistema político mundial mais amplo, do qual o sistema de estados é só uma da partes.

Por "sistema político mundial" entendemos a rede mundial de interação que abrange não só os estados mas outros atores políticos, tanto "acima" do estado como "abaixo" dele. Uma visão da política mundial que só focalizasse o sistema de estados reconheceria que estes têm relações com organizações internacionais a que pertencem, e com grupos políticos dentro da sua jurisdição, que ajudam a formar a sua própria política. Desse ponto de vista, as organizações internacionais representam uma manifestação da política dos estados, e os grupos existentes dentro de cada estado são parte do processo de formação da política estatal.

[17] O que é objeto de afirmação mais clara no seu trabalho "*The Sherrill Hypothesis. International Law and Drastic Global Reform: Historical and Futurist Perspective*". As idéias do professor Falk são discutidas também nos Capítulos 6, 12 e 13.

No entanto, a realidade é mais complexa. Os grupos políticos dentro de um estado não se limitam a afetar a política mundial por meio da influência que podem ter, em cada país, sobre a política externa. Em primeiro lugar, eles podem relacionar-se com grupos políticos de outros estado (relações de cooperação ou oposição); empresas comerciais, sindicatos, partidos políticos, associações profissionais, igrejas – todas essas entidades atuam em parte dentro de ligações transnacionais que ultrapassam o nível das relações inter-estatais. Em segundo lugar, podem relacionar-se também com estados estrangeiros, o que acontece por exemplo quando uma empresa multinacional negocia um acordo com o governo de um estado que a recebe; quando grupos políticos organizam protestos na frente de uma embaixada estrangeira; quando grupos revolucionários de um dado país cooperam com grupos da mesma ideologia de outro país, empenhados em derrubar o governo. Em terceiro lugar, podem manter relações diretas com uma organização internacional, o que ocorre quando grupos não-estatais se fazem representar em uma agência especializada das Nações Unidas, ou agem em seu próprio país como porta-voz ou antagonista das Nações Unidas, da Comunidade Européia ou da Organização da Unidade Africana.

Joseph Nye e Robert Keohane assumem que as relações desse tipo exemplificam as "interações internacionais", que definem como "o movimento de ítens tangíveis ou intangíveis através das fronteiras dos estados quando pelo menos um ator não é agente de governo ou de uma organização inter-governamental."[18] Esses autores sustentam que o estudo ortodoxo das relações internacionais tem sido moldado por um paradigma "estatocêntrico", que admite a existência de fenômenos transnacionais mas os trata simplesmente como parte do pano de fundo; e que esse paradigma deveria ser substituído agora por um quadro de "política mundial", que trouxesse esses fenômenos para o primeiro plano, juntamente com as relações entre os estados. Na medida em que esse ponto de vista significa que no passado as relações transnacionais escaparam ao estudo sistemático, o que deve ser corrigido, há muito

[18] Joseph Nye e Robert Keohane, *Transnational Relations and World Politics*.

que se pode dizer em favor do argumento. Com efeito, o estudo da política mundial deveria ocupar-se do processo da política global em seu conjunto, que não pode ser compreendido simplesmente em termos da política entre os estados, no sentido estrito. A perspectiva da "política mundial" tem igualmente a vantagem de superar a distinção entre o estudo das relações internacionais e da política interna, focalizando o sistema político global, de que fazem parte tanto o sistema de estados como os sistemas políticos nacionais.

Mas se adotarmos o paradigma da "política mundial" precisaremos também abandonar certas idéias com as quais ele é, às vezes, associado.[19] Em primeiro lugar, seria absurdo sustentar que a existência de um sistema político envolvendo outros atores, além dos estados, é um desenvolvimento novo ou recente. O sistema de estados sempre foi parte de um sistema de interações mais amplo, incluindo outros grupos relacionados entre si, estados estrangeiros e órgãos internacionais ou supra-nacionais, assim como o estado onde se localizam. Na verdade, no século XVI e no princípio do século XVII os grupos católicos e protestantes mantinham relações tão importantes entre si, com potências estrangeiras e com entidades internacionais tais como o papado e o império, através das fronteiras nacionais, em comparação com as relações entre as potências cristãs, que a teoria da política européia como política do sistema de estados ainda encontrava-se no nascedouro. O que havia de novo, ou de recente, no sistema político mundial dos séculos XIX e XX era seu caráter e sua abrangência global, e só então o próprio sistema de estados adquiriu uma dimensão mundial.

Em segundo lugar, é duvidoso que se possa demonstrar que as relações transnacionais (empregando este termo no sentido definido por Nye e Keohane) desempenhem atualmente um papel mais importante, em comparação às relações entre os estados, do que em fases anteriores do sistema político mais amplo de que ambas participam.

[19] Idéias que de modo geral não são aceitas por Nye e Keohane. Estes fazem tantas concessões aos seus críticos potenciais que a sua tese torna-se bastante débil. No entanto, sustentam o segundo dos cinco pontos de vista que eu rejeito, a saber, que as interações transnacionais são agora claramente mais importantes para a política mundial do que no passado. Vide a Introdução de *Transnational Relations and World Politics*.

Raymond Aron referiu-se, assim, à "sociedade transnacional" existente em 1914, cuja ruptura total deu-se no período da Guerra Fria, entre 1946 e 1953:

> "Antes de 1914 o intercâmbio econômico em toda a Europa gozava de uma liberdade que o padrão ouro e a conversibilidade monetária protegiam melhor do que as leis. Os partidos trabalhistas agrupavam-se em uma Internacional. A tradição grega dos Jogos Olímpicos havia sido revivida. A despeito da pluralidade das Igrejas cristãs, as crenças religiosas, morais e até mesmo políticas eram fundamentalmente análogas dos dois lados das fronteiras. Sem muitos obstáculos, um francês podia morar na Alemanha, assim como um alemão residir na França. Este exemplo, como o exemplo semelhante da sociedade helênica do século V, ilustra a relativa autonomia da ordem internacional, na paz e na guerra, em relação ao contexto da sociedade transnacional. Para que reine a paz entre as unidades soberanas não basta que os indivíduos se visitem e se conheçam, troquem mercadorias e idéias." [20]

Nye e Keohane argumentam que hoje as relações entre os estados não têm a autonomia que Raymond Aron lhes atribui, e que são mais afetadas pela "sociedade transnacional" do que em 1914. É bem verdade que desde então tem crescido a intervenção estatal na vida econômica e social e na esfera das crenças particulares, políticas e religiosas e que, em conseqüência, as relações entre os estados adquiriram um conteúdo econômico, social e ideológico mais importante do que o existente em 1914. Mas será isto um sinal da maior relevância de outros atores que não o estado na política mundial? Ou será um indício de que o sistema de estados estendeu os seus tentáculos sobre a política mundial, retirando às empresas comerciais e bancárias, organizações sindicais e desportivas, igrejas e migrantes em potencial o papel de atores autônomos que já tiveram um dia?

[20] Aron, *Peace and War*, pág.105.

Concordemos ou não com a suposição de que o papel dos atores não-estatais na política mundial é maior do que em 1914, é muito improvável que esse papel seja tão grande quanto nos séculos XVI e XVII, quando as relações transnacionais, resíduo da Idade Média, tinham um papel fundamental. Conforme a observação de Nye e Keohane, o papel das relações transnacionais ainda não foi estudado de forma sistemática, no entanto, os estudos que estão sendo feitos focalizam o mundo contemporâneo, o que nos pode levar a perder de vista o fato de que o papel dessas relações nas fases anteriores do sistema de estados é um tema que tem sido muito negligenciado pelos estudiosos.

Em terceiro lugar, em si mesmos os fatores de consolidação do sistema político mundial não garantem a emergência de uma sociedade mundial integrada. Por "sociedade mundial" entendemos não só um grau de interação vinculando entre si todas as partes da comunidade humana mas um sentido de interesse e valores comuns, com base no qual podem ser desenvolvidas regras e instituições coletivas. Neste sentido, o conceito de uma sociedade mundial está para a totalidade da interação social em todo o mundo assim como o nosso conceito de sociedade internacional está para a noção de um sistema internacional.

Não se pode duvidar de que existe hoje um novo e importante fator afetando as relações transnacionais: o desenvolvimento de uma rede de comunicação global que cria um grau de percepção recíproca das diferentes partes da comunidade humana sem precedentes, tanto pela difusão de mensagens e imagens como pelas oportunidades criadas para viagens e contatos diretos. No entanto, é preciso notar que isto não levou absolutamente a uma situação de "perfeita" percepção mútua das sociedades. Muitos governos usam sua autoridade para excluir os contatos pelo rádio e a televisão com países estrangeiros, e para proibir seus cidadãos de viajar. Todos os governos têm oportunidade de controlar e distorcer essa percepção e contatos mútuos, e mesmo quando as condições para tal percepção são mais favoráveis, o que uma sociedade conhece das outras é sempre seletivo e parcial. Além disso, a percepção das outras sociedades, ainda quando é "perfeita", não só contribui para remover conflitos imaginários de interesse ou ideológicos, inexistentes,

mas revela também conflitos que de fato existem.

Não há dúvida também de que há hoje entre todas as sociedades um grau elevado de interdependência ou sensibilidade recíproca na busca de objetivos humanos fundamentais. No entanto, precisamos reconhecer igualmente que o termo "interdependência" se vulgarizou e serve para racionalizar as relações entre uma potência dominante e seus territórios, em que a sensibilidade é mais unilateral do que mútua. Os apelos à interdependência (dos aliados da OTAN; dos países ricos, membros da OCDE; de produtores e consumidores de recursos) têm um forte conteúdo político, refletindo, muitas vezes, o temor de que a interdependência das decisões tomadas por duas sociedades não venha a ser reconhecida, ou a demanda de que deva ser reconhecida e não a crença de que tais decisões sejam de fato interdependentes.

Ademais, mesmo quando há uma genuína interdependência das decisões de duas sociedades, e da percepção deste fato, isto por si mesmo não gera um senso de interesse comum e, menos ainda, de valores comuns. A ocorrência da sensibilidade mútua de estados e de outros atores com relação a suas decisões estratégicas, econômicas ou ecológicas pode ser explicada pelos atores envolvidos, tendo em vista seus próprios objetivos e, por si mesmos, não determina se haverá cooperação ou conflito entre eles.

Em quarto lugar, é preciso observar que nos pontos do sistema político do mundo contemporâneo em que as relações transnacionais parecem ter penetrado, de forma significativa, o sistema de estados, isto ocorreu de modo desigual. Há casos em que as relações transnacionais assumiram um papel importante na política de determinada região, como na Comunidade Européia, por meio das instituições comunitárias; nos países socialistas, por meio do Comecon e dos partidos comunistas, ou nos países árabes, devido ao fator do nacionalismo comum. Mas se vínculos desse tipo levam a uma integração social transnacional, ou prometem ter esse efeito, isto acontece apenas em caráter regional, e não reforça necessariamente a integração social global.

Por outro lado, certas relações transnacionais têm significado global, e não meramente regional, mas o seu efeito consiste em promover

não a integração em escala mundial, e sim a integração de uma cultura predominante, que, à medida que se consolida, afasta-se daqueles elementos sociais que são deixados fora do processo. Sabe-se que os efeitos das empresas multinacionais, das grandes fundações e associações científicas e profissionais sediadas nos países capitalistas avançados, em particular nos Estados Unidos, consistem em promover um tipo de integração que aproxima as sociedades desses países desenvolvidos dos grupos de elite dentro dos países pobres, mas cujo efeito é também alargar a distância social ou cultural entre as sociedades desenvolvidas e as não desenvolvidas, entre os grupos da elite modernizada e as pessoas comuns dentro das sociedades mais pobres. [21] É difícil encontrar testemunhos de relações transnacionais cujo efeito seja promover uma integração social distribuída de forma igualitária em todo o mundo.

Em quinto lugar, o sistema político mundial cuja existência constatamos não implica, de forma alguma, extinção do sistema de estados, que sempre funcionou dentro de um quadro mais amplo de interação política e, no sistema político mundial contemporâneo, pela primeira vez, está garantida a primazia do sistema de estados.

[21] Para uma apresentação persuasiva deste ponto de vista vide Osvaldo Sunkel, "*Development, Underdevelopment, Dependence, Marginality and Spatial Imbalances: Towards a Global Approach*", documento preparado para a *Conferencia del Pacifico*, Viña del Mar, Chile (1970).

CAPÍTULO XII

O SISTEMA DE ESTADOS ESTARÁ OBSOLETO?

ARGUMENTA-SE às vezes que, esteja ou não em declínio, o sistema de estados é obsoleto, no sentido de não ser mais funcional. Em outras palavras, ele teria deixado ou estaria deixando de cumprir os objetivos básicos da humanidade. Deste ponto de vista, tenha ou não propiciado no passado um meio satisfatório de atingir esses objetivos, não é mais um caminho viável para alcançar a ordem mundial, como não o será no futuro. Em conseqüência, mesmo se aceitarmos o argumento do capítulo precedente de que não há indícios evidentes de que o sistema de estados está cedendo lugar a uma forma alternativa de organização política universal, é forçoso reconhecer que os objetivos da ordem mundial exigem alguma alternativa, e precisamos portanto dedicar-nos a trabalhar para que ela surja. Esta, por exemplo, é a perspectiva dos editores de uma série recente de volumes sobre *The Future of the International Legal Order*, de Cyril E. Black e Richard A. Falk. Um ponto que é manifestado também por Falk, com mais paixão, no seu livro *This Endangered Planet*. [1]

Os que se inclinam por este ponto de vista tendem a fazer uma ou várias das seguintes afirmativas:

i) O sistema de estados deixou de garantir a paz e a segurança do mundo (se é que no passado as garantiu) ou, de modo mais geral, a ordem mundial mínima. Este é o argumento clássico contra a "anarquia internacional", reforçado agora pelos perigos especiais da guerra nuclear.

ii) Embora possa ser compatível com a manutenção de um mínimo de paz e segurança, o sistema de estados não pode prover a meta

[1] Vide Cyril E. Black e Richard A. Falk (eds.), *The Future of the International Legal order*, vol. 1 (1969); e Richard A. Falk, *This Endangered Planet: Prospects and Proposals for Human Survival* (N. York, Random House, 1971).

mais ambiciosa da justiça econômica e social entre as nações do mundo e dentro delas – um objetivo que está sendo perseguido por um mundo politicamente mais alerta.

iii)O sistema de estados representa um obstáculo à consecução do objetivo ecológico da humanidade, que é viver em harmonia com o seu ambiente; a inter-relação do controle democrático, a produção e distribuição de alimentos, a administração e conservação de recursos que só poderá ser alcançado efetivamente por meio de uma abordagem global e de um sentido da solidariedade humana, elementos que são prejudicados pela divisão da humanidade em estados soberanos.

A paz e a segurança

Aqueles que sustentam que o sistema de estados não é funcional partem do argumento tradicional de que, dada a existência de um sistema de estados, a guerra é inevitável. Para eles, esta é uma situação que no passado podia ser tolerável, mas que deixou de sê-lo. A recorrência da guerra durante toda a história do sistema de estado tem sido causa de miséria e tragédias sem fim mas, pelo menos, o registro mostra que essa situação era compatível com a sobrevivência da espécie humana e com a manutenção da vida social civilizada, que inclui o progresso econômico, científico e artístico de vários tipos. No entanto, dada a existência de armas nucleares e outros meios rápidos de destruição em massa, a recorrência da guerra levará, mais cedo ou mais tarde, ao fim da vida social civilizada, e talvez até mesmo ao fim da humanidade. O remédio, portanto, seria a substituição do sistema de estados por outra forma de organização política universal em que a guerra não seja uma característica endêmica.

Não se pode negar que a guerra é uma constante no sistema de estados, embora naturalmente não seja, logicamente, uma decorrência inevitável da sua existência. Há exemplos de pares e grupos de estados (que Karl Deutsch chama de "comunidades de segurança pluralística") entre os quais houve não só longos períodos de paz como também fases em que nenhum desses estados concebeu seriamente a solução de

suas disputas mediante o recurso à força.[2] Exemplos importantes são as relações entre o Canadá e os Estados Unidos, a Inglaterra e os Estados Unidos, entre os países escandinavos, entre os membros mais antigos do *Commonwealth*. Poderíamos assim imaginar um sistema de estados desse tipo porém de âmbito universal, em que se houvesse generalizado o tipo de relacionamento inter-estatal prevalecente entre os povos de língua inglesa e entre os países escandinavos. Uma tal modalidade de sistema de estados não é logicamente impossível, e pode mesmo representar uma visão que nos ofereça esperança, mas não há motivo para supor que seja uma perspectiva realizável no sistema de estados que conhecemos e que parece inclinado a perdurar nas próximas décadas.

Dentro do sistema de estados não há guerra que seja em si mesma inevitável; acontece com freqüência que uma ameaça de guerra decorrente de determinado conflito internacional é evitada pela boa sorte ou pela diplomacia, mas a guerra em geral é inevitável, no sentido de que a sua irrupção em algum ponto do sistema de estados é, no longo prazo, estatisticamente provável. Dada a existência de estados que são soberanos, armados e politicamente divididos, sempre foi (e continua a ser) pouco razoável esperar para o futuro previsível uma paz universal e permanente.

Também não se pode negar que a sociedade humana é hoje menos capaz de tolerar uma forma de organização política universal em que a guerra seja mais endêmica do que já o foi no passado, quando esses conflitos resultavam às vezes na mutilação e até mesmo na extinção de sociedades inteiras, mas não havia a possibilidade de destruição instantânea e global oferecida pela moderna tecnologia militar. Da mesma forma, também não havia, até o século vinte, a interdependência econômica e ecológica da comunidade humana, em todo o planeta, que aumenta a sua vulnerabilidade à destruição provocada pela guerra em escala global.

[2] Vide Karl W. Deutsch et al., *Political Community in the North Atlantic Area* (Princeton Univ. Press, 1957).

Isto não significa porém que o atual sistema de estados não seja funcional com relação a um mínimo de ordem mundial. Em primeiro lugar, as desvantagens do sistema de estados precisam ser comparadas com os inconvenientes das formas alternativas de organização política universal que podemos conceber. Considerar que os conflitos violentos são causados pela existência de um sistema de estados, sem indagar se não haverá causas mais profundas, que continuariam a existir em qualquer outra estrutura política, é uma observação superficial. A violência é uma opção física para a solução de disputas, e persiste o desejo dos homens de recorrer a ela em vez de aceitar a derrota naquilo que lhes é vital.

A afirmativa de que, com um governo mundial, a guerra se tornaria impossível se baseia na confusão verbal entre "guerra" no sentido mais amplo de violência organizada entre unidades políticas, e "guerra" no sentido estrito de guerra internacional, ou violência organizada entre estados (vide o Capítulo 8). As guerras que acompanhassem a ruptura de um governo mundial, como as guerras civis que ocorrem dentro de um estado, não seriam menos violentas ou destrutivas por não serem "guerras" no sentido mais restrito do termo.

Naturalmente, podemos imaginar um governo mundial que não se prestasse à violência civil ou interna, pelo menos em larga escala, por dispor de procedimentos institucionais para a solução pacífica de conflitos, que permitissem mudanças e fossem aceitos de modo geral como legítimos. Sob esse governo mundial, como dentro de alguns estados modernos no Ocidente que têm um alto grau de estabilidade política e relativa ausência de conflitos internos violentos, a violência em larga escala poderia ser evitada durante longos períodos. Mas se temos a liberdade de atribuir a essa forma alternativa imaginária de organização política universal essas características utópicas, poderíamos pensar também no sistema de estados nos mesmos termos, como um sistema em que se generalizassem as condições de uma "comunidade de segurança pluralística".

Do mesmo modo, em uma ordem "neo-medieval" não haveria guerra no sentido de violência organizada entre estados soberanos, porque estes últimos teriam deixado de existir; o que não significa uma garantia de que houvesse, na prática, mais paz e segurança do que no

moderno sistema de estados. Já notamos que a ordem política universal da Cristandade Ocidental continha mais violência e insegurança inerentes do que aquela que a sucedeu (vide o Capítulo 10). Outra vez, podemos imaginar uma ordem política "neo-medieval" com procedimentos institucionais para a solução pacífica dos conflitos que fossem mais efetivos do que os existentes no moderno sistema de estados, e levassem a uma ordem mundial sem precedentes. Por outro lado, se podemos imaginar uma ordem "neo-medieval" com características utópicas, podemos pensar também no sistema de estados não como é hoje mas como poderia desenvolver-se em um meio mais efetivo para a sustentação da paz e da segurança.

Comparar utopias alternativas é um exercício arbitrário e estéril. Uma questão mais frutífera é saber se, comparada à tentativa de viabilizar o sistema de estados, um sistema político mundial que podemos prever para as próximas décadas, em que os meios de violência existem e o desejo de utilizá-los bastante evidentes, e ao qual não devemos atribuir características utópicas a qualquer forma concebível de organização política universal, a tentativa de tornar viável um governo mundial ou qualquer outra alternativa é mais promissora ou menos promissora para se alcançar os objetivos da ordem mundial mínima.

Em segundo lugar, concluir que o sistema de estados não é funcional significa desconhecer o papel positivo que ele pode desempenhar para a realização da ordem internacional em uma comunidade humana profundamente dividida. Na origem do sistema de estados está a percepção de que onde a religião e a autoridade do papado e do Império eram matéria de profundas divisões e não de consenso, a ordem podia ser melhor alcançada mediante a divisão da Europa em estados e a sua coexistência do que por intermédio da tentativa de ter um sistema alternativo que implicasse um maior consenso.

Por envolver o monopólio legal do emprego da força, os governos têm condições de manter a ordem, mas ela é também uma fonte de conflito entre grupos que competem pelo controle da sociedade. Se a autoridade governamental pode ser aplicada de forma a proibir o uso particular da força, por grupos ou indivíduos, é também verdade que,

nos casos de conflito político, a existência desse mecanismo governamental aumenta o prêmio do que está em jogo. No típico estado nacional moderno a melhor forma de preservar a ordem é fazer com que os conflitos assumam as características de competição pelo controle de um único governo, em lugar da disputa entre vários governos. Contudo, a comunidade política está familiarizada também com os casos inversos, em que os perigos que ameaçam a ordem, dada a coexistência de governos soberanos, são menores do que os decorrentes da tentativa de manter comunidades hostis dentro das mesmas fronteiras. A partição da Índia, em 1947, como a partição posterior do Paquistão, em 1971, tiveram essa justificativa.

Pode-se ver deste modo o problema da ordem na comunidade mundial. O sistema de pluralidade de estados soberanos levanta alguns perigos clássicos, que precisam ser considerados à luz dos perigos inerentes à tentativa de conter comunidades distintas dentro do quadro de um só governo. Pode-se argumentar que atualmente a ordem mundial é melhor atendida convivendo com esses antigos perigos, em vez de tentar enfrentá-los.[3]

Em terceiro lugar, antes de concluir que o sistema de estados não pode proporcionar a ordem mundial mínima, precisamos levar em conta a possibilidade de que os estados mantenham e desenvolvam a prudência e contenção que até aqui demonstraram com relação às armas nucleares e a outras armas de destruição em massa.

Com a única exceção do bombardeio nuclear do Japão pelos Estados Unidos, no fim da Segunda Guerra Mundial, as armas nucleares ainda não foram usadas na guerra. As potências possuidoras de armas nucleares não só se abstiveram de usá-las umas contra as outras mas evitaram envolver-se diretamente em conflitos militares diretos, com a exceção dos choques fronteiriços entre a União Soviética e a China, em 1969. Os Estados Unidos e a União Soviética reconheceram seus interesses comuns em evitar um conflito nuclear e criaram diretrizes ou

[3] Estes pontos estão desenvolvidos em "*Society and Anarchy in International Relations*", em *Diplomatic Investigations*.

regras operacionais que os ajudaram a evitar crises ou a controlá-las. Estabeleceram também uma estrutura de acordos sobre o controle de armamentos, a começar com o Tratado de Proscrição Parcial das Experiências Nucleares, de 1963, que impõe limites significativos à competição armamentista e simboliza a percepção dos perigos que essas potências enfrentavam em conjunto.

Não temos motivo para achar que esses elementos de contenção na política das duas principais potências nucleares devessem necessariamente perdurar, ou que se generalizem, abrangendo outros estados nuclearizados, já existentes ou potenciais. É fácil conceber o desaparecimento das restrições russas e norte-americanas; a não participação da China e de outras potências nucleares no sistema de restrições; o surgimento de outras potências nucleares, menos interessadas nos esquemas de restrição e cooperação; a aquisição de armas nucleares por grupos não-estatais; ou o insucesso do esforço feito pelas potências nucleares para consolidar e ampliar esse sistema.

Certamente é preciso reconhecer que se o esquema de restrições não for mantido e ampliado, o sistema de estados não poderá sustentar um mínimo de paz e segurança, uma ordem mundial mínima. No entanto, é razoável esperar que o sistema será preservado e expandido, e trabalhar nesse sentido tem importância vital para a ordem mundial. Conforme argumentamos no capítulo precedente, se o sistema de estados, seja ou não funcional, persistir no futuro previsível, a meta da ordem mundial mínima só poderá ser atingida pela promoção de restrições que o faça funcionar.

A justiça econômica e social

À alegação tradicional de que o sistema de estados não pode proporcionar paz e segurança de forma adequada soma-se às vezes o argumento de que também não pode criar a justiça econômica e social na sociedade ou comunidade mundial.

É evidente que a sociedade humana é caracterizada hoje por grande injustiça econômica e social, tanto entre as nações e os estados como

entre os indivíduos e grupos. Já observamos que o sistema de estados existente é incompatível com as noções de justiça mundial ou cosmopolita e só acolhe de forma seletiva e ambígua as idéias de justiça individual ou humana. Embora não seja basicamente hostil às noções de justiça internacional ou inter-estatal, mantém-se de forma que se choca sistematicamente com essas noções (vide o Capítulo 4).

Como é natural, essa injustiça, e as modalidades de organização política universal que a toleram ou estimulam, não são absolutamente novas ou inusitadas. Ao longo de toda a história esses fatos têm sido admitidos com naturalidade, parecendo não merecer sequer um comentário.[4] Antes do século XIX não houve um sistema político genuinamente mundial que pudesse acolher as idéias de justiça econômica e social, e a busca dessas metas, quando ocorria, se dava no contexto local ou nacional. Entretanto, o sistema político mundial dos séculos XIX e XX criou as condições de interdependência e consciência globais em que as idéias da justiça econômica e social tinham uma aplicação global, notadamente por Marx, cuja doutrina da revolução proletária internacional afirmava a primazia e a natureza imediata dos objetivos econômicos e sociais, não em contexto local ou nacional mas no quadro de uma comunidade ou sociedade mundial nascente.

Uma comunidade ou sociedade mundial caracterizada pelo sentido de interesses e valores comuns de toda a humanidade (diferente portanto de um sistema político mundial caracterizado simplesmente pela interdependência e percepção globais) só pode existir em embrião, mas sustenta-se geralmente que deveria existir (estes termos são discutidos no Capítulo 11). Além disso, o dever de todas as pessoas sensíveis e inteligentes, por mais conscientes que sejam dos obstáculos ao surgimento dessa sociedade mundial, é reconhecer que ela é desejável, e trabalhar pelo seu surgimento. Se o sistema de estados é de fato um obstáculo à realização dessas metas de justiça econômica e social deve

[4] J. N. Bhagwati observa: "Procura-se quase inutilmente na literatura e nos textos sociológicos e políticos anteriores à Segunda Guerra Mundial qualquer discussão sistemática, coerente e sustentada sobre esse hiato." Vide *Economics and World Order from the 1970's to the 1990's* (Londres, Macmillan, 1972), pág. 6.

ser motivo de preocupação hoje, embora em épocas precedentes não parecesse um dos critérios pelos quais a funcionalidade ou utilidade dessa forma de organização política universal devesse ser avaliada.

Pode-se argumentar que o sistema de estados prejudica a realização das metas de justiça econômica e social de duas formas. Como impõe barreiras à livre movimentação de pessoas, dinheiro e mercadorias pela superfície da terra (assim como à movimentação de acordo com um suposto plano global de desenvolvimento econômico), o sistema de estados inibe o crescimento da economia; ao mesmo tempo, como cada estado é responsável pelos interesses de um segmento limitado da humanidade, o sistema de estados impede a justa distribuição dos benefícios econômicos e sociais pelos estados e nações, pelos indivíduos ou em conformidade com uma certa concepção de bem comum mundial.

A meta da justiça econômica e social no nível internacional ou inter-estatal é reconhecida pelo compromisso dos estados em transferir recursos dos países ricos para os pobres, o que é qualificado às vezes como "fechar o hiato" entre as duas categorias e, às vezes, considerado como a busca do objetivo de habilitar todos os países a ter um padrão mínimo de bem-estar. No entanto, não apenas não foi possível preencher esse hiato como não há perspectiva de que possa sê-lo no futuro previsível.[5] Pode-se argumentar também que, enquanto perdurar o sistema de estados soberanos, a justiça ou igualdade econômica entre os estados e as nações não será alcançada. Dada a orientação primária dos estados ricos de atender os interesses econômicos e sociais dos seus povos, não é provável que eles re-orientem sua política com relação à assistência oficial, ao investimento privado estrangeiro, ao comércio ou à migração na escala necessária para "fechar o hiato", ou talvez até mesmo para assegurar um nível mínimo de padrão de vida ou de bem-estar globais.

Pode-se argumentar também que é ainda menos provável que, perdurando o sistema de estados, as metas da justiça econômica e social possam ser realizadas. Mais importante do que a justiça econômica entre as nações é a justiça econômica e social entre os indivíduos, seja ela

[5] Ibid., págs. 5-10.

concebida em termos de igualdade de benefícios a todos os seres humanos ou de um nível mínimo desses benefícios, com a eliminação em todo o mundo da pobreza e da exclusão social. A realização desse objetivo depende não só da transferência de recursos para os países pobres como da justa distribuição de tais recursos ou dos benefícios deles resultantes entre os cidadãos desses países. Os estados desenvolvidos e as organizações internacionais que canalizam em parte esses recursos (a "assistência para o desenvolvimento") podem estabelecer condições para a sua transferência, e não deixam de fazê-lo. Mas como estão mais atentos aos seus próprios interesses do que ao objetivo da justiça humana, essas condições podem não garantir uma justa distribuição dos benefícios pelos governos beneficiários. Além disso, a sua capacidade de impor condições é limitada pela soberania dos estados que recebem tal assistência. Ainda que admitindo que tivessem uma preocupação fundamental com a promoção da justiça humana, está fora do alcance dos estados e das agências doadoras determinar a política social e econômica dos governos assistidos de forma a garantir a realização desse objetivo.

Pode-se dizer, dessa forma, que a meta de justiça econômica e social no nível mundial ou cosmopolita escapa inteiramente ao controle de um mundo organizado sob a forma de sistema de estados. Se a política econômica e social de todos os estados fosse formulada de acordo com a concepção do bem comum mundial, isto implicaria o abandono por eles do controle que exercem sobre os temas econômicos e sociais, passando a atuar simplesmente como agentes de uma autoridade mundial. É difícil imaginar que viessem a agir assim, a não ser que ficassem subordinados politicamente a uma autoridade mundial, deixando portanto de constituir um sistema de estados soberanos.

Esses argumentos com relação à meta de justiça econômica e social implicam dificuldades do mesmo tipo que observamos acima com respeito ao objetivo da paz e segurança. Em primeiro lugar, a injustiça econômica e social presente na sociedade humana tem causas mais profundas do que o sistema de estados, e essas causas continuariam atuando em qualquer alternativa de ordem política universal. Se presumimos que o governo mundial ou uma nova ordem medieval, com que contrastamos o siste-

ma de estados, nos proporcionaria não só paz e segurança mas também justiça econômica e social em escala global, então o sistema de estados, naturalmente, nos parecerá por contraste não funcional. No entanto, qual a base para esta presunção, e não a de que o governo mundial ou outra ordem alternativa mundial seria tirânica e injusta, estando igualmente sujeita a degenerar globalmente em conflitos civis?

Os defensores do governo mundial admitem a premissa tácita de que ele deverá incorporar as suas preferências políticas e morais. Concebem a autoridade mundial como uma projeção das suas próprias idéias, com o poder suficiente para vencer os obstáculos que hoje impedem a realização dessas idéias. Essa argumentação, no entanto, significa uma evasão do tema. O governo mundial com o qual o sistema de estados deve ser comparado é com aquele sujeito aos fatores que causam a injustiça no nosso mundo e não com aquele cuja imunidade a esses fatores fosse arbitrariamente decretada. A realização das metas de justiça econômica e social, no nível internacional, humano ou mundial, requer um sentido muito maior da solidariedade humana com relação a essas metas e a tarefa de criar e manter esse sentido de solidariedade precisaria estar presente na agenda da política mundial em qualquer forma alternativa de organização política universal da mesma forma que aparece na agenda do sistema de estados.

Em segundo lugar, o argumento que expusemos não leva em conta o papel positivo desempenhado pelo sistema de estados na resistência ao aumento da injustiça econômica e social. Não é acidental que os defensores do governo mundial ou do fortalecimento das instituições globais estão nos países mais ricos e poderosos, enquanto os países do Terceiro Mundo e da comunidade socialista são os que mais insistem na preservação da soberania estatal (ponto melhor desenvolvido no capítulo a seguir).

Os países mais pobres e mais fracos percebem que qualquer movimento feito agora no sentido de instituir um governo mundial resultaria provavelmente não na redistribuição dos recursos econômicos em seu favor, mas na consolidação da distribuição em vigor, ou mesmo numa redistribuição que lhes fosse ainda mais desfavorável. Consideram as-

sim a soberania do estado como salvaguarda contra a tentativa dos países mais poderosos de retirar-lhes o controle sobre os recursos econômicos que hoje têm. Com efeito, as nações mais pobres e mais fracas conseguiram uma certa medida de justiça internacional, em seu benefício e, em alguns casos, de justiça humana para os seus habitantes, graças à criação de estados soberanos, desafiando o poder das potências coloniais e defendendo contra a intrusão ou penetração das chamadas potências "neo-colonialistas".

Por outro lado, este papel positivo do sistema de estados não funciona só em favor dos países mais pobres e mais fracos. A justiça econômica e social que pode beneficiar as ações e os indivíduos é, em grande parte, uma conseqüência da atividade dos estados ou governos na regulamentação da vida econômica e na distribuição e garantia de certos benefícios econômicos e sociais. A soberania estatal impõe obstáculos não só às formas de interferência externa tendentes a promover maior justiça econômica e social mas também àquelas que ameaçam e prejudicam os progressos econômicos e sociais já alcançados.

Em terceiro lugar, o argumento que estamos considerando não leva em consideração a possibilidade de que o sistema de estados possa ser infundido por um consenso mais vigoroso sobre os objetivos de justiça econômica e social e também a possibilidade de que, enquanto persistir a divisão do mundo em estados soberanos, esses estados possam ser cada vez mais disciplinados ao definir seus objetivos por um sentido de solidariedade humana ou a partir da percepção de uma sociedade mundial nascente. Não temos razão para presumir que isso ocorrerá e, conforme observado acima, podemos vir a testemunhar uma contração, e não expansão, da área de consenso entre os estados (vide o Capítulo 11). No entanto, não é inconcebível que o sentido de um bem comum mundial, que hoje é uma planta tão delicada, possa sobreviver e até mesmo crescer.

O homem e o ambiente

Atualmente afirma-se com freqüência que o sistema de estados é disfuncional não só com relação aos objetivos de paz e segurança, e de

justiça econômica e social, mas também em relação à meta perseguida por todos os homens, de viver em harmonia com o seu ambiente.

Argumenta-se assim que a humanidade está enfrentando ameaças derivadas do crescimento demográfico, da busca do crescimento econômico, com as pressões impostas pelo crescimento populacional e econômico sobre recursos escassos – terra, energia, alimentos, matérias primas – e a resultante tensão sofrida pelo meio físico. Afirma-se que essas ameaças estão interligadas e que precisam ser enfrentadas em conjunto; que para isso será necessário assegurar unidade e planejamento globais, obstaculizados pela divisão da humanidade em estados soberanos. Escrevendo sobre "as quatro dimensões do perigo planetário", que ele identifica com "o sistema de guerra", "a pressão demográfica", "a insuficiência de recursos" e "a pressão sobre o ambiente", Richard Falk afirma que esses problemas não podem ser tratados independentemente, como se fossem separáveis. "Em essência essas ameaças derivam todas de um ambiente mal administrado, resultado inevitável de um conjunto deficiente de instituições políticas", afirma Falk.[6]

É óbvio que se todas as pessoas estivessem tão dispostas a cooperar na busca de objetivos comuns como os tripulantes de uma nave espacial, essas ameaças ao ambiente humano seriam mais fáceis de controlar. No entanto, o contexto em que elas surgem é marcado pela diferença das políticas demográficas dos estados, que são conflitantes; pelas diferenças marcante na atitude diante da meta do crescimento econômico; pelo uso dos alimentos, da energia e das matérias primas como armas nos conflitos internacionais; pelo fato de que alguns países poluem o ar e a água usados pelos outros; pelo desrespeito à convenção tradicional de que o alto mar e seus recursos são propriedade comum da humanidade. Neste contexto, não está claro que a transcendência do sistema de estados seja necessária ou suficiente para que se adote uma ação eficaz com relação a essas ameaças interligadas ao ambiente.

Em primeiro lugar, o que inibe um plano global comum para ações com respeito ao ambiente não é a existência de um sistema de estados,

[6] *This Endangered Planet*, pág. 98.

mas os desacordos e conflitos existentes no campo da própria ecologia. Com relação ao ambiente humano, como no que diz respeito aos objetivos de paz e justiça econômica, é preciso reconhecer que os conflitos humanos têm origem mais profunda do que qualquer forma particular de ordem política universal. Para evitar a repetição da chamada "tragédia dos *Commons*",[1] todos os indivíduos precisam aprender a aceitar limites para a liberdade de escolher o tamanho da sua família, de consumir energia e outros recursos, de poluir o ambiente, etc., e um sistema de estados que não consegue impor esses limites pode ser disfuncional. O mesmo aconteceria em um estado mundial, uma ordem "neo-medieval" ou em qualquer outra alternativa de ordem política universal que não pudesse limitar essas liberdades.

Em segundo lugar, o argumento que estamos considerando não leva em conta a contribuição que o sistema de estados pode dar para a abordagem das ameaças ambientais ou ecológicas. Conforme notamos, esse sistema fornece um meio pelo qual uma comunidade humana em que o desacordo e o conflito são endêmicos pode alcançar um mínimo de ordem. A aceitação recíproca por comunidades políticas independentes do seu direito a uma existência independente, sujeita à observância de certas regras de coexistência, é um recurso para introduzir um certo elemento de ordem que de outra forma poderia não ser viável. Sem esta base de ordem mínima os problemas comuns do ambiente não poderiam ser enfrentados.

Não há dúvida de que dependemos primordialmente da ação dos estados para restringir no curto prazo o crescimento demográfico, para controlar o desenvolvimento econômico (limitando o desenvolvimento excessivo e erradicando o sub-desenvolvimento) ou para racionar de forma justa o consumo de recursos escassos. Se é necessário tomar imediatamente ações frente aos perigos ambientais, como Falk e outros autores alegam, é inútil sustentar ao mesmo tempo que uma ação efeti-

[1] A idéia da "tragédia dos *Commons*" é desenvolvida por Garett Hardin em *Science* (15 de dezembro de 1968): refere-se à destruição das pastagens comuns na Inglaterra, devido ao seu uso excessivo.

va só poderia ser tomada por instituições políticas fundamentalmente distintas das que existem no mundo atual. Conforme Shields e Ott observam com muita argúcia em um artigo: no curto prazo só os governos nacionais dispõem da informação, da experiência e dos recursos para agir com eficácia nesse campo.[8]

Em terceiro lugar, o argumento de que o sistema de estados não é funcional despreza a possibilidade de que por seu intermédio possa emergir um maior sentimento de solidariedade humana com relação às ameaças ambientais. No longo prazo é improvável que a ação tomada exclusivamente no nível do estado seja suficiente para enfrentar os perigos ambientais, e a funcionalidade do sistema de estados, ou de qualquer outra forma de ordem política universal, vai depender da emergência de um sentido mais agudo da coesão humana. No entanto, a idéia de que o sistema de estados deva ser visto como um obstáculo ao desenvolvimento dessa maior coesão, em vez de um meio para criá-la, não contribui para essa criação. O sistema de estado proporciona a atual estrutura da organização política da humanidade, e o sentido dos interesses e valores comuns a ele subjacente (por mais limitado e por mais inadequado que demonstre ser frente aos desafios de longo prazo à ordem mundial) é a principal manifestação da unidade ou solidariedade humana hoje existente, e as esperanças que possamos ter com respeito à emergência de uma sociedade mundial mais coesa estão associadas ao seu desenvolvimento e, portanto, à sua preservação.

O sistema de estados e a ordem mundial

O sistema de estados será realmente disfuncional se os estados não puderem preservar e ampliar o sentido dos interesses, das regras e instituições comuns que no passado serviram para moderar os seus conflitos. Um sistema internacional que tenha degenerado em um "estado de guerra" hobbesiano não poderia ser defendido hoje como adequado

[8] Linda P. Shields e Marvin C. Ott, "*The Environmental Crisis: International and Supranational Approaches*", *International Relations*, vol. IV, n. 6 (novembro de 1974).

ou viável em relação às metas da ordem mundial. Ademais, para que o sistema de estados permaneça como estrutura viável, a área de consenso a ele subjacente deve ser não só preservada como ampliada. Mas nenhuma forma de organização política universal será viável sem um consenso sobre certos requisitos mínimos de paz, justiça e gerenciamento ambiental. A transcendência do sistema de estados não será suficiente para criar esse consenso, e talvez não seja mesmo necessária.

Conta-se a história do homem que estava perdido em algum lugar da Escócia e perguntou a um lavrador se ele poderia indicar o caminho para Edinburgo. O lavrador respondeu: "Se eu fosse o senhor eu não começaria daqui". A doutrina de que os sistema de estados não proporciona o melhor ponto de partida para alcançar a ordem mundial faz lembrar algo desse tipo. A verdade é que a forma de organização política universal que temos hoje é o sistema de estados, e é dentro desse sistema que devemos começar a nossa busca de um consenso.

Capítulo XIII

COMO REFORMAR O SISTEMA DE ESTADOS?

Se a persistência do sistema de estados no futuro parece provável e, ao mesmo tempo, o seu destino não seja necessariamente tornar-se obsoleto ou não-funcional, de que modo se poderia reformá-lo ou reajustá-lo de forma que pudesse promover mais efetivamente a ordem mundial? Neste capítulo vou considerar algumas das possíveis respostas a esta indagação.

Um Concerto de Grandes Potências: o "Modelo Kissinger"

Uma das respostas é a que propõe o modelo de um concerto de grandes potências. Conhecido como "modelo Kissinger", tem recebido mais apoio nos Estados Unidos do que em qualquer outra grande potência. Embora na prática colabore com os Estados Unidos para certos fins, a União Soviética continua proclamando em sua retórica oficial a visão da luta entre o capitalismo e o socialismo, demonstrando hostilidade, não só em teoria como na prática, a um sistema de colaboração entre as grandes potências que incluísse a China. Quanto aos chineses, rejeitam inteiramente o papel de grande potência, considerando-se os campeões do Terceiro Mundo na sua luta contra a "hegemonia das superpotências". Os Estados Unidos, contudo, são atraídos naturalmente pela concepção de um concerto de grandes potências. De um lado, estão empenhados em manter a ordem internacional vigente; de outro, percebem a possibilidade do declínio do seu próprio poder e a necessidade de contar com a colaboração de outras grandes potências.

O concerto imaginado seria dirigido para criar uma "estrutura de paz", embora fosse uma paz entre as grandes potências, e não no

mundo em geral. Leva em conta o objetivo de promover a justiça econômica internacional, que no entanto é perseguido mediante a assistência internacional para o desenvolvimento, dentro da estrutura de poder existente, e quase sem tocar nas metas da justiça econômica no nível humano ou cosmopolita. Por outro lado, a atenção dada aos temas ambientais é principalmente retórica.

Observamos anteriormente que existe de fato um equilíbrio de poder entre três grandes potências, e outras grandes potências virtuais, mas esse equilíbrio difere sob vários aspectos importantes do que havia entre as grandes potências européias no século XIX. Notamos, em particular, a inexistência de um concerto ou sistema de colaboração geral entre as grandes potências, visando à preservação do equilíbrio (vide o Capítulo 5). Comentamos também que quando entram em um sistema de colaboração recíproca, as grandes potências podem promover a ordem internacional manejando neste sentido as suas relações mútuas, e explorando a sua posição de preponderância em relação ao resto da sociedade internacional (vide o Capítulo 9). No relacionamento que se desenvolveu entre os Estados Unidos e a União Soviética já estão presentes certos elementos desse sistema de colaboração. O projeto de criar um concerto de grandes potências busca o fortalecimento da colaboração entre elas (entre os Estados Unidos e a União Soviética), incluindo sua extensão à China, e estaria aberto implicitamente ao Japão, à Comunidade Européia e a outros atores, se e quando demonstrarem possuir a condição de grande potência.

Não se pode deixar de reconhecer que, dentro do sistema de estados, pelo menos algum elemento de cooperação entre as grandes potências é um dos fundamentos essenciais da ordem mundial. As grandes potências existem, queiramos ou não: se prevalece a paz ou a guerra, a segurança ou a insegurança no conjunto do sistema político mundial, é algo determinado mais pelos grupos de liderança dentro dessas potências do que por qualquer outro grupo. Enquanto as grandes potências continuarem a manter esta posição, a ordem mundial será melhor atendida pela harmonia entre elas, em lugar da discórdia. Deste ponto de vista, são construtivos os passos que precisam ser dados, ainda que

tíbios e incompletos, no sentido de fazer com que passem da atitude de confronto para uma outra de negociação.

Não é o caso, como alguns críticos do "hegemonismo das superpotências" têm afirmado, que as ações tentativas tomadas no sentido de uma maior cooperação entre as grandes potências sirvam apenas aos interesses delas próprias, sem promover também os interesses da sociedade internacional como um todo. Uma guerra nuclear envolvendo os Estados Unidos, a União Soviética e a China, ou qualquer combinação de dois desses países, poderia representar uma catástrofe tanto para as potências pequenas ou intermediárias como para os próprios beligerantes e, ao tomar providências para reduzir os riscos desse conflito, as grandes potências estão agindo em nome da humanidade como um todo.

É bem verdade que na motivação das grandes potências que as levou a um mínimo de colaboração mútua, a parte representada pelo sentido de representação universal pode ter sido negligenciável ou até mesmo inexistente; não precisamos procurar mais do que os interesses específicos dessas potências, vistos em termos estritos, para explicar o sentido da *détente*.

É verdade, também, que quando as grandes potências colaboram entre si, não é apenas para promover o interesse em evitar uma guerra nuclear ilimitada – um interesse que compartilham com toda a humanidade – mas também para promover determinados interesses especiais que lhes são próprios: a preservação do *status quo* político, a colaboração contra desafios potenciais à sua posição de liderança, a preservação da sua ascendência dentro das respectivas esferas de influência. É até mesmo possível que sem esses interesses especiais das grandes potências não houvesse a colaboração em causa, nem a perspectiva de que fosse ampliada.

E também é verdade que mesmo quando a cooperação entre as grandes potências está dirigida exclusivamente para promover o interesse universal em evitar uma guerra nuclear ilimitada, ela pode ter a conseqüência de servir aos interesses das grandes potências às custas dos interesses de outros países. Os Estados Unidos, a União Soviética e a China podem tornar a guerra entre si menos provável ao concorda-

rem em não interferir nas respectivas esferas de influência, ao abandonarem aliados e clientes que possam provocar seus opositores ou ao unir-se para impor sua vontade a estados que possam perturbar ou complicar o seu relacionamento.

Por todas estas razões, se as potências pequenas ou intermediárias têm a ganhar com a cooperação entre as grandes potências, elas também podem perder com essa cooperação. Do ponto de vista dos seus interesses, é natural e apropriado que acompanhem com cuidado os sinais de um concerto emergente das grandes potências. O que não prejudica, em absoluto, o fato de que evitar uma guerra nuclear generalizada é tanto do interesse dos estados menores como das potências cuja decisão poderia dar início a tal guerra.

No entanto, se para preservar a paz nuclear é necessária a cooperação entre as grandes potências, como parte do esforço do sistema de estados para preservar a ordem mundial, não é suficiente. O modelo do concerto de grandes potências ignora (quando não procura reprimir) as exigências de mudança feitas pelos países e pelos povos mais fracos. Conforme argumentamos, o sistema de estados soberanos só poderá manter-se como um meio viável para alcançar a ordem mundial se demonstrar a possibilidade de preservar e ampliar o consenso que mantém sobre os interesses e valores comuns. Um consenso que não é possível alcançar sem levar em conta a exigência de mudanças justas dos países e povos asiáticos, africanos e latino-americanos, que querem a eliminação do colonialismo e dos governos baseados na supremacia branca, a redistribuição da riqueza e dos recursos e o fim das relações de dependência ou subordinação da maior parte deles com respeito aos países ricos.

É certo que um concerto de grandes potências, especialmente se incluísse a China, não seria necessariamente de todo cego a essas demandas, que as grandes potências mesmo hoje procuram aliviar com medidas simbólicas. É verdade que um concerto de grandes potências poderia ter êxito em legitimar o seu papel e mobilizar um nível importante de apoio na sociedade internacional. Já observamos que isto poderia ser feito por um concerto de grandes potências que evitasse tor-

nar explícito o seu papel e que proibisse a desordem conspícua ou as ações predatórias. Um concerto que procurasse atender as exigências de mudança e co-optasse o apoio das principais potências secundárias (vide o Capítulo 9). É certo também que a mera existência de um grupo de estados descontentes não seria necessariamente fatal para a sobrevivência de um regime internacional. Com efeito, todos os sistemas políticos têm pelo menos algumas parcelas de descontentes, segundo as quais os benefícios disponíveis não foram suficientemente partilhados. Isto, no entanto, não significa que as bases desses sistemas sejam inseguras.

É difícil acreditar, todavia, que a insatisfação de alguns países pobres possa ser mitigada com gestos simbólicos, ou que não irá solapar um regime internacional que não seja capaz de por em prática uma redistribuição radical da riqueza, dos recursos e do poder. É bem verdade que, com a exceção da China, as potências pobres nunca dispuseram de uma força militar significativa e, mesmo em conjunto com a China, não teriam condições de desafiar militarmente a estrutura de poder mundial assentada sobre os Estados Unidos e a União Soviética. O conflito entre os países dos grupos "*have*" e "*have-not*" difere neste particular do que havia nos anos 1930, quando a Inglaterra e a França, como defensores da Liga das Nações e da legalidade internacional, enfrentaram a Alemanha revisionista, a Itália e o Japão. Na época, os países "*have-not*" representavam uma das duas principais concentrações de força militar em todo o mundo, e a guerra era uma alternativa possível para uma forma de mudança pacífica que atendesse suas demandas.

Hoje porém os "*have-not*" representam a maioria dos estados da sociedade internacional. Além disso, são a maioria da população do mundo, e o elemento predominante na sociedade mundial, que, conforme notamos, ainda não é plenamente uma realidade, mas da qual há uma consciência bastante ampla. Esses estados estão profundamente divididos entre si, sendo improvável que se organizem em qualquer tipo de eixo ou bloco, mas alguns deles conseguiram unir-se efetivamente para determinados fins, como a respeito do racismo na África Meridional, ou a propósito do comércio, da assistência e do desenvolvimento, ou ainda sobre a exploração de petróleo com fins econômicos e políticos.

O poder militar dos países do grupo "*have-not*" poderá aumentar, como a sua capacidade de aliar-se efetivamente e a sua inclinação para adotar táticas de confrontação com as grandes potências. No entanto, mesmo que isto não venha a acontecer, um regime internacional que não possa atender às suas exigências perderá autoridade moral mesmo dentro do grupo dos países do grupo "*have*", e será incapaz de conseguir o tipo de consenso exigido pela ordem mundial.

CENTRALISMO GLOBAL: O MODELO SALVACIONISTA RADICAL

Outra resposta à nossa pergunta aponta para o modelo da direção centralizada dos assuntos mundiais, baseado não na cooperação das grandes potências, mas no sentido de vontade comum ou unidade de propósito da comunidade humana, provocado pelo crescimento do sentido de emergência global da Terra vista como "nave espacial".[1] Como o modelo do concerto de grandes potências, este deriva do mundo ocidental, mas enquanto o primeiro é proposto especialmente pelos círculos oficiais, o segundo é preferido pelos intelectuais dissidentes ou radicais.

Esses intelectuais radicais sentem-se atraídos por formas de direção centralizada que transcendem o sistema de estados, no entanto, reconhecendo que esse sistema de estados tende a persistir no futuro previsível, procuram promover, inicialmente, o máximo possível de direção centralizada, considerando a existência do sistema de estados soberanos. Neste ponto, não diferem dos que pregam um concerto de grandes potências, mas buscam uma modalidade de direção centralizada que não reflita simplesmente os interesses comuns das grandes potências mas o que é percebido como interesses comuns de toda a humanidade (uma percepção cuja ausência admitem, mas que têm a esperança de poder criar).

Tomemos como exemplo mais importante as propostas de Richard Falk em *The Endangered Planet*. Em capítulo intitulado "Planejando um

[1] O relatório da I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, realizado em 1972, na Suécia, tinha por título "*Only One Earth*" e, na época, usava-se essa metáfora da Terra como uma nave espacial para destacar a importância de se produzir políticas globais de proteção do meio ambiente e dos limitados recursos que, inescapavelmente, devem ser compartilhados pela humanidade como tripulantes dessa nave. (N.E.)

novo sistema da ordem mundial" Falk propõe os objetivos para os quais se voltaria o sistema que conta com a sua preferência. Vale notar que esses objetivos incluem não só as metas tradicionais da ordem mínima, como a minimização da violência interna e internacional, mas uma visão compreensiva de uma ordem ótima: a unidade da espécie humana e da vida na Terra; a manutenção da qualidade ambiental, incluindo a fixação de tetos para o crescimento demográfico, o uso de recursos naturais e a destinação de resíduos; padrões mínimos de bem-estar, reconhecidos como o direito de todas as sociedades e indivíduos; a primazia da dignidade humana, incluindo os direitos pessoais de consciência e autonomia e direitos de reunião e afirmação cultural dos grupos; o respeito à diversidade e o pluralismo com relação às línguas, mitos e ideologias políticas, com base no sentimento de que "a variedade é, em si mesma, parte do esplendor da vida"; e a necessidade de participação universal, tanto para todos os governos nacionais como para os atores não-estatais, de modo a garantir que o sistema terá sensibilidade a todas as partes do mundo, evitando criar sentimentos de alienação.

Para promover esses objetivos Falk advoga uma estrutura política cujos elementos são o fortalecimento das instituições centrais já existentes, como as Nações Unidas e a Corte Internacional de Justiça; o desenvolvimento das agências especializadas das Nações Unidas e de outros órgãos "funcionais", cujo papel ele acredita que aumentará muito como reação às demandas do gerenciamento ambiental; modelos informais de cooperação entre os "principais atores mundiais", consistindo nos cinco estados mais populosos, juntamente com representantes de grupos regionais, culturais e étnicos; a transformação de atores transnacionais e multinacionais em "grupos de pressão lutando por um novo sistema de ordem mundial"; organizações regionais e sub-regionais para movimentar as relações internacionais fora do âmbito do estado nacional e para criar um canal que leve à organização centralizada dos assuntos mundiais; uma mudança de perspectiva dentro das sociedades nacionais, favorecendo um modo mais cosmopolita de perceber o mundo; e movimentos étnicos e religiosos sub-nacionais que se afastem dos estados estabelecidos ou busquem autonomia dentro deles, ajudando a debilitar o poder dos estados existentes.

Para criar essa estrutura política Falk esboça um programa de "ativismo da ordem mundial" ou de "conscientização" mediante "declarações de emergência ecológica", "universidades de sobrevivência" e "academias de pacificadores"; a formação de um partido político mundial e, para evitar a falência desses esforços, com a ocorrência de algum equivalente moderno à inundação causada pelo dilúvio universal, a "arca da renovação", que permitirá a sobrevivência de um núcleo de pessoas esclarecidas para reconstruir o mundo.[2]

As receitas dos centralizadores radicais, como dos advogados de um concerto de grandes potências, têm o mérito de reconhecer a necessidade de algum quadro de cooperação entre as principais potências para que as metas da ordem mundial possam ser alcançadas. Além disso, ao contrário do modelo de concerto de grandes potências, a posição dos centralizadores globais reconhece a insuficiência de um consenso que ficasse limitado a essas potências, e procuram acomodar as exigências de mudança radical por parte dos países "*have-not*". Afirmam que é desejável chegar a um consenso que abranja a sociedade internacional como um todo, e não apenas os seus elementos dominantes, assim como a necessidade de alcançar uma gama mais ampla de objetivos, e não apenas a paz e a segurança.

Uma falha da proposta de Falk é o fato de que, na sua busca de um consenso mais amplo ele não leva em conta o que são realmente as demandas do Terceiro Mundo, nem considera em que medida elas podem ser conciliadas com os interesses percebidos pelos outros importantes grupos de estados. Ao invés disso, prefere basear suas prescrições na conversão de todo o planeta a um conjunto de metas que refletem em detalhe as suas preferências pessoais – uma conversão a ser realizada simplesmente pelo poder de persuasão e exortação de si próprio e de seus correligionários.

Já comentamos que a demanda por uma centralização da direção em escala global origina-se quase que exclusivamente nos países ocidentais, e que os estados do Terceiro Mundo, assim como os socialistas, de-

[2] Falk, *This Endangered Planet*, cap. vii.

fendem com veemência a soberania estatal (vide o Capítulo 12). Subjacente a essa posição, e em particular a dos países do Terceiro Mundo, está a percepção de que, neste momento, uma maior centralização do poder resultaria com toda probabilidade não em redistribuição efetiva da riqueza, de recursos e de poder que lhes fosse favorável, mas simplesmente na consolidação da distribuição atual. Como todos os defensores de uma autoridade centralizada, os globalistas radicais presumem que ela irá incorporar os seus próprios valores. Possivelmente, o mais provável é que uma autoridade mundial centralizada refletirá os valores das grandes potências de hoje, pois só elas teriam condições de transformá-la em realidade.

Neste particular, vale a pena comentar a crítica aos centralizadores radicais feitas por um autor indiano, Rajni Kothari, cujas idéias examinaremos adiante em maior detalhe. Kothari escreve que ele e seus colegas indianos têm aversão pelos "sons vazios dos homens inflamados e acomodados do Hemisfério Norte, que saltam de um continente para outro com a proposta de transformar o mundo inteiro – a versão mais recente da tarefa confiada ao homem branco."[3] Para ele, os radicais que pretendem homogeneizar o mundo, como os conservadores, são "fabricantes de mitos, usando os meios modernos de comunicação e as facilidades de conferências para elaborar defesas complicadas de estruturas básicas de dominação política e intelectual."[4]

Enquanto a distribuição de riqueza, de recursos e de poder na sociedade internacional mantiver sua atual desigualdade, as perspectivas de uma mudança no sentido de uma estrutura política global mais centralizada, com base em um processo consensual, parecem diminutas. Pode-se argumentar que se houver eventualmente tal mudança, será preciso, antes de mais nada, que haja uma redistribuição da riqueza, das amenidades da vida e do poder em favor dos estados e dos povos do Terceiro Mundo.

De qualquer forma, parece improvável que uma tal estrutura possa ser criada e imbuída dos valores dos radicais do Ocidente mediante a

[3] Rajni Kothari, *Footsteps into the Future: Diagnosis of the Present World and a Design for an Alternative* (Nova Delhi, Orient Longman, 1974), pág. 10.
[4] Ibid., pág. 7

pregação salvacionista propugnada por Falk e seus colegas. Eles afirmam que evitarão planos ou "utopias estáticas", mas o que nos apresentam são planos. Falam em uma situação de emergência global sem precedentes, mas o que querem dizer é simplesmente que a realidade da política mundial não se ajusta aos objetivos da paz e da justiça que prescrevem, um argumento que se aplica ao presente e a todas as fases anteriores da política mundial. Pregam a necessidade de um recomeço, de promover uma nova ordem mundial, mas na verdade estamos no meio de um processo, não no princípio, e não podemos "recomeçar". Há uma certa ingenuidade nos seus planos para conscientizar as pessoas, como se isto nunca tivesse sido tentado, e também uma certa presunção quando dizem falar em nome da "nave espacial Terra". Há também um certo pessimismo fundamental subjacente ao otimismo superficial dos seus pronunciamentos de que seremos atingidos por um desastre se não promovermos imediatamente transformações drásticas no mundo, mudanças que eles próprios não podem deixar de reconhecer que são irrealizáveis.

Regionalismo: um Modelo do Terceiro Mundo

Outra abordagem à reforma do sistema de estados consiste em buscar um papel mais amplo para as organizações regionais que ocupam o terreno intermediário entre os estados, de um lado, e as organizações mundiais, de outro. Argumenta-se, por um lado, que as organizações regionais têm condições de preencher pelo menos algumas das funções previstas para as organizações globais, com respeito à paz e segurança, à justiça econômica e à administração ambiental. Mas, por outro lado, elas não são abertas a certas objeções levantadas contra os organismos de caráter global como, por exemplo, a de que esses organismos podem levar ao domínio do sistema de estados pelas grandes potências; de que estão sujeitos a falhas devido à dificuldade de alcançar um consenso no conjunto do sistema de estados; e de que não refletem a diversidade e autonomia regionais.

No seu estudo *Peace in Parts*, Joseph Nye distingue cinco doutrinas, todas recentes, que afirmam a vinculação entre o desenvolvimento das

organizações regionais e uma ordem mundial mais pacífica: 1) elas opõem-se à concentração do poder nas super-potências e reduzem especialmente os perigos do chamado "sistema bipolar" (argumento usado muitas vezes com relação ao movimento regionalista europeu); 2) ao combinar estados pequenos e fracos, que têm uma soberania apenas nominal mas que juntos podem tornar-se viáveis, eliminam a tentação das intervenções estrangeiras e dos conflitos (argumento avançado por Nkrumah com respeito ao regionalismo africano); 3) ao criar outras instituições distintas do estado, que qualificam ou diminuem a soberania estatal, ajudam a reduzir os clássicos perigos do sistema de estados soberanos (argumento que foi considerado no Capítulo 11, a respeito do surgimento de uma nova versão do medievalismo); 4) ao associar os estados em uma rede estreita de relacionamento econômico, social e cultural, inibem o recurso à guerra pelos estados regionais (uma versão regionalista da abordagem funcionalista à ordem mundial, proposta com freqüência a propósito da Comunidade Européia); e 5) estão especialmente habilitadas a controlar conflitos entre os estados membros, porque servem para isolar a região dos conflitos globais e porque apresentam vantagens sobre as organizações globais remotas, na compreensão das causas dos conflitos dentro da própria região, e das condições propícias à sua solução (um argumento apresentado muitas vezes, por exemplo, em favor da ASEAN, a Associação das Nações do Sudeste da Ásia).[5]

O regionalismo como uma abordagem da ordem mundial nem sempre está associada à tentativa de escapar ou modificar os perigos atribuídos ao domínio pelas grandes potências. Pelo contrário, numa reorganização da política mundial segundo orientações regionais tem sido considerada uma divisão do mundo em esferas de influência ou responsabilidade das grandes potências (vide o Capítulo 9). No entanto, depois de 1945, período caracterizado pela ascendência dos Estados Unidos e da União Soviética, cujo conflito era visto como o maior perigo à paz e à segurança mundiais, e cuja cooperação era considerada o principal obstáculo às mudanças políticas e econômicas justas, a abordagem regionalista foi muitas vezes associada a tentativas de limitar a influência

[5] Nye, *Peace in Parts*, cap. 1.

das grande potências. Não é por acaso que todas as cinco doutrinas regionalistas da paz registradas por Nye surgiram nesse período.

Podemos tomar como exemplo o livro *Footsteps into the Future,* do Dr. Rajni Kothari, já citado, cujas propostas para reorganizar a política mundial em bases regionais estão vinculadas estreitamente à defesa da resistência do Terceiro Mundo contra o domínio pelas super-potências. O tema principal de Kothari é a necessidade da autonomia, tanto para os indivíduos como para os estados e as nações. Segundo o autor, a realização da autonomia é frustrada nos países ricos pelo desenvolvimento excessivo e pela ética do consumo; nos países pobres, pelo subdesenvolvimento, a exploração organizada e a "violência estrutural". E nos dois grupos de países por uma "abordagem à organização humana que está fazendo dos homens um ônus para o planeta, tornando o trabalho supérfluo e transformando a máquina na fonte de vida mais potente."[6]

Ao prescrever políticas destinadas a promover a autonomia em base universal, Kothari enfatiza principalmente sua sustentação pelos países do Terceiro Mundo. Preocupa-se com a consolidação da independência dos antigos territórios coloniais, prejudicados pela pobreza, e sustenta que o mundo de estados nacionais autônomos deve não só ser aceito como uma realidade mas também endossado como "realidade desejável". Seu objetivo é tornar a autonomia dos estados mais efetiva do que no mundo de hoje, dividido como se encontra em estados superiores, intermediários e marginais.

Kothari se opõe não só ao governo mundial mas também às propostas de centralização global do poder. Afasta assim o "modelo Kissinger" de concerto ou diretório de grandes potências, e rejeita igualmente a posição dos radicais norte-americanos que propõe o globalismo. Espera que a proliferação da tecnologia nuclear, a formação de um bloco unido de países do Terceiro Mundo e as pressões exercidas sobre as potências do Ocidente, como o embargo do fornecimento de petróleo pelos árabes, em 1973, atuem como coadjuvantes para a redistribuição de poder e influência em favor dos países em desenvolvimento.

[6] Rajni Kothari, *Footsteps into the Future*, pág. xx.

Como uma modalidade de ordem mundial que permita maior autonomia aos estados do Terceiro Mundo e a outros países que vivem hoje à sombra das grandes potências, Kothari propõe um sistema de vinte a vinte e cinco federações regionais, definidas com base na contigüidade geográfica e complementaridade econômica. Embora esses grupos de países não sejam uniformes em tamanho e poder, representam um sistema de unidades menos desiguais do que o atualmente existente. Assim, as grandes potências teriam suas dimensões reduzidas: a região russa abrangeria, além da URSS, só a Mongólia; a chinesa compreenderia, além da China, o Tibete e Taiwan (ambos considerados pelo governo de Pequim como parte do território chinês); os Estados Unidos seriam uma região, sem qualquer acréscimo; o Canadá seria reunido à Groenlândia; o México à América Central; a Índia teria o Sul da Ásia, região que poderia eventualmente vincular-se ao Sudeste da Ásia e à região do Pacífico Sul, que incluiria a Austrália, a Nova Zelândia e os estados insulares do Pacífico. Outras regiões incluiriam a Europa Setentrional, a Europa Central e Oriental, a Comunidade Européia, o Mundo Árabe, a África Ocidental, Oriental e Meridional, o Caribe, a America do Sul andina, a região da Bacia do Prata e o Brasil.

Conforme já observamos, há muita força na afirmativa de Kothari de que um movimento realizado hoje no sentido de centralizar a autoridade mundial consolidaria a ordem econômica e política predominante, com suas injustiças. Assim, mesmo que se aceite que em última análise essa centralização da autoridade mundial é desejável, ela deveria pressupor um consenso entre os principais componentes da comunidade mundial sobre o tipo de autoridade a ser instalada e as políticas implementadas, sendo improvável que tal consenso possa emergir antes de uma redistribuição de poder em favor dos países do Terceiro Mundo. Na visão de Kothari, essa redistribuição provavelmente exigiria esforços dos próprios países em desenvolvimento para mobilizar seus recursos, combiná-los e desafiar as autoridades prevalecentes.

Mesmo se pudéssemos presumir (o que não é possível, como vimos anteriormente) que uma autoridade mundial criada agora incorporasse os valores dos radicais do Ocidente, isto não seria suficiente para

atrair a cooperação dos países do Terceiro Mundo. Os países em desenvolvimento estão alienados dos países ocidentais não só devido à falta de altruísmo destes últimos, mas pelo seu poder extraordinário. Segundo Kothari, a preocupação do Terceiro Mundo é provocar uma redistribuição não só da riqueza, de recursos, ou das amenidades da vida, mas do poder – inclusive do poder militar, que em sua maior parte não possuem.

Há três objeções que podem ser levantadas às propostas de Kothari. Em primeiro lugar, é difícil imaginar que uma estrutura de organizações regionais possa sustentar a ordem mundial se não estiver inscrita em alguma forma de estrutura global. Essas organizações regionais (ou "federações", como Kothari as chama) seriam em si mesmas potências importantes, e a existência da ordem no mundo dependeria em grande parte (talvez principalmente) das relações entre elas. Se quisermos saber como as relações entre potências regionais podem contribuir para o objetivo da ordem mundial, precisaremos retornar à consideração dos recursos tradicionais usados para garantir a ordem na sociedade anárquica, revistos na Segunda Parte deste livro.

Kothari concebe um nível global da organização política mundial, além do nível regional. É favorável, em particular, a fazer do Conselho Econômico e Social o órgão principal das Nações Unidas; propõe criar uma Assembléia Parlamentar Mundial, formada por representantes das legislaturas nacionais; o fortalecimento das agências especializadas da ONU; e até mesmo colocar uma força armada à disposição do "órgão mundial" (*world body*), embora não diga de que "órgão mundial" se trata.[7] Naturalmente, estas são propostas utópicas, e Kothari não explica como poderia ser criado um quadro global de ordem a partir das forças políticas existentes no mundo. Despreza o que qualifica de abordagem do "equilíbrio do poder" como fundamento da paz e da segurança baseado na cooperação entre as grandes potências, por considerar um sistema precário e instável, que condena a maior parte da humanidade a uma posição de dependência. Mas o seu mundo de federações regionais seria um universo de concentrações de poder conflitivas, e exigiria a criação

[7] Ibid., pág. 141.

de um quadro mundial de cooperação para fazer frente a essas realidades, de modo a poder sustentar uma ordem mundial mínima.

Em segundo lugar, o modo como Kothari apresenta as federações regionais que propõe criar é, sob alguns aspectos, pouco satisfatório. Ele não explica, por exemplo, quais os fatores da política mundial que ajudarão a criar essas federações. Diz muito pouco sobre os processos de integração, dentro de cada uma delas e nem trata adequadamente da dificuldade decorrente do fato de que se uma região for isolada da influência das potências externas, os estados menores no seu interior estarão à mercê do estado regional dominante. Por esta razão países como o Paquistão, Nepal, Sri Lanka e Bangladesh prefeririam não participar de uma "federação sul-asiática" onde tivessem que conviver com a Índia. Pelo mesmo motivo Papua Nova Guiné, Fidji, Nova Zelândia e outros pequenos estados do Pacífico Sul prefeririam não participar, com a Austrália, da "federação" regional onde foram colocados pelo Dr. Kothari.

Em muitas das regiões definidas pelo autor, os estados menores sentem-se mais inseguros com relação a seus vizinhos maiores do que com relação às grandes potências mundiais, cuja influência apreciam como forma de equilibrar sua situação internacional. Desta perspectiva, o desejo da Índia de excluir as grandes potências do sub-continente indiano e do oceano Índico, por exemplo, é análogo ao desejo dos Estados Unidos de excluir as potências européias do continente americano, por meio da Doutrina Monroe. Este é um dos lados da moeda; o outro lado é o desejo de utilizar a predominância natural da Índia na região para acomodar as coisas à sua maneira. Essa é uma dificuldade que poderia em princípio ser vencida, se fosse possível desenvolver, dentro de cada uma das "federações" previstas pelo Dr. Kothari, um sentido de comunidade forte o bastante para garantir que entre os habitantes dos países menores os assuntos da região não fossem vistos em termos de relacionamento entre estados. No entanto, este é um ponto que não é tratado pelo autor.

Em terceiro lugar, há uma certa ambivalência nas atitudes do Dr. Kothari quando, de um lado, procura recomendar os passos para o futuro da humanidade como um todo e, de outro, propõe uma política a

ser seguida pela Índia e pelo Terceiro Mundo. Seu livro trata formalmente do futuro da humanidade, e usa uma linguagem que prevê soluções para problemas comuns da humanidade. No entanto, muitas de suas propostas dizem respeito ao futuro da Índia e de outros países do Terceiro Mundo, dirigindo-se a um público mais restrito. Assim, escreve: "A necessidade de uma consolidação regional é uma realidade não tanto para o mundo como um todo mas sobretudo para o segmento pobre e dividido que representa dois terços da humanidade. O outro terço está bem organizado e poderá a qualquer momento mobilizar-se tanto econômica como politicamente, a despeito dos seus conflitos de poder e antagonismos históricos."[8]

Uma das dificuldades de todas as receitas para uma ordem mundial futura é determinar a quem está dirigida. Embora na maioria das vezes essas prescrições dirijam-se aparentemente a todos, há quase sempre a premissa tácita de um público em particular. Considerada em conjunto, a humanidade não é um agente ou ator político e, inevitavelmente, essas prescrições sobre o seu futuro estão orientadas para determinados grupos politicamente ativos. Deste ponto de vista, a abordagem do Dr. Kothari tem a vantagem de que a sua principal audiência é um grupo de países que têm certos interesses concretos em comum, assim como a capacidade de agir. No entanto, ela ilustra também a dificuldade de propor soluções universais para problemas universais em um época onde o consenso internacional é tão reduzido, e parece diminuir cada vez mais.

Revolução: um Modelo Marxista

Um outro caminho para a reforma do sistema de estados é por meio de uma revolução proletária universal, destinada a extinguir a exploração do homem pelo homem, dentro dos estados e entre eles. É verdade que se pode considerar que Marx e Engels tenham sustentado que a revolução universal levaria, em última análise, ao desaparecimento do estado, e portanto do sistema de estados. Deste ponto de vista, se-

[8] Ibid., pág. 156.

riam favoráveis à superação desse sistema, e não à sua reforma (vide o Capítulo 10). Mas as várias receitas revolucionárias contemporâneas, marxistas e neo-marxistas, estão orientadas essencialmente para a revolta das classes oprimidas, visando a alcançar a justiça dentro dos estados, e para a revolta das nações oprimidas, com o objetivo de assegurar a justiça entre elas. Essas prescrições não incluem a exigência da abolição do estado, ou da nação, aspecto mencionado apenas de forma especulativa, relacionada com o futuro remoto. Nesta curta seção não será possível examinar todo o sistema de idéias marxista, de que essas prescrições são parte, mas é importante relatá-las, neste levantamento das propostas contemporâneas de reforma do sistema de estados.

Podemos tomar como principal exemplo a variedade de revisionismo marxista que emana da China, cujo traço principal é afirmar a primazia das mudanças justas sobre a ordem, pelo menos sobre a preservação da ordem existente. No relatório apresentado ao Décimo Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês, em 1973, Chou En Lai afirmava:

> "A presente situação internacional é caracterizada pela grande desordem sobre a Terra. 'O vento que sopra na torre anuncia uma tempestade que se levanta nas montanhas'. Isto descreve bem como as contradições fundamentais do mundo, analisadas por Lenin, se evidenciam em nossos dias. A distensão é um fenômeno temporário e superficial, e a grande desordem deverá continuar. Essa grande desordem é boa para o povo, contribuindo para que a situação internacional desenvolva-se em sentido favorável ao povo, e desfavorável ao imperialismo, assim como ao revisionismo moderno e a toda a reação."[9]

A prioridade das mudanças justas sobre a preservação da ordem existente é o tema da polêmica chinesa dos anos 1960, dirigida contra Khruschev, Tito, Togliatti, Thorez e outros "revisionistas", acusados de ignorar as "contradições" básicas do mundo.[10] Havia as contradições

[9] "*Report to the Tenth National Congress for the Communist Party of China, 24 August 1973*", *Asia Research Bulletin*, vol. 3, n. 4 (setembro de 1973), pág. 2116.

[10] Sobre essa polêmica vide a coleção de declarações chinesas em *Whence the Differences* (New Era, sem data); G. F. Hudson, R. Lowenthal e R. MacFarquhar (eds.), "*The Sino-Soviet Dispute*", *China Quarterly* (1961); e W. E. Griffith, *The Sino-Soviet Rift*, (Londres, Allen & Unwin, 1964).

entre os socialistas e os imperialistas; entre o proletariado e a burguesia, nos países capitalistas; entre os vários grupos de capital monopolístico; e também (a contradição fundamental na fase atual), entre as nacionalidades oprimidas e o imperialismo. Argumentava-se que os "revisionistas de Khrushchev" procuravam ocultar essas contradições ou conciliá-as, desprezando o caminho da revolução e da luta de classes. Em particular, negavam que a contradição entre os imperialistas e as nações oprimidas da Ásia, África e América Latina fosse de importância primordial.[11] Em 1963 o *Renmin Ribao* proclamava:

"A tempestade de revoluções populares na Ásia, África e América Latina exige que todas as forças políticas do mundo assumam uma posição. Essa potente tempestade revolucionária faz com que imperialistas e colonialistas estremeçam, e o povo revolucionário do mundo vibre de alegria. Os imperialistas e colonialistas dizem "É terrível, terrível!". E o povo revolucionário responde, "Que bom, que bom!" Os imperialistas e colonialistas dizem "É uma rebelião, o que é proibido." E o povo revolucionário responde "É a revolução, direito do povo e o curso inexorável da história."[12]

Os "revisionistas" soviéticos eram acusados de tomar o partido dos imperialistas, ao mesmo tempo em que proferiam os lemas da revolução. Ao afirmar que o colonialismo tinha iniciado a sua fase final, ignoravam o fato de que fora substituído pelo neo-colonialismo: "O lobo escapou pela porta da frente, mas o tigre entrou pela porta de trás."[13] Quando falavam na "nova fase" do movimento de liberação nacional, centralizada em ações econômicas, negavam a primazia da luta política contra o imperialismo, que se transforma em luta armada quando os imperialistas recorrem à repressão. Ao falar no papel da sua assistência econômica aos novos países independentes, os revisionistas deixavam de reconhecer que a independência nacional e o progresso social dos povos liberados são devidos primordialmente à luta revolucionária

[11] Vide "*The Khrushchev Revisionists' Year of Contradictions*", *Red Flag* (31 de julho de 1965), págs. 34-41.
[12] *Apologists of Neo Colonialism: Comment on the Open Letter of the Central Committee of C.P.S.U. by the Editorial Departments of Renmin Ribao and Red Flag* (Pequim, Foreign Languages Press), págs., 1-2.
[13] Ibid., pág. 4.

desses povos. Ao prever uma cooperação com os imperialistas norte-americanos na assistência internacional, no desarmamento como uma forma de aumentar a ajuda aos novos estados, e no papel das Nações Unidas na abolição do colonialismo, estavam admitindo, por decorrência, que os imperialistas concederiam a liberdade aos povos oprimidos sem luta.

Para os chineses, a coexistência pacífica entre sistemas sociais diferentes era possível, mas isto não significava que houvesse uma coexistência pacífica entre nações oprimidas e seus opressores. Os revisionistas sustentavam que "as armas atômicas não respeitam os princípios de classe" e proclamavam o perigo de uma guerra entre "os dois blocos militares", assim como a necessidade de seguir políticas de desarmamento. Mas a guerra continuava a ser a continuação da política por outros meios, e algumas guerras eram justas. As armas nucleares não prejudicavam a concepção marxista-leninista da guerra, que não devia ser confundida com o pacifismo burguês ou uma visão sentimental dos conflitos armados. Enquanto o imperialismo continuasse existindo, a guerra não podia ser descartada, e o desarmamento realizado. A guerra nuclear seria uma calamidade para toda a humanidade, mas isto não justificava a paralisia do medo, ou o "capitulacionismo" diante dos imperialistas norte-americanos, tipificado pela retirada dos mísseis soviéticos de Cuba, em 1962, depois de terem sido instalados de forma pouco responsável ("aventureirismo antes, capitulacionismo depois"). As armas nucleares não determinam o destino da humanidade, e a história leva à destruição das armas nucleares pelos homens, e não ao seu aniquilamento pelas armas nucleares.[14]

As propostas de revolução proletária esboçadas pelos marxistas chineses e de outros países têm o mérito de admitir certos objetivos postos de lado por alguns dos modelos anteriores de reforma do sistema de estados que consideramos. Por exemplo, a necessidade de mudança drástica na estrutura política de muitos países, para realizar a justiça humana na economia e na sociedade; a necessidade de mudança

[14] Sobre esses pontos, vide em particular *Two Different Lines on the Questions of War and Peace* (Pequim, Foreign Languages Press, 1963); e *On Khrushchev's Phoney Communism and its Historical Lessons for the World* (Pequim, Foreign Languages Press, 1964).

drástica nas relações entre os estados, para assegurar a justiça econômica e social no âmbito internacional ou inter-estatal. Os caminhos da revolução e do confronto não são os únicos que prometem realizar mudanças estruturais no padrão de domínio e dependência dentro dos estados e entre eles que hoje caracteriza as relações entre algumas sociedades, mas o estudo dos méritos respectivos é algo que excede o nosso objetivo. [15]

As receitas revolucionárias marxistas não são intrinsecamente hostis com relação à ordem internacional, no sentido em que ela foi definida no princípio deste livro. Em nome de uma mudança justa é feita ameaça à estrutura política e econômica do mundo, no curso da qual há um rompimento da ordem (na acepção de padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares da vida social). Segue-se porém o estabelecimento de uma nova estrutura econômica e política, com a restauração da ordem. O objetivo da revolução é substituir uma ordem que apoia o antigo conjunto de valores por outra que sustenta novos valores, e as prescrições revolucionárias hostilizam inerentemente os antigos valores, não propriamente a qualidade da ordem.

Além disso, já argumentamos que, atualmente, a ordem internacional precisa ser erigida com base no fortalecimento do consenso dentro da sociedade de estados, o que provavelmente não ocorrerá sem uma redistribuição radical de recursos e poder em favor dos países fracos e pobres do Terceiro Mundo, que constituem a maioria dos estados assim como da população mundial. O modelo revolucionário propõe uma possível abordagem a essa redistribuição.

No entanto, o modelo revolucionário marxista não se dirige ao ponto examinado pelo presente estudo – como a ordem é mantida e fortalecida entre as comunidades políticas independentes – excetuada a assertiva de que ela pode ser alcançada pela abolição do capitalismo e das classes exploradoras. No entanto, o mundo em que surge a questão da ordem internacional é formado por estados, inclusive capitalistas e nele, ademais, os estados socialistas entram em conflito entre si assim

[15] Em "*A Structural Theory of Imperialism*" (*Journal of Peace Research*, 2, 1971), especialmente págs. 106-9, Johan Galtung examina as estratégias alternativas para as mudanças estruturais.

como sempre aconteceu com os outros. Por mais desejável que seja, a revolução proletária não extingue o sistema de estados, em que as comunidades políticas independentes têm acesso ao poder e perseguem objetivos que podem levá-las a situações de conflito. Assim, a questão de como manter a ordem internacional surge em relação ao mundo que tivesse experimentado uma revolução proletária universal, da mesma forma como está presente no mundo atual. Além disso, no mundo que conhecemos ela é relevante tanto nas relações recíprocas dos países socialistas como nas relações mútuas entre os estados capitalistas e no relacionamento entre estados dos dois grupos. Portanto, o modelo revolucionário não nos dá uma resposta a essa indagação sobre a ordem entre os estados. Com efeito, ele sequer reconhece que a questão é válida. Ofereça ou não um método para as mudanças justas na sociedade internacional, a verdade é que o modelo revolucionário não nos habilita a dispensar as idéias sobre a manutenção da ordem internacional que nos acompanharam ao longo de todo este volume.

As Perspectivas da Sociedade Internacional

O presente argumento sugere as seguintes tentativas de conclusões sobre as condições em que o sistema de estados poderia continuar a prover um meio viável de sustentar a ordem mundial. Em primeiro lugar, o sistema de estados só poderá manter sua viabilidade se o elemento de sociedade internacional que contém for preservado e fortalecido. O que vai depender, em primeiro lugar, da manutenção e ampliação do consenso sobre os interesse e valores comuns que fundamentam suas regras e instituições coletivas, justamente numa época em que a área desse consenso foi reduzida.

Trata-se de consenso que precisa incluir uma percepção de interesses comuns entre as grandes potências, suficiente para habilitá-las a colaborar com relação aos objetivos da ordem mundial mínima, e especialmente para evitar a guerra nuclear. No entanto, não se pode contar com a subsistência de um consenso baseado exclusivamente nas grandes potências, que não leve em conta as exigências dos países asiáticos,

africanos e latino-americanos castigados pela pobreza e pela debilidade (naturalmente, nem todos são tão fracos ou pobres), e que representam a maioria dos estados e da população mundial.

Ora, não é provável que essas exigências de mudanças justas possam ser atendidas sem uma redistribuição radical da riqueza, dos recursos e das amenidades da vida. E é preciso reconhecer também que por trás da exigência de certas mudanças justas por parte dos países pobres há também a demanda de uma redistribuição radical do poder, inclusive do poder militar. As medidas destinadas a uma maior centralização global do poder só parecem possíveis depois dessa redistribuição, e a consolidação das organizações regionais, como propõe o Dr. Kothari, poderia ser um dos passos para se chegar a essa redistribuição.

A revolução pode proporcionar o único meio disponível para efetuar mudanças justas dentro de alguns estados, e pode ajudar também a mobilização dos recursos políticos dos estados fracos, assim como as combinações entre eles destinadas a facilitar os processos de redistribuição internacional mas, por si mesma, não permite escapar da questão clássica de como manter a ordem entre estados independentes.

Finalmente, o futuro da sociedade internacional está ligado à perspectiva da cultura cosmopolita que hoje está presente no seu funcionamento. No Capítulo 1 observamos que ao longo da história todas as sociedades internacionais tiveram como um dos seus fundamentos uma cultura comum. Por um lado, houve sempre algum elemento comum de cultura *intelectual* – a língua, a perspectiva filosófica ou epistemológica, a tradição literária ou artística – cuja presença serviu para facilitar a comunicação entre os estados membros da sociedade. De outro lado, houve sempre alguns *valores* comuns – a religião ou o código moral – que serviram para reforçar o sentido dos interesses comuns que unia os estados pela percepção de uma obrigação coletiva.

Ao considerar o papel dessas culturas comuns em relação à sociedade internacional, convém distinguir entre a cultura diplomática, que mencionamos no Capítulo 7 (o conjunto de idéias e valores compartilhado pelos representantes oficiais dos estados) e a cultura política internacional, ou seja, a cultura ética e intelectual que determina as atitu-

des para com o sistema de estados das sociedades que o compõem. É evidente que a sociedade internacional européia dos séculos XVIII e XIX baseava-se em uma cultura diplomática e em uma cultura política internacional que não estão mais presentes na sociedade internacional do mundo contemporâneo.

Podemos dizer que nesta sociedade internacional há pelo menos uma cultura diplomática, ou de elite, abrangendo a cultura intelectual comum da modernidade: as línguas comuns, principalmente o inglês; uma compreensão científica do mundo e certas noções e técnicas comuns que derivam da aceitação universal do desenvolvimento econômico por todos os governos do mundo moderno, assim como o seu envolvimento universal com a tecnologia moderna. No entanto, essa cultura intelectual comum só existe na elite. Em muitas sociedades suas raízes são pouco profundas e a cultura diplomática comum hoje existente não é reforçada com muito vigor por uma cultura política internacional favorável ao funcionamento do sistema de estados. Além disso, é duvidoso que, mesmo no patamar diplomático, ela contenha o que foi chamado de "cultura ética comum": um conjunto de valores comuns, distintos da cultura intelectual compartilhada.

Provavelmente o futuro da sociedade internacional será determinado, entre outros fatores, pela preservação e ampliação de uma cultura cosmopolita, abrangendo idéias e valores comuns, com raízes nas sociedades em geral, assim como nas elites; cultura que poderá proporcionar à sociedade internacional o tipo de fundamentação que beneficiou as sociedades do passado, menores e mais homogêneas. O que não quer dizer que qualquer cultura cosmopolita possa tornar-se dominante em todo o mundo, absorvendo os particularismos culturais, ou que esse desenvolvimento seja desejável. Precisamos reconhecer também que a cultura cosmopolita nascente que temos hoje, como a sociedade internacional que ela ajuda a sustentar, inclina-se a favor das culturas dominantes do Ocidente. Como a sociedade internacional, a cultura cosmopolita de que depende pode precisar absorver elementos não-ocidentais em escala muito maior para que se torne genuinamente universal, e para que proporcione base sólida a uma sociedade internacional verdadeiramente universal.

CONCLUSÕES

No Princípio desta investigação dissemos que o seu objetivo não era propor uma "solução" para o problema de manter a ordem na política mundial, ou identificar algum conjunto de políticas como "o caminho adequado à nossa frente". Parece evidente, porém, que a nossa argumentação tomou um sentido definido, e que parece trazer certas recomendações implícitas, que podem dela ser extraídas. Neste capítulo vou indicar brevemente qual é esse sentido, e também por que este livro não deve ser tomado como um conjunto de prescrições ou recomendações.

O argumento desenvolvido consiste em uma defesa implícita do sistema de estados, e mais particularmente do elemento que tem sido denominado de "sociedade internacional". Na Primeira Parte, o conceito de ordem na política mundial recebeu um sentido em termos da noção da sociedade internacional. Deste modo foi demonstrada a existência da ordem na política mundial, avançando-se uma explicação sobre a forma como ela é mantida. Na Segunda Parte, foi desenvolvido o argumento de que, a despeito de haver, em princípio, alternativas de vários tipos para o sistema de estados, não há sinais claros de que ele esteja em declínio, ou de que não seja funcional em relação aos objetivos humanos fundamentais, desde que se possa preservar o elemento da sociedade internacional, nas formas indicadas. Hoje, a sociedade internacional encontra-se em declínio, mas as perspectivas existentes para manter a ordem na política mundial dependem das tentativas que forem feitas para sustar esse declínio, em vez de apressá-lo.

Não obstante, derivar do que dissemos um endosso da sociedade de estado conforme ela existe, com suas regras e instituições, seria não levar em conta outros pontos que foram também acentuados ao longo do livro. Em primeiro lugar, o que se disse foi que a sociedade internacional é apenas um dos elementos constantes da política mundial,

elemento que compartilha o cenário da política mundial com outros elementos: a guerra ou o conflito e a comunidade humana. E o funcionamento do que se tem chamado de regras e instituições da sociedade internacional precisa ser considerado em relação a esses dois outros elementos, além da sociedade internacional.

Em segundo lugar, sustentou-se que a ordem mundial, ou a ordem dentro da grande sociedade a que pertence toda a humanidade, é não só mais ampla do que a ordem internacional, entendida como ordem entre os estados, como também mais fundamental e primordial do que ela, antecedendo-a do ponto de vista moral. O sistema de estados precisa ser avaliado constantemente com relação ao objetivo da ordem mundial. Na Terceira Parte concluímos que os argumentos no sentido de que o sistema de estados encontra-se em declínio, ou é incapaz de atender os objetivos da ordem mundial, não são convincentes. Esta porém é uma conclusão que precisa ser reavaliada continuamente.

Em terceiro lugar, argumentamos que na política mundial a ordem é conflitante com os objetivos de justiça internacional, humana e cosmopolita, e embora em certo sentido a ordem preceda a justiça, isto não significa que em todos os casos concretos os objetivos da ordem devam ter prioridade sobre os da justiça. Argumentou-se que um estudo da ordem na política mundial, como este, precisa ser complementado por um estudo da justiça. Propor recomendações com base no exame dos objetivos humanos seria tão parcial como os argumentos contidos no presente estudo.

A busca de conclusões que pudessem ser apresentadas como "soluções" ou "conselhos práticos" é um fator de corrupção no estudo contemporâneo da política mundial. Este, devidamente compreendido, é uma atividade intelectual e não prática. Essas conclusões são propostas menos porque têm uma base sólida do que pela existência de uma demanda que vale a pena satisfazer. A verdade é que embora haja muita vontade de conhecer o que trará o futuro da política mundial, e também de saber como devemos comportar-nos nesse contexto, com relação a esses dois temas precisamos tatear no escuro. Mas é muito melhor admitir que estamos em plena escuridão do que pretender que podemos enxergar uma luz.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Acton, Lorde - *128*
Administração técnica internacional - *201-204*
Agostinho - *8*
Ambiente - *328-331*
Analogia interna - *57, 60-62*
Anarquia internacional - *57-62*
Ancillon, F. - *18, 42*
Aristóteles - 94
Aron, Raymond - *15, 225, 278, 313*
Austin, John - *150*

B

Ball, George - *304*
Beaufré, André - *142*
Bentham, Jeremy - *45, 156*
Boulding, Kenneth - *103*
Brownlie, Ian - *177-178*
Brzezinski, Z. - *306-307*
Burke, Edmund - *42-43, 119, 121, 125*
Burns, A. L. - *14, 271*
Butler, Sir Geoffrey - *193*
Butterfield, Sir Herbert - *122, 231*
Bynkershoek - *42, 46*

C

Callières, F. de - *47, 193-195, 197, 201*
Clausewitz - *61-62*
Cobden, Richard - *277, 283-284, 127*
Coibição - *136-146*
Concerto de grandes potências - *132-133, 257-259, 333-338*
Crises, controle de - *133, 238-242*
Cultural, base (da sociedade internacional) - *18, 22, 42-43, 48-49, 77, 133-134, 210, 354-355*
Curzon, Lorde - *250, 253, 256*

D

Desintegração dos estados - *299-300*
Deutsch, Karl - *318-319*
Diplomacia - Cap. 7 passim, *41, 47, 50*
Direito internacional - Cap. 6 passim, *40-41, 45-47, 50, 108, 125-126*
Direito natural - *11, 37, 40-41, 45-46, 49, 97, 170, 183*

E

Equilíbrio de poder - Cap. 6 passim, *41, 47, 50, 79, 107-108, 238*
Esferas de influência - *2-3, 24, 86-87, 94, 250-257*

F

Falk, Richard A.- xxvii, *171, 173, 309-310, 317, 329-330, 339-340*
Fénélon - *128-129*
Fortes, M. - 72, 77-78
Fox, W. T. R. - *232*

Fricção nas relações internacionais - *197-198, 209*
Friedmann, Wolfgang - *169*
Funcional, explicação - *89-90*

G

Galtung, Johan - *200*
Gentili, Alberico - *39-40, 46*
Gentz, Friedrich von - 18, 42, 121, 125
Gierke, Otto von - *36*
Gilpin, Robert - *305*
Governo mundial - *284-286, 294-296, 320, 327-330*
Grandes potências - Cap. 9 passim, *24, 42, 47, 62, 109*
Grotius - *37-40, 45-46, 49, 55-56, 126, 212, 226*
Guerra - Cap.8 passim, *4, 88, 109*

H

Hart, H. L. A. - 9, *153-156*
Heeren, A. H. L. - *18-19, 42, 121*
Hegel - *33, 278*
Higgins, Rosalyn - *172-173, 183*
Hobbes, Thomas - *7, 36, 57-62, 149*
Holbtraad, Carsten - *241, 258*
Homogeneidade ideológica - *274-280*
Hume, David - *10, 122*
Huntington, Samuel P. - *303-305*

I

Instituições internacionais - Parte 2 passim, *19, 40-41, 46-47, 50, 52, 65, 68-79, 85-89*
Interesses - *65-66, 79-81*

J

Jenks, C. Wilfred - *168, 172*
Jessup, Philip - *168*
Justiça - Cap. 4 passim, *2-3, 273-274, 323-328*
Justiça econômica e social - *323-328*

K

Kant, Immanuel - *33, 128, 243, 275, 294-295*
Kaplan, Morton A. - *17-18, 118, 140, 271-273*
Kelsen, Hans - *150-153, 155*
Kothari, Rajni - *341, 344-348*

L

Legitimidade internacional - *43-44*
Lindley, M. F. - *251*
Lippman, Walter - *254*
Lorimer, James - *48*
Lowes Dickinson, Goldsworthy - *57*

M

Maine, Dsir Henry - *72, 76-77*
Marx, Karl - *67, 95, 275-276, 324, 348-353*
Masters, Roger D. - *74*
Mazrui, Ali - *91, 104-105, 108, 114*
McDougal, Myres S. - *147, 184, 168*
McNamara, Robert S. - *143*
Mill, J.S. - *283*
Mowat, R. B. - *210*

N

Neo-medievalismo - *286-287*
Nicolson, Harold - *187, 198, 202*
Nucleares, pluralidade de potências - *218-221, 271-274*
Numelin, Ragnar - *189*, 191
Nye, Joseph - *293, 311-314, 342-343*

O

Oppenheim, L. - *126, 167*

P

Paz e segurança - *24-25, 124, 143-146, 318-323*
Previsibilidade - *12-13*
Pufendorf, Samuel - *17-18, 37*

R

Racionalidade - *122, 144-145*
Ranke, Leopold von - *42, 47, 230, 236*
Regionalismo - *292-293, 296-298, 342-348*
Regras - *3-4, 19, 38-39, 45-46, 52, 65-85, 133*
Regras, proteção das - *69*, 71, 87-88
Revolução - *348-353*
Röling, B. V. A. - *169, 217*
Rousseau, J-J. - *18, 121, 283*

S

Satow, Sir Ernest - *187-188, 201*
Schwarzenberger, Georg - *161, 246*
Shields, Linda P. - *331*
Sistema de estados - *15-21, 263*
Sistema político mundial - *26-29, 310-316*
Soberania - *13, 26, 40, 46, 84*
Sociedade de estados - 19-*22, 32-64, 77, 81-83, 162-163, 198, 209-210, 215-216, 226-228, 353-355, 357-358*
Sociedade de toda a humanidade - *26-29, 33-34, 99-104, 314-316, 324,*
Solidarismo - *171-172, 180-182, 269-271, 276*
Spinoza - *61*
Stone, Julius - *106*
Strachey, John - *258*
Suarez - *37-38, 40, 45*

T

Tecnologia, unificação do mundo pela - *306-310*
Toynbee, Arnold - *121*
Transnacionais, organizações - *303-306*

V

Vattel, E. de - *42-43, 46-47, 49, 56*
Victoria, Francisco de - *37-38, 54*
Violência internacional privada - *300-302*

W

Wight, Martin - xxvii, *16-17, 44, 174-175*