

H. MORGENTHAU

A POLÍTICA ENTRE AS NAÇÕES



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

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

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



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

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI
Diretora: Embaixadora Heloísa Vilhena de Araújo



Editora Universidade de Brasília - UnB
Diretor: Alexandre Lima
Conselho Editorial: Elisabeth Cancelli (Presidente), Alexandre Lima, Estevão Chaves de Rezende Martins, Henryk Siewierski, José Maria G. de Almeida Jr., Moema Malheiros Pontes, Reinhardt Adolfo Fuck, Sérgio Paulo Ruanet e Sylvia Ficher.

imprensa oficial

Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
Diretor Presidente: Hubert Alquéres
Diretor Vice-Presidente: Luiz Carlos Frigerio
Diretor Industrial: Teiji Tomioka
Diretor Financeiro e Administrativo: Richard Vainberg



HANS J. MORGENTHAU

A POLÍTICA ENTRE AS NAÇÕES

A luta pelo poder e pela paz

Traduzida por Oswaldo Biato da edição revisada por
KENNETH W. THOMPSON

Prefácio:
Ronaldo M. Sardenberg

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

São Paulo, 2003

© Alfred A. Knopf, Inc.

Título Original: *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace*
Tradução de Oswaldo Biato

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

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

Equipe técnica:
Eiiti Sato (Planejamento editorial)
Ana Claudia B. de Melo Filter
Vera Lúcia Gomes Severolli da Silva (Revisão)

Fotolito, impressão e acabamento:
imprensaoficial

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

Morgenthau, Hans J.
M851 A política entre as nações : a luta pelo poder e pela paz / Hans J. Morgenthau; tradução de Oswaldo Biato. — Brasília : Editora Universidade de Brasília : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
1152 p. (Clássicos IPRI)

Tradução de : Politics among nations: the struggle for power and peace.

ISBN 85-7060-148-4 (Imprensa Oficial do Estado de São Paulo)
85-87480-27-8 (IPRI/FUNAG)
85-230-0763-6 (Ed. UnB)

1. Política Internacional 2. Relações Internacionais. I. Biato, Oswaldo. II. Título.

CDU 327

Foi feito o depósito legal na Biblioteca Nacional. (Lei nº 1825, de 20/12/1907).

SUMÁRIO

Prefácio XI

Prefácio à Sexta Edição XXXIX

Parte Um
Teoria e prática da política internacional

Capítulo I – Uma Teoria Realista da Política Internacional 3

Capítulo II – A Ciência da Política Internacional 29

Parte Dois
Política internacional entendida como uma luta pelo poder

Capítulo III – Poder Político 49

Capítulo IV – A Luta pelo Poder: a Política do *status quo* 87

Capítulo V – A Luta pelo Poder: o Imperialismo 97

Capítulo VI – A Luta pelo Poder: Política de Prestígio .. 147

Capítulo VII – O Elemento Ideológico na Política Internacional 173

PARTE TRÊS
O Poder Nacional

CAPÍTULO VIII – A Essência do Poder Nacional 199

CAPÍTULO IX – Elementos do Poder Nacional 215

CAPÍTULO X – Avaliação do Poder Nacional 295

PARTE QUATRO
Limitações do Poder Nacional: O Equilíbrio de Poder

CAPÍTULO XI – O Equilíbrio de Poder 321

CAPÍTULO XII – Métodos Diferentes do Equilíbrio de Poder 339

CAPÍTULO XIII – A Estrutura do Equilíbrio de Poder..... 375

CAPÍTULO XIV – A Avaliação do Equilíbrio de Poder..... 383

PARTE CINCO
Limitações do poder nacional: moralidade internacional e opinião pública mundial

CAPÍTULO XV – Moralidade, Costumes e a Lei como Moderadores do Poder 421

CAPÍTULO XVI – Moralidade Internacional 429

CAPÍTULO XVII - Opinião Pública Mundial 483

PARTE SEIS
Limitações do poder nacional:o direito internacional

CAPÍTULO XVIII: Principais Problemas do Direito Internacional 505

CAPÍTULO XIX: Soberania 567

PARTE SETE
Política internacional no mundo contemporâneo

CAPÍTULO XX: A Nova Força Moral do Universalismo Nacionalista 603

CAPÍTULO XXI: O Novo Equilíbrio de Poder 621

CAPÍTULO XXII: Guerra Total 679

PARTE OITO
O problema da paz: paz por meio da limitação

CAPÍTULO XXIII: Desarmamento 721

CAPÍTULO XXIV: Segurança 783

CAPÍTULO XXV: Solução Judicial 803

CAPÍTULO XXVI: Mudança Pacífica 819

CAPÍTULO XXVII: Governo Internacional 833

CAPÍTULO XXVIII: O Governo Internacional: as Nações Unidas 867

Parte Nove
O problema da paz: a paz por meio da transformação

Capítulo XXIX: O Estado Mundial 905

Capítulo XXX: A Comunidade Mundial 937

Parte Dez
O problema da paz: a paz por meio da acomodação

Capítulo XXXI: Diplomacia 967

Capítulo XXXII: O Futuro da Diplomacia 991

Glossário Histórico 1025

Bibliografia 1049

Índice Onomástico 1085

PREFÁCIO
Hans J. Morgenthau: Política entre as Nações

Ronaldo Mota Sardenberg[1]

Política entre as Nações é exemplo de empreendimento intelectual comprometido, que não esconde sua opção conservadora e ativista. Renova conceitualmente o estudo das relações entre os Estados, explicita preocupações a elas subjacentes e esclarece idéias emergentes na política internacional da época. Por isso, não espanta que, em poucos anos, haja-se tornado referência obrigatória; sua leitura com proveito não exige concordância nem com as premissas nem com as conclusões do autor. O diplomata, o estrategista, o investigador e o estudante das relações internacionais, o jornalista, o homem do direito e o filósofo político, todos, com certeza encontrarão na obra um repositório precioso de informações e ensinamentos sobre um modelo de análise da vida internacional – a teoria moderna do realismo político – e uma inspiração para a comparação entre idéias e fatos do passado e os desafios internacionais que estão à frente.

*

A obra é inseparável do homem, e *Política entre as Nações* segue à risca essa regra. A produção intelectual e o desempenho político ancoram-se solidamente na biografia de cada um. A experiência pessoal e o tempo de Hans J. Morgenthau ajudam a entender seus escritos e atribulações. Como indivíduo e acadê-

[1] Ronaldo M. Sardenberg, diplomata de carreira, entre outros postos diplomáticos que chefiou, inclui se missão brasileira junto à Organização das Nações Unidas, tendo presidido em várias ocasiões o Conselho de Segurança da ONU. Foi secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e ministro da Ciência e Tecnologia.

mico, sua trajetória foi diretamente afetada pelas grandes crises que atormentaram o século XX, como a afirmação do nazi-fascismo, o drama da guerra mundial e a guerra fria, materializada nas tensões da confrontação Leste-Oeste e no terror nuclear. Nascido em 1904, alemão de família judaica, com parcos recursos e de cultura assimilada, deixou, no tenebroso ano de 1932, sua terra à cata de emprego intelectualmente produtivo. Esperava passar algum tempo em Genebra. Nunca mais retornou à Alemanha.

Educado nas Universidades de Berlim, Frankfurt e Munique, já sua tese – *A Função Judicial Internacional: Natureza e Limites* – denotava um interesse central pelo direito internacional público. Admitido, em 1927, à Ordem dos Advogados, chegou a presidir, como interino, o Tribunal do Trabalho de Frankfurt. Fortemente marcado por sua formação germânica, Morgenthau reverenciava o professor de história da arte, Heinrich Wolfflin, e Hermann Oncken, que o introduziu ao estudo da política externa de Bismarck, bem como Rothenbucher, que o aproximou do pensamento de Max Weber. A esse propósito, é revelador o que relata seu assistente de pesquisa e co-autor Kenneth W. Thompson. Durante os seus muitos anos na Universidade de Chicago, Morgenthau nunca entrou em seu gabinete sem antes deter-se diante de uma fotografia de Oncken, na galeria de retratos dos professores visitantes.

No início da década dos 30, o fato de ser judeu só reduzia suas já escassas oportunidades profissionais. Com Adolf Hitler e seus sequazes no poder em Berlim, tornava-se inviável voltar ao país. No Instituto Graduado de Relações Internacionais, de Genebra, viu-se diante de dificuldades lingüísticas e financeiras, bem como de desentendimentos sobre o modo de entender o direito internacional. Mencionam-se, a propósito, o clima político reinante no Instituto e a oposição que lhe era movida por professores e estudantes nazistas de origem alemã. Conseqüentemente, em 1934, Morgenthau já buscava, por meio de cartas, emprego na Palestina, na Pérsia e no Afeganistão, e – como

dizem as fontes – "até" na América do Sul. Os Estados Unidos, irônico que seja, não lhe pareciam atraentes, dado o vigor da competição naquele país. Preferia a Europa e, em segundo lugar, a Palestina.

Em 1935, mudou-se para Madri para ocupar posição no Instituto de Estudos Internacionais e Econômicos. Foi feliz na Espanha; mas, no ano seguinte, quando visitava a Itália, em lua de mel, desencadeou-se a Guerra Civil espanhola e, de novo, não houve como retornar. Passou mais de ano em peregrinação por diferentes cidades européias – Amsterdã, Merano, Haia, Genebra, Paris. Finalmente, decidiu-se pelos EUA, para onde seguiu, com a mulher, após superarem dificuldades quanto à concessão de vistos.[2]

Fixou-se em 1937, em Nova York, no Brooklin College, e mais tarde nas Universidades do Kansas, em Montana (1939) e Chicago (1943-71), na qual conheceu seus anos de maior impacto público. Depois, esteve associado com o City College de Nova York e com a New School for Social Research. Faleceu em 1980.

Sua filosofia política desenvolveu-se, no quadro, primeiro, das vicissitudes, derivadas da ascensão, do declínio e da queda do Terceiro Reich e, segundo, da irrupção dos poderes norte-americano e soviético no plano mundial. Como nota Walker,[3] ao chegar aos EUA, Morgenthau deparou-se com visões peculiares do mundo, em especial no Meio Oeste. Naquela época, os EUA caminhavam para uma forma de envolvimento nas questões européias e, em última instância, de predomínio mundial. Nesse contexto, duas correntes extremistas se entrechocavam: o

[2] Casou-se com Irma Thorman, que namorava desde 1924 e com quem havia trocado mais de mil cartas. Irma o auxiliava financeiramente. Os vistos norte-americanos foram conseguidos graças à interveniência de um parente rico dela, nos EUA.

[3] V. Thomas C. Walker, "Introduction: Morgenthau's Dual Approach to International to International Relations" em *International Studies Notes*, da International Studies Association (ISA), vol. 24, número1, 1999. A primeira promovida por Robert McCormick e a segunda patrocinada pelo Comitê para Colocar a Guerra Fora da Lei.

arquiisolacionismo e as idéias legalistas, com amplo apelo popular, que viam no enquadramento jurídico a possível solução para os problemas da paz e da segurança internacionais. No mesmo campus em Chicago, coexistiam horror e fascinação com a guerra.

Embora excessivamente restrito, este sumário ilumina a trajetória de Morgenthau. Naturalizado norte-americano em 1943, pertenceu à geração de intelectuais e pesquisadores europeus que, fustigados pelo terror nazista, encontraram, na outra margem do Atlântico, espaço e oportunidades para desenvolver seus talentos. A partir da publicação, em 1948, da *Política entre as Nações*, sua obra magna, Morgenthau tornou-se um dos mais respeitados cientistas políticos norte-americanos, como pioneiro na articulação da teoria realista das relações internacionais, pela qual orientaram-se as pesquisas e o debate político nos EUA, e em menor grau na Europa, durante o longo período da guerra fria. Foi representativo da imigração bem-sucedida.[1]

*

Com o subtítulo *A luta pelo poder e pela paz*, a *Política entre as Nações* conheceu seis edições (e numerosas reimpressões) – em 1948, 1954, 1960, 1967, 1973, 1978 e 1985, com sucessivas revisões. A origem do livro, como modestamente registra, na apresentação da primeira edição, encontra-se principalmente em notas, compiladas pelos seus melhores estudantes (pois ele mesmo não as utilizava), das aulas e palestras que dera no último trimestre de 1946. Seu texto original cobre matérias

[1] Informações biográficas colhidas principalmente na *Encyclopaedia Britannica* (http:\\www.britannica.com); em Kenneth W. Thompson, 'The Writing of "Politics among Nations": Its Origins and Sources', em *International Studies Notes* e em *Morgenthau's Odyssey*, "paper" preparado para o painel: *Traveling Identities: Gender, Culture and Experiences of Displacement at the 39th Annual Convention of the International Studies Association*, Minneapolis, March, 1998 (http:\www.unet.univie.ac.at). Correntes feministas norte-americanas hoje afirmam que esse êxito era muito mais freqüente entre os homens que entre as mulheres. Como exceção, citam Hannah Arendt.

tradicionais dos cursos de relações internacionais, com ênfase nos problemas do direito, organismos internacionais e história diplomática, mas se inicia com uma síntese notável da influência do Poder na órbita internacional.

Não se deixe escapar a dinâmica do pensamento de Morgenthau, que evoluía com a transformação da problemática internacional. Em sua longa trajetória, soube ele reagir, de modo criativo, às fases diferenciadas da guerra fria. Entretanto, soube, também, manter-se fiel ao conjunto de princípios e metodologias que, desde a primeira publicação, norteou sua visão do mundo.

O texto da *Política entre as Nações* enriqueceu-se com revisões a cada edição. Ao lado de idéias aparentemente simples, o leitor encontra inesperados níveis de complexidade. Já na segunda edição, de 1954, explicita-se que seus verdadeiros e confiáveis alicerces intelectuais e políticos são os vinte anos de dedicação do autor a seus temas preferenciais e à própria natureza da política internacional. Morgenthau admite que sua reflexão fora solitária e ineficaz, já que "uma concepção falsa de política externa, posta em prática pelas democracias ocidentais," havia levado, de forma inevitável, à ameaça do totalitarismo e, finalmente, à Segunda Guerra Mundial. A seu juízo, na ocasião da primeira edição, ainda dominava tal concepção, que qualifica também de "perniciosa". Reconhecia-se como pessoalmente engajado e polêmico, por atacá-la, em seu livro, de modo frontal e assinalava ser tão radical em relação aos erros de tal concepção quanto aos de sua própria filosofia. Seis anos mais tarde, contudo, proclamava vitória, e sublinhava que, com a posição alcançada, sua teoria passava, daquele momento em diante, a necessitar apenas de consolidação e adaptação a novas experiências.

As alterações textuais, introduzidas em 1954, revelam nítida preocupação em manter a atualidade da análise e explorar as novas perspectivas mundiais. Tais alterações tomam nota, como assinala, de quatro experiências políticas que haviam emergido desde 1948, a saber:

1. as novas tendências estruturais na política mundial;
2. o desenvolvimento da "revolução colonial";
3. o estabelecimento de instituições supranacionais; e
4. as atividades das Nações Unidas. Reconhece que, em 1948, os sinais indicavam que a bipolaridade (nuclear) se transformaria em um sistema de dois blocos antagônicos, mas que tendências posteriores haviam tomado sentido menos claro, e até contrário, como ocorreu com a disseminação da revolução colonial na Ásia e na África e a emergência de instituições supranacionais, como a Comunidade Européia do Carvão e do Aço e a OTAN (sic).

Identifica o autor, como diferença básica entre a primeira e a segunda edições, o fato de que aquela se voltava mais para a obsolescência do Estado nacional soberano e esta se dirigia às emergentes instituições supranacionais. Essa observação precoce tem interesse, por ser muito mais freqüente associar a teoria realista e o primado do Poder ao auge do Estado, e não à sua superação. Outra dimensão, que, naquele momento, emergia, é a da luta pelas mentes (e corações), para além dos aspectos tradicionais e materiais da guerra e da diplomacia. Interessa ainda sua reavaliação do papel das Nações Unidas, antes cercadas de esperanças, ou ilusões, e agora encaradas pelo lado de suas realizações, que, porém, já se distinguiam do otimismo das expectativas iniciais. Com franqueza, correlaciona essa mudança de enfoque com os desenvolvimentos multilaterais, decorrentes da guerra da Coréia.

Importantes refinamentos são introduzidos na segunda edição, os quais, como observa, refletem a evolução de seu pensamento. Acrescenta um capítulo introdutório, no qual elabora e esclarece elementos fundamentais de sua filosofia política, com a aplicação aos acontecimentos correntes de noções como poder político, imperialismo, cultura, opinião pública mundial, desarmamento e segurança coletiva. São inseridos e discutidos também os conceitos, então novos, de contenção, guerra fria, nações

não comprometidas e assistência econômica. Certos temas ganham espaço e atenção, como a influência da política interna sobre a externa, o reconhecimento da importância da qualidade do governo e da diplomacia, a interrelação no âmbito da balança de poder e o direito internacional. Morgenthau começa, ainda, a queixar-se da incompreensão que o cerca, em especial quanto a idéias, que não apenas nunca sustentara, mas que tinha, abertamente, como repugnantes. A reflexão empreendida é, portanto, substancial e ilustra a crescente auto-confiança do autor.

Tais tendências prosseguem na terceira edição, de 1960. Morgenthau justifica o processo de revisão da *Política entre as Nações*, com a observação de que, tanto em suas manifestações empíricas quanto nos propósitos a que serve, "a verdade política é uma criança de seu tempo". Assim a balança do poder dos séculos XVIII e XIX, com a multiplicidade de pesos aproximadamente iguais, difere da vigente em meados do século XX. Além disso, a caracterização desta, nos EUA, como elemento perene, envolveu vigorosa polêmica, pois revelara algo que "poucos suspeitavam e a maioria tomava como abominável heresia, uma aberração passageira e já obsoleta".

Morgenthau acreditava haver reagido à quase total subestimação do elemento do poder na vida internacional e qualificado fortemente a tendência a vê-lo apenas em termos materiais. Por outro lado, diante da potencialidade nuclear de destruição total, singularizou a obsolescência da violência descontrolada como instrumento de política externa, tema que merece ser revisitado nos tempos atuais. Repeliu, ainda, a acusação de ser indiferente aos problemas morais, invocando, como prova, este e outros de seus livros.

Na quarta edição, quase vinte anos após à primeira, Morgenthau incorpora modificações, com vistas a dar conta da evolução internacional, no que tange tanto à diplomacia multilateral quanto à ascensão, nos EUA, da política de controle de armamentos, por oposição à de desarmamento. Também algum

aperfeiçoamento conceitual é proposto com relação a temas diversos como imperialismo, prestígio, conflito nuclear e alianças. Pela primeira vez faz referência a outras obras de sua autoria como fontes para o entendimento de sua posição filosófica e, em conseqüência, das colocações teóricas da *Política entre as Nações*.

Nessa ocasião, nota que seu enfoque difere da aplicação às relações entre os Estados de novos instrumentos, desenvolvidos principalmente nos EUA, como o behaviorismo, a análise de sistemas, a teoria dos jogos e a simulação, entre outros. Morgenthau deixa transparecer ceticismo sobre tais inovações metodológicas e a conseqüente polêmica acadêmica. Com base na experiência histórica e pessoal, afirma, lapidarmente, que "para o êxito ou o fracasso de uma teoria, é decisiva sua contribuição ao conhecimento e ao entendimento de fenômenos que valham a pena conhecer ou entender. É por seus resultados que uma teoria deve ser julgada, não por pretensões epistemológicas ou inovações metodológicas".

Invoca o célebre matemático Henri Poincaré a respeito da correlação inversa, que "em geral existe", entre preocupações metodológicas e resultados substantivos e afirma seu próprio convencimento de que as tentativas de racionalização abrangente da teoria internacional serão provavelmente tão fúteis quanto as que as precederam, desde o século XVII. Aponta para o risco de um dogmatismo que venha a dominar a realidade com o fito de preservar a consistência racional. E termina com magistral citação de Oliver Wendell Holmes, do qual ressalta uma "resignação heróica". Escreve Holmes: "A cada ano, senão a cada dia, apostamos nossa salvação em uma profecia, cuja base está no conhecimento imperfeito."

Política entre as Nações se divide em dez partes e em 32 capítulos. Se arriscarmos simplificar sua organização, podemos divisar três grandes títulos, a saber: A) *Teoria e prática das relações internacionais*, composto das partes I e II e dos sete pri-

meiros capítulos, com ênfase na teoria realista da política internacional, na ciência da política internacional e na luta pelo poder; B) *Poder nacional*, tratado nas partes III a VI, em onze capítulos, que provêem os elementos do poder, assim como suas limitações tanto de sentido estritamente realista - nomeadamente a balança de poder - quanto as ligadas a moralidade, opinião pública e direito internacionais; e C) *Problemas da política mundial na metade do século XX*, a qual constitui um verdadeiro vademecum das principais questões então na pauta internacional, em particular no que diz respeito às relações Leste-Oeste, o que inclui paz, desarmamento, segurança, organização mundial e diplomacia.

Embora todo o livro retenha interesse como referência, suas duas primeiras partes contêm aspectos particularmente intrigantes, a partir de uma releitura estruturada à luz dos acontecimentos transformadores da ordem internacional desde a queda do muro de Berlim, em 1989. Em especial, a atenção do leitor se dirige para a enunciação dos Princípios do Realismo Político, para os quais Morgenthau reivindica alguma atemporalidade, a despeito de se enraizarem fortemente no período da guerra fria.

Em síntese, tais Princípios ressaltam o caráter objetivo do realismo político e seu vínculo direto com uma avaliação extremamente pessimista da "natureza humana" (*Princípio 1*); a importância central no realismo político do "interesse" (nacional), qualificada com a observação de que este não deve ser entendido como imutável (*Princípios 2 e 3*); a percepção da questão moral nas relações internacionais, por parte do realismo político, sob a ressalva de que as aspirações morais de uma nação não se identificam com as do "conjunto dos preceitos morais, que regem o universo" político (*Princípios 4 e 5*); e – talvez menos interessante, mas de todo modo reveladora – a reivindicação para o realismo político de uma especial "profundidade", ou seja, de ser o detentor de uma superior apreensão da realidade (*Princípio 6*).

Também desperta continuado interesse a análise da política dos Estados com relação ao *status quo*, o contexto da luta pelo poder. Morgenthau propõe uma tipificação das políticas externas nacionais, que conheceu muito êxito, quais sejam, as políticas de manutenção do poder *(status quo)*; as de sua expansão (*imperialismo*) e as de demonstração (*prestígio*, conceito um tanto fora de moda, mas nem por isso abandonado no plano internacional). Examina, nesse contexto, o tema do imperialismo contemporâneo, em suas três modalidades, econômica, militar e cultural, de forma isolada ou combinada, assim como as políticas de prestígio.[5]

Ao final, percebe-se que *Política entre as nações* recolhe bom número de preocupações teóricas e práticas. Avança na idéia da necessidade de constituir uma teoria das relações internacionais, com a ressalva de suas limitações intrínsecas, e formula especificamente uma teoria realista, ao mesmo tempo que busca aplicá-la a casos concretos. Por esse aspecto, o livro torna-se inteligível mesmo para não iniciados. Prefere Morgenthau trabalhar em níveis subsistêmicos, conforme, aliás, fortemente sugere sua visão do próprio papel da violência mundial. Resiste, de modo geral, às concepções muito abrangentes da ordem internacional (provavelmente nem sequer aceitou essa última categoria de análise, salvo para assinalar a desordem como modo dominante de organização, o que, aliás, soa como contradição insanável).

A essência de seu pensamento está em uma difícil composição entre as considerações de Poder – a própria conceituação do realismo político, suas formas, dimensões nacionais e balança do Poder – e a visão das limitações ao Poder nacional, expressas em termos de moral, opinião pública, direito internacional, paz, organização internacional e diplomacia. Nesse sentido, a obra é fiel a seu subtítulo – que aproxima a luta pelo poder e

[5] Pp.4 -23 e 60-140.

a paz –, e esquecê-lo, em função de uma leitura parcial, certamente desfiguraria as intenções do autor.[6]

Desde seus primeiros esforços, Morgenthau combina relações internacionais e direito internacional público; com o tempo, atribui importância crescente à diplomacia multilateral, mesmo tendo em conta que esta falha ou tarda a resolver os problemas a que se dirige. Em suas partes finais, o livro toma caráter quase enciclopédico, ao tratar de casos e questões de sua atualidade e conclui com uma reflexão sobre as tarefas e o futuro da diplomacia. Morgenthau, note-se, abstrai em sua obra, em ampla medida, as variáveis econômicas e tecnológicas (e, quando trata das últimas, privilegia as tecnologias especificamente militares) ou, de forma implícita, as aceita como dadas.

*

O pensamento morgenthaliano se encaixa com naturalidade na longuíssima tradição realista ocidental, que se terá iniciado com Tucídides. *História da guerra do Peloponeso* inaugura a "relação tensa entre o realismo e as preocupações morais"[7] e permite esboçar o que depois viria a ser a teoria da balança de Poder, tal como interpretada pelas potências mais fortes.[8] Mas, ao justapor o comportamento belicista de Atenas a sua posterior decadência e derrota, o historiador ateniense permitiu enxergar também a "barbárie e o potencial corruptor da guerra" e vê-la como uma "escola de violência" e uma "degradação moral".[9]

Aproximadamente dois milênios mais tarde, Maquiavel provoca a cisão radical entre moral e política, o que, de um lado, o credenciou como originador da ciência política, como a enten-

[6] Walker, op. cit., sublinha o enfoque duplo de Política entre as Nações e observa que ignorá-lo é o que justamente diferencia da obra de Morgenthau, para pior, o chamado neo-realismo, cuja figura paradigmática é Kennneth Waltz.

[7] V. Steven Forde, "Classical Realism", em T. Nardin e D. Mapel (eds), *Traditions of International Ethics*, Cambridge University Press, 1993, pp. 62-84.

[8] V. Tucídides, *História da Guerra do Peloponeso*, Editora da Universidade de Brasília, 2001.

[9] V. Hérodote -Thucydide, *Oeuvres complètes*, texto apresentado por Denis Roussel, NRF, Gallimard, 1964, p.667

demos hoje, mas, de outro, fixou um estigma que o marca e compromete o realismo para sempre. Na verdade, Maquiavel é sempre condenado pela pungência de sua prosa e, sobretudo, por não admitir a existência de uma comunidade moral entre os Estados e por deixar de subordinar o comportamento externo do Estado a qualquer dever ético, bem como por sua apologia das ações bélicas preventivas ou preemptivas. Para ele, o "interesse próprio sempre superará as inibições morais".

Hobbes, com sua ênfase no homem como lobo do próprio homem, e outros teóricos do contrato social divisam, como se sabe, um "*estado da natureza*", antes que se forme a sociedade, que é também um "*estado de insegurança e de guerra*" no plano internacional, tendo em vista a ausência de meios de imposição da ordem nesse plano. Para o realismo atual, o Estado continua ser o lobo do Estado, apesar de todas as qualificações que possam ser feitas a essa situação, e sua base comum são o "ceticismo quanto à relevância das categorias morais nas relações entre os Estados"; o predomínio dos interesses próprios; e a inexistência ou debilidade de um "bem comum" que una os Estados na órbita internacional.[10]

Os fundadores do realismo anglo-americano foram o historiador E.H. Carr, o teólogo Reinhold Niehbur e o próprio professor Morgenthau. Em anos recentes, George Kennan e Henry Kissinger – diplomatas e acadêmicos – têm sido os seus mais lúcidos expositores.[11]

Entre a Primeira e a Segunda Guerras, o historiador britânico E. H. Carr, com o seu *The Twenty-Year Crisis*,[12] que é, na verdade, de 1940, contribuiu fortemente para desmistificar a corrente idealista, por ele qualificada de utópica, dominante na Europa, em especial entre os países vencedores na primeira

[10] V. Forde, op.cit., para as citações não atribuídas a outros autores.
[11] Jack Donnelly, "The Twentieth Century", em T. Nardin e D. Mapel (eds), op.cit., pp.85-111.
[12] Edward H. Carr, *The Twenty-Year Crisis*, 1919-1939, Harper and Row, 1946.

dessas hecatombes. O idealismo privilegiava a construção institucional e jurídica da paz, em escala global, e desprezava ou secundarizava as considerações de poder (tradicionalmente muito presentes no pensamento alemão). Seus símbolos últimos eram a Liga das Nações e o protocolo Briand-Kellog, ambos experiências que fracassaram no entre-guerras.

Após a Segunda Guerra, Morgenthau dá um passo decisivo, ao propor, em *Política entre as Nações*, a codificação do Poder como esteio principal da teoria realista. Naquele momento, organizava-se, de maneira ainda confusa e mesmo conflitiva, uma nova ordem internacional, com o reforço da dimensão multilateral simbolizada pelas Nações Unidas. A ambigüidade se espelhava, de um lado, na realidade do poder, encapsulada na faculdade de veto deferida aos membros permanentes do Conselho Segurança, e, de outro, nos ideais de igualdade entre as nações, expressos no sistema de votação da Assembléia Geral e consagrados na atribuição de um, e apenas um, voto a cada Estado membro, independentemente de seu poder relativo ou de quaisquer considerações. Esse é o sistema de votação, com o qual Morgenthau nunca esteve de inteiro acordo, estabelecido pela própria Carta das Nações Unidas.

É seu mérito, por outro lado, estabelecer uma ponte entre a visão norte-americana do realismo e o enfoque tradicional europeu, inclusive alemão. Raymond Aron, de legendária lucidez e grande mestre da ambigüidade calculada e, por isso, criativa, percebeu claramente, em seu *Paz e guerra entre as nações*,[13] o jogo das sutilezas e das inflexibilidades daquele momento e a evolução representada pelo pensamento de Morgenthau. Na verdade, *Política entre as Nações* pode ser lida em conjunto com a obra de Aron.

No seio da escola realista contemporânea, inclusive nos EUA,

[13] Editora Universidade de Brasília, 1979.

registraram-se antipatias e sérias divergências.[14] Kennan nem sequer cita Morgenthau em suas memórias, embora este o mencione em seu Política entre as Nações. Com Kissinger, além de Zbigniew Brzezinski e McGeorge Bundy, o pomo da discórdia esteve na atitude sobre a guerra do Vietnã, cujo desenlace, de alguma forma, coloca em xeque a política e a estratégia internacional dos EUA, ao prenunciar o ocaso da guerra fria, pelo menos no que diz respeito à confrontação entre as superpotências por partes interpostas e por meios bélicos convencionais.

*

A filosofia morgenthaliana é vinculada, de modo umbilical, à guerra fria, embora nela não se esgote. Seu foco no poder é, em si, uma opção conservadora, que vai-se replicar na consideração dos condicionantes do exercício do poder nas relações internacionais, que são, ao ver de Morgenthau, a moral, o direito e a diplomacia. Anote-se, como relevante, sua disposição em considerar a questão moral e de distinguir no direito, dentro de limites, um instrumento disciplinador da ordem internacional. Também dedicou atenção ao papel da opinião pública.

Embora reconheça a "deterioração da moralidade internacional, ocorrida nos últimos anos, com relação à proteção da vida", Morgenthau explicitamente assinala o equívoco de considerar

> "... que a política internacional é tão completamente malévola que de nada serviria buscar as limitações morais ... Entretanto, quando nos perguntamos, do que os estadistas ou os diplomatas são capazes, na promoção dos objetivos de poder de suas

[14] Morgenthau reconhecia valor intelectual a Carl Schmitt, que completa uma fieira de pensadores alemães de índole realista nas primeiras décadas do século passado, mas o considerava como "o mais perverso dentre os vivos". Schmitt, dizia, "nunca foi superado por qualquer pensador alemão, em sua subserviência aos nazistas e falta de princípios". Para avaliar a atitude de Morgenthau, que não era praticante, vide M. Benjamin Mollov, "Jewry's Prophetic Challenge to Soviet and Other Totalitarian Regimes according to Hans Morgenthau", no *Journal of Church & State*, janeiro, 1997. Mollow resenha a atividade de Morgenthau em favor dos judeus soviéticos, em especial durante a última década de sua vida, e examina a motivação transcendental dessa ação.

> respectivas nações e o que, na realidade, fazem, percebemos que fazem menos do que poderiam ou que fizeram em outras oportunidades ... Certas opções, ainda quando oportunas, não são eticamente permissíveis. ... A função restritiva (das inibições morais) é mais óbvia e efetiva na afirmação da santidade da vida humana em tempos de paz."

Afirma ele a importância contemporânea do Direito Internacional, mas o analisa principalmente sob a ótica de seus "problemas". Ressalta o valor acrescido da opinião pública internacional, no âmbito do que denominou de "emergente unidade psicológica do mundo". Por outro lado, diplomacia, para ele, permanece em essência congelada sob a forma da diplomacia clássica. Seu pensamento não inova e, pior, subscreve o antiquado enfoque que ergue barreiras artificiais e intransponíveis entre diplomacia e poder internacional.[15]

Essa visão segmentada sobrevive em círculos retrógrados, mas não, curiosamente, nos próprios EUA, nos quais, desde a Segunda Guerra, os generais Marshall, Haig e Powell chegaram a ocupar o Departamento de Estado. Por outro lado, Robert McNamara, homem de negócios, depois de seus controvertidos anos no Pentágono, exerceu funções quase-diplomáticas no Banco Mundial e outras instituições. Nesse sentido, o pensamento e atuação de Kissinger, ao distinguirem o entrelaçamento das dimensões diplomática e militar, representam um decidido passo avante na visão realista.

Outro aspecto a ser retido é o de que toda a elaboração teórica de Morgenthau a respeito das "limitações do Poder" se coloca no contexto da polêmica com a corrente, parcialmente idealista, em favor da organização da cena internacional com base em "um só mundo" (*One Worldism*), a qual, em essência, preconizava o gradual ou rápido desaparecimento das soberanias estatais.

[15] V, Morgenthau, op. cit., pp. 383- 511.

É verdade, porém, que *Política entre as Nações* permanece no imaginário do público especializado muito mais em função de seus avanços nas teorias realistas do poder, do que pelas variadas limitações a este, que apresenta. Entretanto, tais limitações, pelo que se pode avaliar, têm valor próprio, não se tratando de simples manifestações retóricas inseridas com o objetivo de validar a parte mais "dura" e "vociferante"[16] da filosofia política de Morgenthau.

Nesse contexto, relembre-se a condenação precoce deste à intervenção norte-americana no Vietnã, a qual se funda, justamente, naquela visão das limitações do poder. Ao que se comenta, essa atitude não teria deixado de lhe causar problemas. Morgenthau teria perdido uma prestigiosa consultoria no Departamento de Estado, que detinha desde o final da década de 1940, quando Kennan chefiava o *Policy Planning Staff*, assim como teria sido inviabilizada sua candidatura à presidência da *American Political Science Association* – APSA.

Não terá sido por casualidade que Kissinger, em seu monumental Diplomacia, no qual recapitula alguns dos principais episódios das relações internacionais do século XX, demore, quase miraculosamente, a citar Morgenthau, e que haja uma única citação em todo aquele livro.[17] Nessa oportunidade, ao reconhecê-lo como decano nos EUA dos filósofos do interesse nacional, Kissinger assinala, com amargura, que até ele, Morgenthau, moveu-se pela proclamação da imoralidade da ação norte-americana no Vietnã, e o cita: "*Quando falamos sobre a violação do direito da guerra, devemos ter presente que a violação fundamental, da qual decorrem todas as demais, é a própria condução desse tipo de guerra.*" Provavelmente sem o desejar, Kissinger nessa citação faz os leitores relembrarem que, para Morgenthau, a doutrina do poder não se esgota na simples e irrestrita aplicação de meios militares à vida internacional.

[16] V. Donnelly, op. cit.
[17] V. p. 679 da 6ª edição norte-americana.

A comparação entre Morgenthau e Kissinger tem interesse, do ângulo tanto da teoria quanto da moral política, dadas as semelhanças dos respectivos *backgrounds*, como judeus alemães emigrados, devotos de Bismarck e líderes da comunidade acadêmica norte-americana, bem como das diferenças de geração e das respectivas trajetórias políticas.

Para além das rivalidades e picuinhas pessoais, ou de questões apenas tópicas, a escola realista – que a partir dos anos 1940 tornou-se uma espécie de indústria acadêmica, na qual brilhavam Nicholas Spykman, George Schwarzenberger, Fredric Schuman, Stefan T. Possony e muitos outros – discutiu questões amplas e centrais, como a aplicabilidade ou não dos princípios morais universais às ações dos Estados, a importância relativa da natureza humana e dos fatores estruturais na definição das políticas de Poder, bem como o impacto da anarquia na vida internacional.

Desde 1954 pelo menos, tanto Morgenthau quanto Kennan manifestaram-se pela impossibilidade da aplicação direta das considerações morais ao plano estatal. O primeiro, na segunda edição do Política entre as nações, tomou posição clara a esse respeito, enquanto o segundo, como observa Donnelly, adota o mesmo caminho e escreve "...o processo de governo ... é um exercício prático e não, moral". Carr, por sua vez, chega a afirmar que os supostos princípios absolutos e universais são reflexo inconsciente de interpretações e momentos específicos da política nacional. Ressalve-se, porém, que nos três autores encontram-se, com relativa facilidade, pronunciamentos em sentido contrário a estes ou, pelo menos que os matizam fortemente.

Com Maquiavel, tem curso a percepção de que, na natureza humana, predominam o mal e o pecado, em particular na falta de autoridade coatora. No século XX, Niehbur, por exemplo, viu, em qualquer realização, mesmo as de índole moral, alguma corrupção, fundada no amor-próprio. Mas, como observa Donnelly, sempre haverá espaços políticos para personalida-

des tão diversas quanto os heróis homéricos, santos cristãos e "lobos hobbesianos".[18]

A grande discussão no seio da teoria realista sempre foi a do impacto relativo, sobre a política, da natureza humana e da estrutura subjacente à vida internacional. O risco maior da proposta realista sempre radicou em sua redução a políticas de poder e, destas, a políticas específicas de interesse nacional. Estas configuram uma situação internacional a um passo da anarquia, que, no caso, não significa necessariamente caos ou ausência completa de ordem mundial, mas falta de governança política, ou seja de uma ordenação internacional hierarquizada, fundada na autoridade e na subordinação formal.[19]

*

Seria uma simplificação pensar *Política entre as nações*, que é clássico, apenas como livro-texto, o que Walker e outros às vezes parecem sugerir. Seu conteúdo é sólido, e o estilo, sóbrio e destituído de ornamento. Se sua maneira de argumentar é didática, são profundas as raízes históricas da filosofia que esposa, e é clara sua dedicação à solução das questões concretas de seu tempo. É exemplar a percepção de Morgenthau quanto às limitações de qualquer teoria das relações internacionais, não apenas a realista.

Política entre as nações sobreviveu às mudanças políticas, aos novos fatores econômicos, primeiro, de natureza transnacionalizante e, agora, globalizante, assim como à revolução tecnológica e à emergência das organizações não-governamentais, que transformaram de forma definitiva o mundo. Ainda assim, as considerações de poder que levanta subjazem às atuais relações internacionais, embora de forma diferenciada em relação a décadas anteriores. Os destinos do Estado nacional se trans-

---

[18] V. *Politics Among Nations*, segunda edição, p. 9; George Kennan, *Realities of American Foreign Policy*, Princeton University Press, p. 48; e Edward H. Carr, op. cit., p.viii; Reinhold Niehbur, *The Children of Light and the Children of Darkness*, Scribner and Sons, 1944, p.19, como citados por Jack Donnely, op. cit., pp. 85, 86, 88 e 104.
[19] V. Donnelly, op.cit.

formaram, a começar, por força do que Morgenthau chamava de "revolução colonial": a heterogeneidade radical entre os Estados veio a substituir a homogeneidade que se refletia ao menos no mundo das idéias políticas e jurídicas, ainda que não observada invariavelmente na prática internacional. Também o uso bélico da energia nuclear pode ser visto como fator de erosão do Estado, já que este perdeu a capacidade de proteger seu território, a população e o setor produtivo, em caso de agressão nuclear.

*

Os arquétipos da vida internacional mudaram fortemente. Antes da Primeira Guerra Mundial, a atuação dos países europeus ocidentais correspondia, mais do que em qualquer outra época, ao modelo da balança do poder. Durante a guerra fria, predominava a lógica da "simetria"[20] do poder internacional; com o seu fim definitivo, no início dos anos 1990, ficou superada a nitidez de traços derivada da confrontação bipolar ou, mais dramaticamente, do equilíbrio do terror nuclear. Desapareceram, na maior parte, as "simetrias" de poder, que caracterizavam o duelo Leste-Oeste (apesar disso, os arsenais nucleares, em mãos dos EUA e da Rússia, continuam a ser suficientes para eliminar, várias vezes, a espécie humana).

Já hoje, quando se reestrutura a ordem mundial, os EUA aparecem como o país que melhor corresponde ao "tipo ideal" do Estado, até por sua relativa invulnerabilidade e, mais ainda, por sua capacidade global de resposta. Um exemplo basta. As Forças Armadas de hoje e do futuro – entre as quais as norte-americanas não têm similar –, serão cada vez menos organizações de massa, herdadas das guerras mundiais e, mais e mais, formações baseadas no uso intensivo da logística e na promoção e utilização do avanço acelerado das tecnologias, justamente uma área em que os EUA são responsáveis por cerca de metade do esforço mundial.

[20] Harvey M. Sapolsky, Eugen Gholz e Arlen Kaufman, *Security Lessons from the Cold War*, no Foreign Affairs, de julho-agosto, 1999.

O paradigma do poder é resistente e, com adaptações, continuará a ser útil por prazo indefinido. A antiga simetria do Poder militar deu lugar a uma assimetria fundamental e avassaladora. A ênfase incontrastável no desenvolvimento tecnológico se vê em variadíssimas aplicações como, por exemplo, nos bombardeios ditos de precisão, que de tempos em tempos freqüentam as telas de televisão, ou nas ações no campo das tecnologias da informação. Isso não quer, porém, dizer que inexistam adversários e seu recurso a meios informais, como o terrorismo. Nessa nova e desequilibrada organização de forças em nível mundial, de forma alguma desapareceu o conceito de interesses nacionais, que, entretanto, tornou-se menos mecânico, menos automático e menos preciso, para a generalidade dos Estados.

Considerando os variados matizes desse vasto quadro, guardam interesse teórico e prático pelo menos quatro aspectos genéricos da obra máxima de Morgenthau:

1. A *participação necessária do realismo na composição do paradigma internacional.* Há cinqüenta anos, idealismo e realismo apareciam como faces contraditórias de uma mesma moeda, ambas essenciais para a compreensão da realidade internacional do pós-guerra, de suas origens e dinâmica. Nem tudo podia ser reduzido à construção jurídica e institucional no plano mundial, mas também nem toda a vida internacional se limitava, ou se limita, à esfera do poder, da violência institucionalizada. No curso de sucessivas edições, Morgenthau, recolheu, embora de forma imperfeita, essas duas visões com mais êxito que seus antecessores ou os sucessores da escola do chamado realismo estrutural. Sua oposição à Guerra do Vietnã foi um teste crucial, e bem-sucedido – mas nem sempre lembrado – por que passou a sua versão da teoria do realismo em política internacional.

2. *A percepção da necessidade de uma teoria das relações internacionais, apesar das limitações para entender o mundo.* Quer dizer, na complexidade da vida contemporânea, não basta responder de maneira tópica às crises à medida que estas tu-

multuariamente se manifestam. Há que explicitar premissas, esclarecer conteúdos, explorar modalidades de solução e reforçar a confiança, que só a previsibilidade das políticas externas pode gerar.

3. *A percepção de que o papel internacional do Estado mudava – e continua a mudar – rapidamente, o que, por seu turno, tende a introduzir transformações fundamentais no sistema mundial, tal como ortodoxamente definido.* A multiplicação no número de Estados, em decorrência da "revolução colonial", já era entendida por Morgenthau, em 1954, como indicativa de um movimento que apenas começava e que só chegou à plenitude na década dos 1960 e do qual foi um marco a resolução 1514 (XV) da Assembléia Geral. De lá para cá, a mudança do papel das Nações Unidas só fez progredir, com avanço do ambientalismo, a disseminação mundial das organizações não governamentais e com foco no indivíduo e nos direitos humanos como dado essencial do direito público contemporâneo.

4. *Contraditoriamente, a permanência da supremacia dos Estados como atores mais relevantes e de maior poder, no plano internacional, encontra limites objetivos na hegemonia de um deles.* Uma simples mudança de governo naquele país pode alterar posições internacionais assentadas no planos político, estratégico, econômico, ambiental, etc. São dramáticos os exemplos de ação estatal, em tempos recentes: o conflito no Golfo, a guerra permanente do Oriente Médio, a intervenção ocidental no Kossovo, a tolerância aberta ou velada com a espionagem "por meios nacionais", entre outros.

Em décadas mais recentes, nada foi escrito, no campo da Teoria das Relações Internacionais, que já nascesse clássico e com o impacto original do *Política entre as nações*, de Morgenthau, ou do *Paz e guerra entre as nações*, de Aron. Nem Kissinger nem Kennan, por exemplo, apesar do alto interesse de suas memórias e ensaios históricos, chegaram a codificar a íntegra de suas respectivas visões do mundo. Por isso mesmo,

Política entre as nações, ora traduzido, precisa ser lido como documento programático e como esforço de validação empírica do que propõe.

*

Com o fim da guerra fria – não previsto por qualquer das teorias então correntes –, o campo internacional complicou-se muito. Pode-se pensar que a teoria das relações internacionais esteja em crise, já que diminuiu sua capacidade de explicar o mundo. Por uma década – a de 1990 –, o Poder político-militar tornou-se menos visível – em especial para os que não o queriam ver – mas, como anteriormente, permaneceu em cena e não só como pano de fundo. Ao mesmo tempo, outras dimensões do Poder claramente ocuparam o primeiro plano: as da superioridade financeira e econômica, do crescente hiato tecnológico (com enormes repercussões civis e militares) e da influência da mídia internacional, que hoje forma opinião em todo o mundo.

Está certamente longe de ser linear e óbvia a boa leitura da realidade internacional. Mesmo na guerra fria, o realismo político e a singela contraposição bilateral de poderes nucleares já embutiam excessivas simplificações; sua utilidade residia na capacidade de descrever o quadro estratégico e de servir de manual para a ação. O realismo, no entanto, deliberadamente falhava em elucidar outras problemáticas. Provou ser enganoso e prejudicial, por exemplo, ao referendar, por assim dizer, as manobras de rebatimento político da dimensão Norte-Sul para o plano Leste-Oeste, ou seja, as tentativas de manipulação das aspirações de desenvolvimento socioeconômico, por parte da grande maioria da humanidade, em proveito dos interesses conflitivos das então superpotências.

No passado recente, hoje e para o futuro, evidencia-se a acentuada polissemia, se é lícito empregar essa categoria, da realidade internacional, e que sempre será arbitrária qualquer opção excludente, dentre seus múltiplos significados. O ritmo acelerado e o vasto escopo das mudanças mundiais acarretam

dificuldades inusitadas, para sua absorção por uma teoria das relações internacionais minimamente consistente. Introduzem-se variáveis fora de controle, como as sucessivas crises econômicas internacionais, que afetam, em especial, os países em desenvolvimento, mas não apenas estes. Ao lado dessas "novas" tendências, acumula-se um passivo representado pelos intratáveis e repetitivos incidentes político-militares de caráter regional, em particular no Oriente Médio, no Golfo e no Sul da Ásia. Embora tais crises e incidentes não coloquem, necessariamente, em jogo a possibilidade de um conflito mundial (e final), como classicamente ocorria, no quadro de guerra fria, confirmam para a maioria das nações um panorama de inquietadoras incertezas, que de muito ultrapassam os aspectos puramente militares e de segurança.

A política internacional está-se transformando, diante de pronunciadas mudanças estratégicas, de hesitações econômicas e da nova cultura global. Domina a intranqüilidade mesmo entre os mais serenos dos homens. As ações de força ganham relevo. Até do ponto de vista teórico, a ação diplomática adquiriu conteúdos aguerridos com as freqüentes propostas de difusão das práticas de diplomacia preventiva e coercitiva. Como desejam alguns, tais práticas responderiam – melhor que as salvaguardas contidas na Carta das Nações Unidas – às presentes assimetrias globais, por refletirem a lógica das preeminências políticas, econômicas, tecnológicas e militares. Essas modalidades de ação serviriam de ponte entre o soft power, cujas virtudes são apregoadas, por exemplo, por Joseph Nye, e a imposição das realidades do hard power, mas, quando levadas a conseqüências práticas, encerram novos riscos e podem equivaler à negação da própria noção de diplomacia.

No plano econômico, são nítidas as disjuntivas entre, de um lado, as tendências vinculadas ao processo de globalização, como a internacionalização do sistema produtivo, movimentação global e capitais, abertura comercial e revolução tecnológica e, de

outro, a perpetuação da competição mundial pelos recursos naturais, o protecionismo comercial, o domínio dos mercados externos, os danos ambientais e, sobretudo, a prática ampliada da exclusão econômica dos países menos desenvolvidos.

Registra-se, ainda, pronunciada discrepância entre a crescente confiança dos países emergentes em seus esforços nacionais, mesmo em uma quadra desfavorável da economia mundial, e o panorama de regressão econômica e política nas áreas mais desfavorecidas do planeta, discrepância esta que se acompanha, de modo alarmante, do renovado prestígio político de nacionalismos exacerbados e das intolerâncias raciais e religiosas.

As tendências dominantes, ao mesmo tempo que clamam por solidariedade, pelo respeito aos direitos humanos e pelo desenvolvimento sustentável, mundialmente abrigam maciças – e terríveis – manifestações de pobreza extrema e desigualdade, violências e terrorismo, bem como perturbadoras ameaças ao meio ambiente. Diante da riqueza – e do alargamento e multiplicação dos hiatos que separam ricos e pobres na arena mundial –, os processos de exclusão internacional tornaram-se muito mais nefastos provavelmente porque se fazem cada vez mais irrecorríveis.

*

Os trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 sugerem, em especial, a releitura das duas primeiras partes da *Política entre as nações*. Entretanto, fazem-se necessárias cautelas quanto à sua aplicação direta às questões da atualidade. São radicais as mais recentes transformações mundiais. A guerra fria e o imediato pós-guerra fria já pertencem à memória coletiva. Agora, já se desenha uma nova estrutura mundial. A ordem internacional mudou, inclusive com o incontido agravamento das assimetrias preexistentes. Variaram os comportamentos internacionais, com o aparente desprestígio das alianças militares diante da alta capacidade de atuação isolada demonstrada pelos EUA na Ásia central. As atuais visões estratégicas são factualmente

distintas em relação aos tempos do bilateralismo nuclear e, mesmo, aos da ordem internacional, supostamente despolitizada dos 1990, que se lhes seguiu.

Em comparação com o pós-guerra fria, quer dizer, com a última década do século passado, as novidades se manifestam, de forma abrangente, no despontar do unilateralismo político-militar e no retrocesso do otimismo econômico globalizante. Nesse quadro, a doutrina do realismo político, sistematizada que foi pelos padrões da guerra fria, necessitaria ser repensada, à luz de sua eventual correlação com a presente problemática internacional.

Política entre as nações representa uma base para reflexão, por conter uma verdadeira métrica da política externa dos EUA e por ser diretamente permeada pelo tema da inserção mundial daquele, em termos de Poder e interesses. Nele, o realismo político parece recuperar o prestígio intelectual e estratégico, que perdera com o desaparecimento da União Soviética, o esmaecimento da confrontação nuclear e o avanço da globalização e outros processos internacionais.

De forma pioneira e corajosa, Morgenthau havia discutido o Poder sob a ótica da bipolaridade típica da guerra fria. Agora essa temática volta ao proscênio mundial, mas sob o manto da dialética terrorismo/antiterrorismo. O retorno do léxico e da sintaxe do Poder evita que *Política entre as nações* possa ser simplesmente relegada ao poeirento fundo das estantes. Mas, na prática, obriga sua submissão aos testes da presente realidade, que justamente se notabiliza pelo quadro de unilateralismo, e do confronto da temática do poder com tendências de outra ordem.

Nesse contexto, três reflexões necessitam ser feitas. Em primeiro lugar, com foco no poder, problemas críticos estão diretamente na agenda de nossos dias e necessitam ser revisitados: a suficiência ou não das relações de poder, na explicação da ordem internacional e na identificação das perspectivas desta; os atuais princípios operacionais do poder e sua eventual

codificação; a redefinição dos interesses dos Estados, do sistema internacional e, na verdade, de toda a humanidade; as linhas básicas da hierarquização mundial dos Estados; a cambiante relação internacional entre poder e moral; o respeito aos direitos da pessoa humana nas atuais condições internacionais; a atitude dos Estados com relação ao status quo mundial; e o inevitável tema dos rumos atuais da questão do imperialismo, entre outros.

Em segundo, esse novo olhar sobre o poder, com certeza, permitirá aproximar sua lógica tradicional às novas tendências globais, nas áreas do conhecimento, da informação, do aprendizado, da inovação tecnológica, do risco e do controle. Essas áreas significam a ruptura com o passado, reformatam o presente e propõem o futuro da sociedade e da economia. As maciças transformações de nosso tempo abrem novas questões e estimulam novas políticas. O "mergulho" nos clássicos da doutrina política, sua utilização como referência para a análise e sua superação criativa correspondem a uma etapa necessária da formulação de uma visão estratégica condizente com esta época, em que as considerações internas e externas crescentemente se confundem.

Finalmente, em terceiro lugar, permanece viva e, mesmo, recupera atualidade a crítica à filosofia e à metodologia do realismo político (da política do poder e da *"Realpolitik"*). Recentemente, o professor John A. Vasquez, – especialista na métrica e nas causas dos conflitos – a reiterou,[21] com ênfase nas inclinações belicistas da doutrina e da prática do poder. Segundo ele, um dos papéis mais importantes do pensamento realista é a provisão de um "folclore" ou de uma "cultura diplomática". Nota que no Ocidente - desde Tucídides até Morgenthau, e depois deste –, essa escola de pensamento ensina os líderes como devem agir em

[21] John A Vasquez, *The Probability of War*, 1816-1992, *Presidential Address to the International Studies Association*, New Orleans, 25 de março de 2002.

questões de segurança internacional, e que está empiricamente demonstrado que, entre Estados de igual poder, as práticas da política externa realista tornam-se uma série de passos em direção à guerra, e não à paz. Pensa que esse folclore ou cultura instrui os líderes de que devem aumentar seu poder e ainda comenta que os oponentes farão o mesmo, sentindo-se inseguros em face dessa ação. Outro fator de geração de incerteza internacional é o preceito realista de que o Estados devem impulsionar suas reivindicações e "defender" suas posições.

*

Não por acaso este livro é parte da *Coleção Clássicos IPRI*, que representa uma marco nos estudos internacionais em nosso País, e na qual o vasto público interessado, inclusive os quase vinte mil alunos dos Cursos de Relações Internacionais, encontrará melhor e mais fácil acesso a uma parcela fundamental do patrimônio cultural dessa indispensável disciplina. Nesta *Coleção*, Morgenthau, ao lado de autores já citados – como Tucídides, Maquiavel, Hobbes, Carr, Aron –, encontra-se com Grotius, Kant, Hegel e Rousseau e outros gigantes do pensamento sobre a ordem internacional.

Os intelectuais brasileiros e, de modo mais geral, latino-americanos certamente se sentirão estimulados a meditar não apenas sobre a *Política entre as Nações*, mas sobre todo esse acervo, com o fim de melhorar a qualidade de nossa leitura coletiva da estrutura, operação e peripécias das relações entre os Estados. Ao fazê-lo, terão pela frente uma excelente oportunidade de incorporar, sistematicamente, em seu empreendimento, também as experiências e vicissitudes do Brasil e as dos demais países em desenvolvimento, como parte da ordem internacional em estruturação. Entender o mundo constitui um desafio permanente, que se torna agudo neste momento de mudança, que já permite entrever um século XXI muito distinto do anterior.

Em conclusão, diante dos desenvolvimentos atuais, torna-se necessário, reiterar palavras de cautela. Seria, efetivamente,

equivocado e muito empobrecedor que se reduzisse a polissemia da cena mundial quase apenas a aspectos ligados à violência terrorista perpetrada em nível quer nacional quer subnacional e à sua imbricação com as ações antiterroristas. O poder e suas considerações sempre serão indissociáveis da condição humana, mas de forma alguma a esgotam. Pensar e agir em sentido contrário seria marginalizar ou deixar sem encaminhamento prático justamente as questões de cuja solução dependem o efetivo progresso das relações entre os Estados e o bem-estar da humanidade em nossa época.

PREFÁCIO À SEXTA EDIÇÃO

Kenneth W. Thompson[1]

Na qualidade de estudante da Universidade de Chicago, após a Segunda Guerra Mundial, tive o privilégio de servir como assistente de pesquisa do professor Morgenthau. Mais tarde, trabalhamos juntos no preparo de um livro de textos e de leituras intitulado *Princípios e problemas de política internacional.* O professor Morgenthau foi o principal responsável pelo meu retorno àquela universidade, no início da década de 1950, como membro do Departamento de Ciência Política. Quando foi decidido que eu deveria organizar uma *festschrift* (edição comemorativa) em sua homenagem, trabalhamos juntos na tarefa de identificar ex-alunos, colegas e amigos especialmente familiarizados com as suas obras. Anos mais tarde, quando nossas responsabilidades profissionais nos reuniram em Nova York, mantivemos contatos freqüentes e longas discussões. Como membro de vários comitês consultivos, ele contribuiu de modo significativo para os programas da Fundação Rockefeller, na qual eu trabalhava. Poucas semanas antes de morrer, apresentou um trabalho sobre a presidência e a política externa, no Centro Miller, da Universidade da Virgínia. Tanto no nível pessoal como no profissional, mantivemos estreita amizade e colaboração intelectual até seus últimos dias.

Nossa ligação tão próxima tornou ao mesmo tempo mais simples e mais difícil o preparo de uma sexta edição desta sua obra clássica, *A política entre as nações.* Por um lado, sempre

[1] K. W. Thompson, à época em que escreveu o presente prefácio, era diretor do Miller Center of Public Affairs da Universidade da Virgínia.

havia procurado manter-me razoavelmente a par da evolução de seu pensamento, desde a publicação do *Scientifc Man versus Power Politics* (O Homem Científico versus Política do Poder) até a revisão, depois de sua morte, de alguns ensaios ainda não publicados. Por isso, quando Bertrand W, Lummus, editor senior do Departamento Universitário da Random House, convidou-me a preparar uma nova edição de A Política, senti-me confiante de que possuía os conhecimentos necessários para a missão. Por outro lado, após ter encetado a revisão e o reexame mais detido dos últimos escritos do professor Morgenthau, descobri novos e importantes desenvolvimentos nos estágios finais de sua obra, que até então eu desconhecia. Aliás, seria de se estranhar se isso não tivesse ocorrido, uma vez que ele sempre manteve como princípio norteador não a defesa de uma posição intelectual, mas "a busca da verdade".

Como decorrência de minha descoberta sobre o desenvolvimento contínuo de seu modo de pensar, busquei nesta edição deixar que Morgenthau falasse por si mesmo, sempre que possível. Graças à cooperação de seus filhos Susanna e Mathew, tanto meu assistente quanto eu tivemos acesso aos seus papéis, que se encontram em depósito na Biblioteca de Alderman, da Universidade da Virgínia. O senhor Peter Gellman mostrou-se incansável ao colaborar comigo na pesquisa para localizar outros escritos, publicados ou não, que dissessem respeito aos problemas mais urgentes que confrontavam a humanidade no final dos anos 1970 e na década seguinte. Em seu prefácio à quinta edição, revisada, Morgenthau mencionara que ali prosseguia "de um modo orgânico e quase inevitável o trabalho das edições precedentes". Sempre consciente de que sua grande obra mantivera uma integridade ao longo de edições sucessivas, procurei preservá-la utilizando de meios que teriam sido impossíveis sem o recurso a seus próprios escritos. Consultei também seus rascunhos em manuscritos, cartas a editores e correspondência profissional.

Ao mesmo tempo, a quinta edição teve de ser atualizada e revista, de modo a refletir mudanças que ocorreram após o falecimento do professor Morgenthau. O senhor Gellman e eu buscamos substituir dados e informações factuais sempre que necessário, embora sabendo que, enquanto trabalhávamos, as marés da história iam tornando obsoleta parte do material de que dispúnhamos sobre tópicos como população, produção industrial, decisões da Corte Internacional de Justiça e algumas iniciativas da Nações Unidas. Com respeito a alguns temas, como direitos humanos, détente e o problema nuclear, tive de fazer revisões substanciais, introduzindo, sempre que possível, fragmentos dos próprios escritos de Morgenthau. Tendo em vista que sua mente era tão criativa e penetrante, nenhum candidato a executivo literário poderá declarar com certeza que o próprio Morgenthau teria formulado e exposto suas idéias precisamente no contexto em que elas são aqui apresentadas. Tudo o que posso afirmar é que me esforcei ao máximo por ser fiel à sua filosofia e às suas idéias sobre problemas, do modo como as percebi.

Charlottesville, Virgínia Kenneth W. Thompson

PARTE 1

TEORIA E PRÁTICA DA POLÍTICA INTERNACIONAL

Capítulo I

UMA TEORIA REALISTA DA POLÍTICA INTERNACIONAL

Este livro tem por objetivo apresentar uma teoria sobre política internacional. A prova pela qual tal teoria deve ser julgada tem de caracterizar-se por uma natureza empírica e pragmática, e não apriorística e abstrata. Em outras palavras, essa teoria deve ser testada, não em função de algum princípio abstrato preconcebido ou de determinado conceito desligado da realidade, mas sim pelo seu propósito: trazer ordem e sentido para uma massa de fenômenos que, sem ela, permaneceriam desconexos e incompreensíveis. Ela deve ser submetida a dois testes, um empírico e outro teórico, qual seja: será que os fatos, tais como se apresentam hoje, prestam-se realmente à interpretação que essa teoria propõe para os mesmos? Será que as conclusões a que chega a teoria decorrem, sob o prisma da lógica, necessariamente de suas premissas? Em resumo: será que a teoria é coerente com os fatos e com seus próprios elementos constitutivos?

A matéria suscitada por essa teoria diz respeito à natureza de qualquer política. A história do pensamento político moderno não é mais do que a crônica da contenda entre duas escolas doutrinárias que diferem fundamentalmente em suas concepções da natureza do homem, da sociedade e da política. A primeira acredita que uma determinada ordem política, racional e moral, por ser derivada de princípios abstratos válidos universalmente, pode ser alcançada nas condições atuais e de pronto. Ela pressupõe a retidão inerente e a maleabilidade infinita da natureza humana, motivo pelo qual debita a incapacidade da ordem social de elevar-se ao nível dos padrões racionais à falta

de conhecimento e de compreensão, à obsolescência das instituições sociais ou à depravação de certos indivíduos ou grupos isolados. Ela confia na educação, na reforma e no uso esporádico de métodos coercitivos para remediar esses defeitos.

A outra escola considera que o mundo, imperfeito como é do ponto de vista racional, resulta do encontro de forças inerentes à natureza humana. Assim, para poder melhorar o mundo, seria necessário trabalhar com essas forças, e não contra elas. Tendo em vista que vivemos em um universo formado por interesses contrários, em conflito contínuo, não há possibilidade de que os princípios morais sejam algum dia realizados plenamente, razão por que, na melhor das hipóteses, devem ser buscados mediante o recurso, sempre temporário, ao equilíbrio de interesses e à inevitavelmente precária solução de conflitos. Assim sendo, essa escola vê em um sistema de controles recíprocos um princípio universal válido para todas as sociedades pluralistas. Ela recorre mais a precedentes históricos do que a princípios abstratos e tem por objetivo a realização do mal menor em vez do bem absoluto.

Essa preocupação teórica com a natureza humana tal como ela se apresenta, e com os processos históricos, à medida que eles ocorrem, fez com que a teoria aqui caracterizada ganhasse o nome de realista. Quais são os princípios do realismo político? Não se poderá fazer aqui uma exposição sistemática da filosofia do realismo político, mas nos bastará destacar seis de seus princípios fundamentais, que têm sido freqüentemente mal compreendidos.

Seis Princípios do Realismo Político

1) O realismo político acredita que a política, como aliás a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que deitam suas raízes na natureza humana. Para estar em condições de

melhorar a sociedade, é necessário entender previamente as leis pelas quais a sociedade se governa. Uma vez que a operação dessas leis independe, absolutamente, de nossas preferências, quaisquer homens que tentem desafiá-las terão de incorrer no risco de fracasso.

O realismo, por acreditar na objetividade das leis da política, tem de admitir igualmente a possibilidade de desenvolver-se uma teoria racional que reflita essas leis objetivas, mesmo que de modo imperfeito e desequilibrado. Ele também acredita, portanto, na possibilidade de distinguir, no campo da política, entre a verdade e a opinião; entre o que é verdadeiro, objetiva e racionalmente, apoiado em provas e iluminado pela razão, e aquilo que não passa de um julgamento subjetivo, divorciado da realidade dos fatos e orientado pelo preconceito e pela crença de que a verdade consiste nos próprios desejos.

A natureza humana, em que as leis da política têm as suas raízes, é a mesma desde as filosofias clássicas da China e da Índia. A Grécia buscou descobrir essas leis. Donde se conclui que, em matéria de teoria política, a novidade não é necessariamente uma virtude, nem a velhice constitui um defeito. O fato de que jamais se tenha ouvido mencionar uma certa teoria política – caso exista tal teoria – tende a criar uma presunção mais contrária do que favorável à solidez da mesma. Do mesmo modo, o fato de que uma teoria política tenha sido desenvolvida há centenas ou mesmo milhares de anos – como foi o caso da teoria do equilíbrio do poder – não deve criar a presunção de que ela tenha de ser ultrapassada e vista como obsoleta. Uma teoria política deve ser submetida ao teste duplo da razão e da experiência. Relegar uma determinada teoria porque ela floresceu séculos atrás significa apresentar não um argumento racional, mas um preconceito modernista que considera natural a superioridade do presente sobre o passado. Considerar o renascimento de uma tal teoria como "moda" ou "mania" é admitir que, em matéria de política, podemos ter opiniões, mas não verdades.

Para o realismo, a teoria consiste em verificar os fatos e dar a eles um sentido, mediante o uso da razão. O realismo parte do princípio de que a natureza de uma determinada política externa só pode ser averiguada por meio do exame dos atos políticos realizados e das conseqüências previsíveis desses atos. Desse modo, torna-se possível descobrir o que os políticos realmente fizeram. Do exame das conseqüências previsíveis de seus atos, podemos presumir quais teriam sido os seus objetivos.

Contudo, não basta o exame dos fatos. Para dar algum sentido à matéria-prima factual de uma política externa, devemos enfocar a realidade política com uma espécie de esboço racional, um mapa que nos sugira os possíveis sentidos de política externa. Em outras palavras, colocamo-nos na posição de um político que tenha de enfrentar certo problema de política externa, sob determinadas circunstâncias, e nos perguntamos quais seriam as alternativas racionais dentre as quais teria de escolher um político que tivesse de lidar com esse problema sob as referidas circunstâncias (sempre na presunção de que ele age de modo racional), e quais dessas alternativas seriam provavelmente selecionadas por esse político em particular, atuando sob tais circunstâncias. O confronto dessa hipótese racional contra os fatos reais e suas conseqüências é o que proporciona um sentido teórico aos fatos da política internacional.

2) A principal sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder. Esse conceito fornece-nos um elo entre a razão que busca compreender a política internacional e os fatos a serem compreendidos. Ele situa a política como uma esfera autônoma de ação e de entendimento, separada das demais esferas, tais como economia (entendida em termos de interesse definido como riqueza), ética, estética ou religião. Uma teoria política, de âmbito internacional ou nacional, desprovida desse conceito, seria inteiramente im-

possível, uma vez que, sem o mesmo, não poderíamos distinguir entre fatos políticos e não-políticos, nem poderíamos trazer sequer um mínimo de ordem sistêmica para a esfera política.

Normalmente, achamos que políticos pensam e agem em termos de interesse definido como poder, e a experiência da história comprova tal presunção. Ela nos permite como que remontar ou antecipar os passos que um político – passado, presente ou futuro – deu ou dará no cenário político. Olhamos sobre seus ombros quando ele redige seus despachos; ouvimos suas conversas com outros políticos; lemos e até mesmo antecipamos os seus pensamentos. Raciocinando em termos de interesse definido como poder, passamos a pensar como ele. Na qualidade de observadores desinteressados, compreendemos seus pensamentos e suas ações talvez melhor até mesmo do que ele próprio, que é o ator na cena política.

O conceito de interesse definido como poder impõe ao observador uma disciplina intelectual e introduz uma ordem racional no campo da política, tornando possível, desse modo, o entendimento teórico da política. No que diz respeito ao ator, contribui com a disciplina racional em ação e cria essa assombrosa continuidade em matéria de política externa, que faz com que a política exterior americana, britânica ou russa se nos apresente como algo sujeito a uma evolução contínua, inteligível e racional, em geral coerente consigo própria, a despeito das distintas motivações e preferências e das qualidades morais dos políticos que se sucederam. Uma teoria realista da política internacional evitará, portanto, duas falácias populares: a preocupação com motivos e a preocupação com preferências ideológicas.

Buscar a chave da política externa com base exclusivamente nos motivos que orientam os políticos constitui intento fútil e enganador. Fútil, porque os motivos representam os mais ilusórios dados psicológicos, uma vez que podem ser distorcidos, freqüentemente a ponto de não mais serem reconhecidos pelos interesses e emoções tanto do ator como do observador. Será

que sabemos realmente quais são os nossos próprios motivos? E o que podemos saber dos motivos de outros?

Além disso, mesmo que tivéssemos acesso aos motivos reais dos políticos, esse conhecimento pouco nos ajudaria a compreender políticas externas e talvez pudesse mesmo nos induzir a algum erro. Não há dúvida de que o conhecimento dos motivos que orientam um político pode esclarecer-nos sobre a possível direção da sua política exterior, mas não pode dar a menor indicação que permita prever suas políticas externas. A história não nos apresenta uma correlação exata e necessária entre a qualidade dos motivos e a qualidade da política exterior. E isto é válido em termos tanto morais quanto políticos.

Não podemos, com base nas boas intenções de um político, concluir que suas políticas externas serão moralmente elogiáveis ou politicamente bem-sucedidas. Julgando por seus motivos, podemos dizer que ele não seguirá de modo consciente políticas moralmente erradas, mas nada conseguiremos deduzir sobre a probabilidade de sucesso das mesmas. Se quisermos conhecer as qualidades políticas e morais de suas ações, teremos de conhecê-las, e não os motivos desse político. Quantas vezes estadistas, levados pelo desejo de melhorar o mundo, acabaram por torná-lo ainda pior? E, com que freqüência, não têm eles buscado um objetivo, para terminar realizando algo que não era esperado nem desejado?

As políticas de apaziguamento de Neville Chamberlain, até o ponto em que se pode julgá-las, eram inspiradas em bons motivos e ele era, provavelmente, menos motivado por considerações de poder pessoal do que muitos outros primeiros-ministros britânicos. Ele buscou preservar a paz e assegurar a felicidade de todos. Não obstante, suas políticas contribuíram para tornar inevitável a Segunda Guerra Mundial e para acarretar sofrimentos incomensuráveis para milhões de pessoas. Por outro lado, a motivação de Winston Churchill tinha um escopo muito menos universal e muito mais estreitamente voltado para

o poder pessoal e nacional, o que não impediu que as políticas externas derivadas desses motivos de hierarquia inferior tivessem se revelado certamente superiores em qualidade moral e política às adotadas por seu antecessor. Avaliado por seus motivos, Robespierre foi um dos mais virtuosos homens que já existiram e, no entanto, foi exatamente o radicalismo utópico dessa mesma virtude que o levou a matar os menos virtuosos que ele e que o arrastou ao cadafalso e acabou destruindo a revolução de que ele era um dos líderes.

Os bons motivos propiciam segurança contra políticas deliberadamente perversas, mas não garantem a correção moral e o sucesso político das políticas neles inspiradas. O que é importante saber, para alguém desejoso de entender política externa, não são os motivos primordiais de um político, mas sua aptidão intelectual para captar os elementos essenciais da política exterior e sua capacidade política para concretizar tudo o que ele absorveu em ação política bem sucedida. Como conseqüência, pode-se dizer que, enquanto a ética julga em abstrato as qualidades morais dos motivos, a teoria política tem de julgar as qualidades políticas do intelecto, da vontade e da ação.

Uma teoria realista da política internacional deverá igualmente evitar uma outra falácia muito comum, que consiste em equiparar as políticas exteriores de um político às suas simpatias filosóficas ou políticas, ou em deduzir as primeiras tomando por base as últimas. Os políticos, de modo particular nas condições contemporâneas, podem ter o hábito de apresentar suas políticas externas em termos de suas simpatias filosóficas ou políticas no intuito e conquistar apoio popular para as mesmas. Apesar disso, eles terão de distinguir, como o fazia Lincoln, entre o seu "dever oficial", que implica pensar e agir em função do interesse nacional, e o seu "desejo pessoal", que é o de ver seus próprios valores morais e seus princípios políticos realizados em todo o mundo. O realismo político não requer e nem desculpa, a indiferença a ideais políticos e a princípios morais, mas exige de fato uma

distinção muito nítida entre o desejável e o possível – entre o que é desejável em qualquer lugar e a qualquer tempo, e o que é exeqüível sob certas condições de tempo e de lugar.

É claro que nem todas as políticas externas seguiram sempre um caminho tão racional, objetivo e frio. Os elementos eventuais de personalidade, preconceitos e preferências subjetivas, aliados a todas as fraquezas do intelecto e da vontade a que a carne está sujeita, tendem a desviar a execução das políticas externas de seu curso racional. Particularmente nos casos em que a política externa é conduzida sob as condições de controle democrático, a necessidade de conquistar emoções populares em apoio a essa política não pode deixar de toldar a racionalidade da própria política exterior. Não obstante, uma teoria de política externa que aspire à racionalidade terá, nesse ínterim, como que abstrair esses elementos irracionais e buscar pintar um quadro de política externa mediante o qual se comprove que a essência racional se baseou na experiência, sem os inerentes desvios da racionalidade, que igualmente são encontrados na experiência.

Os desvios em relação à racionalidade – desde que não resultantes do capricho individual ou da psicopatologia pessoal do *policy maker* – podem se apresentar como fatores contingentes apenas do ponto de vista privilegiado da racionalidade, embora possam constituir, eles próprios, elementos integrados em um sistema coerente de irracionalidade. Por isso, merece ser explorada a possibilidade de construir-se, por assim dizer, uma contrateoria irracional da política.

Qualquer pessoa que reflita sobre a evolução do pensamento americano em matéria de política internacional ficará impressionada pela persistência de atitudes equivocadas que, sob formas variadas, sobrepuseram-se à argumentação intelectual e à experiência política. Desde que, seguindo a verdadeira tradição aristotélica, essa surpresa se transforme na busca de compreensão racional, tal procura nos levará a uma conclusão

que é, ao mesmo tempo, confortante e perturbadora: encontramo-nos aqui na presença de defeitos intelectuais que são compartilhados por todos nós, em diferentes modos e graus. Em seu conjunto, eles nos fornecem um sumário de uma espécie de patologia da política internacional. Quando a mente humana defronta a realidade com o propósito de tomar medidas concretas, entre as quais o embate político é um dos principais exemplos, ela costuma ser desencaminhada por um destes quatro corriqueiros fenômenos mentais: a obsolescência, em face de uma nova realidade social, de modos de pensar e de agir que até então se mostravam adequados; as interpretações demonológicas, que substituem a realidade dos fatos por uma outra, fictícia, povoada por pessoas malvadas, mais do que por questões aparentemente intratáveis; a recusa de enfrentar um estado de coisas ameaçador, que é negado mediante o recurso a uma verbalização ilusória; e a crença na infinita maleabilidade de uma realidade notavelmente turbulenta.

A humanidade reage a situações sociais por meio de padrões repetitivos. A mesma situação, uma vez reconhecida em sua identidade com situações anteriores, suscita a mesma resposta. A mente como que mantém em estado de prontidão uma quantidade de padrões de procedimentos apropriados para diferentes situações; basta-lhe somente identificar um caso determinado, para aplicar ao mesmo um modelo preexistente que pareça indicado. Desse modo, a mente humana obedece ao princípio da economia de trabalho, ou lei do menor esforço, tornando dispensável um novo exame para cada situação individual que surja e para o padrão de pensamento e ação a ela apropriados. Contudo, quando a matéria está sujeita a mudanças dinâmicas, os padrões tradicionais deixam de ser adequados e devem ser substituídos por outros novos que reflitam a referida alteração. Doutro modo, abrir-se-á um hiato entre os padrões tradicionais e as novas realidades e o pensamento e a ação tomarão rumos errados.

No plano internacional, não seria exagero dizer que a própria estrutura das relações internacionais – tal como refletida em instituições políticas, procedimentos diplomáticos e ajustes legais – vem tendendo a distanciar-se da realidade da política internacional, e a tornar-se irrelevante para a mesma. Enquanto a primeira presume a "igualdade soberana" de todas as nações, a segunda é dominada por uma extrema desigualdade dessas mesmas nações, duas das quais são chamadas de superpotências porque dispõem de um poder sem precedentes de destruição total, e muitas outras são intituladas de "miniestados", devido ao seu minúsculo poder, se comparado a dos tradicionais estados-nações. Esse contraste e essa incompatibilidade entre a realidade da política internacional, de um lado, e os conceitos, instituições e múltiplos procedimentos destinados a tornar inteligível e controlar a primeira, de outro, foram as causas, pelo menos no nível inferior ao das grandes potências, da presente ingovernabilidade das relações internacionais, que chega às raias da anarquia. O terrorismo internacional e as diferentes reações governamentais que ele suscita, o envolvimento de governos estrangeiros na guerra civil do Líbano, as operações militares dos Estados Unidos no Sudeste da Ásia e a intervenção militar da União Soviética na Europa Oriental são operações que não podem ser explicadas ou justificadas tomando-se por referência apenas os conceitos, instituições e procedimentos tradicionais.

Todas essas situações revelam uma característica em comum. A moderna circunstância da interdependência exige uma ordem política que tome tal fato em consideração, enquanto que, na realidade, a superestrutura legal e institucional, de olhos postos no século XIX, ainda presume a existência de uma multiplicidade de estados-nações auto-suficientes, estanques e soberanos. Esses resquícios de uma obsolescente ordem legal e institucional não só constituem um obstáculo para uma transformação racional das relações internacionais, em vista da desigualdade de poder e da interdependência de interesses, como

também tornam precárias, se não impossíveis, quaisquer políticas mais racionais dentro do contexto vicioso de tal sistema.

Personificar problemas sociais constitui uma das característica do modo de pensar primitivo. Essa tendência se mostra particularmente forte quando o problema parece não ser suscetível de compreensão racional e manipulação com êxito. Quando um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos é identificado com uma dificuldade renitente, fica-se com a impressão de que tal problema se torna não só acessível intelectualmente, como suscetível de solução. Desse modo, a crença em Satã como a fonte do mal faz-nos "compreender" a natureza da dificuldade, mediante a focalização da busca de sua origem e controle sobre um indivíduo em particular, cuja existência física é por nós admitida. A complexidade do conflito político exclui soluções tão simples. As catástrofes naturais não poderão ser evitadas pela queima de bruxas. Do mesmo modo, a ameaça de que uma poderosa Alemanha estabeleça sua hegemonia sobre a Europa não será atalhada mediante o simples afastamento de uma série de líderes germânicos. Contudo, ao associar determinada questão a certas pessoas sobre as quais temos controle, ou esperamos ter, conseguimos reduzir as dimensões do problema a proporções mais controláveis, tanto do ponto de vista intelectual como do pragmático. Uma vez que tenhamos identificado determinadas pessoas, ou grupos de pessoas, como a fonte do mal, parece-nos ter entendido o nexo causal que nos conduz desses indivíduos ao problema social e essa compreensão ilusória nos sugere a solução aparente: eliminemos os indivíduos "responsáveis" e o problema estará resolvido.

A superstição ainda domina as nossas relações dentro da sociedade. O modo demonológico de pensar e de agir foi transferido para outros campos da atividade humana ainda fechados ao tipo de exame e de ação racionais que afugentaram a superstição das nossas relações com a natureza. Como disse William

Graham, "a quantidade de superstição não mudou muito; ela agora está ligada à política e não à religião".[1] As numerosas ocasiões em que os Estados Unidos deixaram de reconhecer e reagir à natureza policêntrica do comunismo constituem um exemplo importante dessa falha. O corolário dessa oposição generalizada ao comunismo vê-se no apoio indiscriminado a governos e movimentos que professam e praticam o anticomunismo. As políticas norte-americanas na Ásia e na América Latina são conseqüências dessa posição simplista. É aqui que devemos localizar o elemento de racionalidade da Guerra do Vietnã e de nossa incapacidade de nos entendermos com a China continental. O mesmo se pode dizer da teoria e da prática de incentivar movimentos rebeldes, inclusive o recurso a assassinatos em larga escala, sob a égide do Programa Fênix, no Vietnã, bem como a eliminação, efetivado ou tentado, de determinados estadistas. Mais recentemente, foi possível observar indícios de um enfoque semelhante na América Central.

Esse enfoque demonológico aplicado à política internacional reforça uma outra tendência patológica: a de recusar-se a tomar conhecimento de uma realidade ameaçadora e a reagir de modo efetivo a ela. Foi essa mesma atitude demonológica que transferiu nossa atenção e nossas preocupações para elementos acessórios do comunismo – pessoas no país ou no exterior, movimentos políticos, governos estrangeiros – desviando-a da ameaça real, isto é, o poder dos Estados, sejam eles comunistas ou não. O macarthismo constituiu não somente o mais penetrante e avassalador exemplo americano do enfoque demonológico, como também uma das mais extremadas ocorrências desse tipo de erro de julgamento: ele substituiu a ameaça real do poder russo pelo perigo, em grande parte ilusório, da subversão interna.

[1] "Mores of the Present and Future" in *War and Other Essays*. New Haven, Yale University Press, 1911, p. 159.

Finalmente, faz parte ainda desse enfoque da política a crença de que não existem problemas insolúveis, por mais desesperadores que possam parecer, desde que estejamos dispostos a envidar esforços bem-intencionados, bem-financiados e competentes. Em outra obra, procurei revelar as raízes intelectuais e históricas dessa crença;[2] aqui, limitar-me-ei a assinalar a sua força persistente, a despeito de muita experiência em sentido contrário, como a Guerra do Vietnã e o declínio generalizado do poder americano. Essa preferência por soluções econômicas para problemas políticos e militares é reforçada de modo muito poderoso pelos interesses de potenciais recipiendários de apoio econômico, os quais preferem a transferência de vantagens econômicas, claramente proveitosa, às dolorosas e arriscadas negociações diplomáticas.

A diferença entre a política internacional, tal como ela realmente é, e uma teoria racional dela derivada assemelha-se à distinção que existe entre uma fotografia e um retrato pintado. A foto revela tudo o que pode ser percebido pelo olho nu. Já o retrato pintado pode não mostrar tudo que for visível pelo olho, mas indica, ou pelo menos procura indicar, algo que não pode ser observado pelo olho, a saber, a essência humana da pessoa retratada.

O realismo político contém tanto um elemento teórico como um normativo. Ele não só sabe que a realidade política está cheia de contingências e irracionalidades sistêmicas, como nos chama a atenção para as influências típicas que elas exercem sobre a política externa. Não obstante, ele compartilha com qualquer teoria social a necessidade, para fins de compreensão teórica, de enfatizar os elementos racionais da realidade política, pois são esses mesmos elementos racionais que tornam a realidade inteligível para a teoria. O realismo político apresenta

[2] *Scientific Man versus Power Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1946.

a construção mental teórica de uma política externa racional que a experiência jamais poderia alcançar completamente.

Ao mesmo tempo, o realismo político considera que uma política externa racional é uma boa política externa, visto que somente uma política externa racional minimiza riscos e maximiza vantagens; desse modo, satisfaz tanto o preceito moral da prudência como a exigência política de sucesso. O realismo político deseja que o retrato fotográfico do mundo político se assemelhe tanto quanto possível ao seu retrato pintado. Consciente da separação inevitável que existe entre a política externa boa – isto é, racional – e a política externa como ela é realmente, o realismo político sustenta não somente que a teoria tem de ser focalizada sobre os elementos racionais da realidade política, mas também que a política externa tem de ser racional em vista de seus propósitos morais e práticos.

Não se deve, portanto, considerar como um argumento contra a teoria aqui apresentada a circunstância de que a política externa efetiva não consegue ou não pode manter-se em sintonia com tal teoria. Esse raciocínio não interpreta corretamente a intenção deste livro, que é a de apresentar não uma descrição genérica e indiscriminada da realidade política, mas uma teoria racional da política internacional. Longe de ser desabonada pelo fato de que, por exemplo, dificilmente se encontrará no mundo real um equilíbrio perfeito de poder, ela reconhece que a realidade, por ser deficiente nesse aspecto, deve ser entendida e avaliada como uma tentativa de aproximação de um sistema ideal de equilíbrio de poder.

3) O realismo parte do princípio de que seu conceito-chave de interesse definido como poder constitui uma categoria objetiva que é universalmente válida, mas não outorga a esse conceito um significado fixo e permanente. A noção de interesse faz parte realmente da essência da política, motivo por que não se vê afetada pelas circunstâncias de tempo e

lugar. A afirmação de Tucídides, fortalecida pelas experiências da Grécia antiga, de que "a identidade de interesses é o mais seguro dos vínculos, seja entre Estados, seja entre indivíduos", foi retomada no século XIX pela observação de lorde Salisbury, segundo a qual "o único vínculo de união que permanece" entre as nações é "a ausência de quaisquer interesses em conflito". Ela foi transformada em um princípio geral de governo por George Washington:

> "Um escasso conhecimento da natureza humana bastará para nos convencer de que, com respeito à grande maioria da humanidade, o interesse constitui o princípio que tudo governa; e que quase todo homem, em maior ou menor escala, está submetido à sua influência. Razões de virtude pública, durante algum tempo ou em casos particulares, podem levar os homens à observância de uma conduta puramente desinteressada; mas não serão por si mesmas suficientes para gerar uma conformidade perseverante com os elevados ditames e obrigações do dever social. Poucos são os indivíduos capazes de fazer um sacrifício contínuo de todos os propósitos dos interesses ou das vantagens pessoais em prol do bem comum. É inútil vociferar contra a depravação da natureza humana sob esse aspecto. A realidade é esta, como o prova a experiência de todas as eras e nações e, se quisermos alterar a situação, forçoso nos será, antes disso, modificar em grande medida a natureza do homem. Estará fadada ao fracasso toda instituição que não esteja edificada sobre a verdade presumida dessas máximas."[5]

[5] *The Writings of George Washington*, editado por John C. Fitzpatrick. Washington, D.C., United States Printing Office, 1931-44), Vol. X, p. 363.

A mesma idéia foi repetida e amplificada no século XX pela observação de Max Weber:

> "São os interesses (materiais e ideais), e não as idéias, que dominam de modo direto as ações dos homens. Contudo, foram as 'imagens do mundo', criadas por essas mesmas idéias, que freqüentemente serviram como chaves de desvio, ao determinar sobre que trilhos o dinamismo dos interesses manteve as ações em movimento."[1]

Contudo, o tipo de interesse que determina a ação política em um determinado período da história depende do contexto político e cultural dentro do qual é formulada a política externa. As metas que podem ser perseguidas pelas nações em sua política exterior cobrem toda a gama de objetivos que qualquer nação jamais intentou ou poderia intentar.

As mesmas observações devem ser aplicadas ao conceito de poder. Seu conteúdo e a maneira como é utilizado são determinados pelo ambiente político e cultural. O poder pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. Assim, o poder engloba todos os relacionamentos sociais que se prestam a tal fim, desde a violência física até os mais sutis laços psicológicos mediante os quais a mente de um ser controla uma outra. O poder cobre o domínio do homem pelo homem não só quando se apresenta disciplinado por desígnios morais e controlado por salvaguardas constitucionais (tal como ocorre nas democracias ocidentais), como quando ele se converte nessa força bárbara e indomável que só consegue encontrar leis em sua própria força e justificação em seu próprio desejo de engrandecimento.

[1] Marianne Weber, *Max Weber*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1926, pp. 347-8. Ver também Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*. Tübingen, : J. C. B. Mohr, 1920, p. 252.

O realismo político não parte da premissa de que não podem ser modificadas as condições contemporâneas sob as quais opera a política externa, marcadas por sua instabilidade extrema e pela ameaça sempre presente de violência em larga escala. O equilíbrio do poder, por exemplo, constitui de fato um elemento perene em todas as sociedades pluralistas, como já reconheciam muito bem os autores dos chamados *Federalist Papers*. Não obstante, ele é perfeitamente capaz de operar, como acontece nos Estados Unidos, sob condições de estabilidade relativa e conflito pacífico. Se os fatores que deram origem a essas condições forem reproduzidos na esfera internacional, é de se esperar que eles prevalecerão nesse ambiente amplificado, como o fizeram no correr de longos períodos de história, entre determinadas nações.

O que é válido com respeito à natureza geral das relações internacionais também é verdadeiro para o estado-nação, na qualidade de ponto de referência final da política externa contemporânea. Enquanto o realista acredita realmente que o interesse é o padrão constante com base no qual a ação política deve ser julgada e dirigida, a conexão contemporânea entre o interesse e a nação constitui um produto da história, motivo por que está destinado a desaparecer no curso dessa mesma história. Nada, na posição realista, invalida a presunção de que a presente divisão do mundo político em estados-nações será um dia substituída por unidades de maiores dimensões de natureza muito diferente e mais consentâneas com as potencialidades técnicas e exigências morais do mundo contemporâneo.

O grupo dos realistas aparta-se de outras escolas de pensamento no tocante à importantíssima questão de saber como deverá ser transformado o mundo contemporâneo. Os realistas estão convictos de que essa transformação só poderá ser alcançada mediante a manipulação habilidosa das forças perenes que deram forma ao passado, do mesmo modo como moldarão o futuro. Eles não podem acreditar que se consiga tal

transformação mediante o confronto de uma realidade política que dispõe de suas próprias leis com um ideal abstrato que se recusa a pôr essas leis em ação.

4) O realismo político é consciente da significação moral da ação política, como o é igualmente da tensão inevitável existente entre o mandamento moral e as exigências de uma ação política de êxito. E ele não se dispõe a encobrir ou suprimir essa tensão, de modo a confundir a questão moral e política, dando assim a impressão de que os dados inflexíveis da política são moralmente mais satisfatórios do que o modo como eles se apresentam de fato, e que a lei moral é menos exigente do que aparenta na realidade

O realismo sustenta que os princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados em sua formulação universal abstrata, mas que devem ser filtrados por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar. O indivíduo pode dizer por si próprio: "*Fiat justitia, pereat mundus*",[5] mas o Estado não tem o direito de dizer o mesmo, em nome daqueles que estão aos seus cuidados. Tanto o indivíduo como o Estado têm de julgar a ação política segundo princípios morais, tais como o da liberdade. Embora o indivíduo conte com o direito moral de sacrificar-se em defesa de tal princípio moral, o Estado não tem o direito de permitir que sua desaprovação moral da infringência da liberdade constitua um obstáculo à ação política vitoriosa, ela própria inspirada pelo princípio moral de sobrevivência nacional. Não pode haver moralidade política sem prudência, isto é, sem a devida consideração das conseqüências políticas da ação aparentemente moral. Desse modo, o realismo considera que a prudência – a avaliação das conseqüências decorrentes de ações políticas alternativas – representa a virtude suprema na política. A ética, em abstrato, julga uma ação segundo a con-

[5] "Que se faça justiça, mesmo que o mundo pereça".

formidade da mesma com a lei moral; a ética política julga uma ação tendo em vista as suas conseqüências políticas. A filosofia clássica e a medieval já sabiam disso tanto quanto Lincoln que afirmava:

> "Procuro fazer o melhor que posso, da melhor maneira que consigo, e pretendo continuar a proceder deste modo até o fim. Se, no final das contas, as coisas derem certo, o que ora dizem de mim pouco valerá. Se derem errado, não fará a menor diferença que dez anjos jurem que eu estava certo".

5) O realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de uma determinada nação com as leis morais que governam o universo. Assim como sabe distinguir entre a verdade e a opinião, é capaz também de separar a verdade da idolatria. Todas as nações são tentadas a vestir suas próprias aspirações e ações particulares com a roupagem dos fins morais do universo – e poucas foram capazes de resistir à tentação por muito tempo. Uma coisa é saber que as nações estão sujeitas à lei moral, e outra, muito diferente, é pretender saber, com certeza, o que é bom ou mau no âmbito das relações entre nações. Há um mundo de diferença entre a crença de que todas as nações se encontram sob o julgamento de Deus, entidade inescrutável à mente humana, e a convicção blasfema de que Deus está sempre do seu lado, e que aquilo que se deseja tem de ser também a vontade de Deus.

A equiparação leviana de um determinado nacionalismo aos desígnios da Providência é moralmente indefensável. Trata-se do mesmo pecado de orgulho a propósito do qual os trágicos gregos e os profetas bíblicos tanto alertaram governantes e governados. Essa equiparação também é politicamente perniciosa, pois dá margem a que se engendrem distorções de julgamento, as quais, na cegueira do delírio de cruzados, destroem nações e

civilizações – tudo isso em nome de um princípio moral, de natureza ideal, ou do próprio Deus.

Por outro lado, é exatamente o conceito de interesse definido em termos de poder que nos salva, tanto daquele excesso moral, como da loucura política, porque, se considerarmos todas as nações, inclusive a nossa, como entidades políticas em busca de seus respectivos interesses definidos em termos de poder, teremos condições de fazer justiça a todas elas. E estaremos fazendo justiça a todas, em um duplo sentido: podemos julgar outras nações como avaliamos a nossa e, tendo julgado deste modo, seremos capazes de executar políticas que respeitam os interesses das demais nações, ao mesmo tempo que protegemos e promovemos os nossos próprios interesses. Em política, a moderação tem necessariamente de refletir a moderação no julgamento moral.

6) Portanto, é real e profunda a diferença existente entre o realismo político e outras escolas de pensamento. Por mais que a teoria do realismo político tenha sido mal compreendida e mal interpretada, não há como negar sua singular atitude intelectual e moral com respeito a matérias ligadas à política.

Intelectualmente, o realista político sustenta a autonomia da esfera política, do mesmo modo como o economista, o advogado e o moralista sustentam as deles. Ele raciocina em termos de interesse definido como poder; enquanto o economista pensa em função do interesse definido como riqueza; o advogado, toma por base a conformidade da ação com as normas legais; e o moralista usa como referência a conformidade da ação com os princípios morais. O economista indaga: "de que modo esta política pode afetar a riqueza da sociedade, ou de um segmento dela?" O advogado quer saber: "estará esta política de acordo com as normas da lei?" Já o moralista pergunta: "está esta política de acordo com os princípios morais?" E o realista político questiona: "de que modo pode esta política afetar o poder da

nação?" (Ou, conforme o caso em tela: do governo federal, do Congresso, do partido, da agricultura, etc.).

O realista político não ignora a existência nem a relevância de padrões de pensamento que não sejam os ditados pela política. Na qualidade de realista político, contudo, ele tem de subordinar esses padrões aos de caráter político e ele se afasta das outras escolas de pensamento quando estas impõem à esfera política quaisquer padrões de pensamento apropriados a outras esferas. É com relação a esse ponto que o realismo político discorda do "enfoque moralista-legal" quando aplicado à política internacional. Tal questão não constitui, como se tem pretendido, um mero invento da imaginação; ao contrário, vai ao verdadeiro âmago da controvérsia, como nos recordam muitos exemplos históricos. Bastar-nos-ão três para comprová-lo.[6]

Em 1939, a União Soviética atacou a Finlândia. Essa ação fez com que a França e a Grã-Bretanha se confrontassem com duas questões, uma de natureza legal e outra, política. Teria aquela ação violado o Pacto da Liga das Nações? Em caso afirmativo, que contramedidas deveriam ser tomadas pela França e pela Grã-Bretanha? A questão legal pode facilmente ser respondida de modo afirmativo, uma vez que a União Soviética tinha obviamente feito algo proibido pelo Pacto. Já a resposta à questão política dependia, primeiro, da maneira como a ação russa teria afetado os interesses da França e da Grã-Bretanha. Em segundo lugar, depende da distribuição de poder então prevalecente entre a França e a Grã-Bretanha, por um lado, e entre a União Soviética e outras nações potencialmente hostis, especialmente a Alemanha, do outro. Em terceiro lugar, da influên-

[6] Os outros exemplos são discutidos em: Hans J. Morgenthau, "*Another 'Great Debate': The National Interest of the United States*", The American Political Science Review, vol. XLVI (December 1952), p. 979 e seguintes. Ver também Hans J. Morgenthau, *Politics in the 20th Century*, vol. 1, *The Decline of Democratic Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), p. 79 e seguintes; e a edição abreviada (Chicago: University of Chicago Press, 1971), p. 204 e seguintes.

cia que as contramedidas provavelmente teriam sobre os interesses da França e da Grã-Bretanha e sobre a futura distribuição do poder. A França e a Grã-Bretanha, na qualidade de membros protagonistas da Liga das Nações, conseguiram que a União Soviética fosse expulsa da Liga. Contudo, foram impedidas de juntar-se à Finlândia, na guerra desta contra a União Soviética, devido à recusa da Suécia de permitir que as tropas daquelas duas nações atravessassem território sueco para chegar à Finlândia. Se essa recusa da Suécia não as tivesse salvado, a França e a Grã-Bretanha ter-se-iam visto em guerra simultaneamente contra a União Soviética e a Alemanha.

A política adotada pela França e pela Grã-Bretanha constituiu um exemplo clássico de legalismo, pelo fato de que essas nações permitiram que a resposta à questão legal, legítima em sua esfera, determinasse as suas ações políticas. Em vez de fazer as duas perguntas, a da lei e a do poder, elas limitaram-se à questão legal e a resposta por elas recebida não pôde produzir a menor conseqüência sobre a questão da qual a sua própria existência poderia ter dependido.

O segundo exemplo ilustra o "enfoque moralista" aplicado à política internacional. Trata-se da situação internacional do governo comunista da China. A ascensão desse governo colocou o mundo ocidental diante de duas questões, uma de ordem moral e outra de caráter político. Estariam a natureza e as políticas desse governo em conformidade com os princípios morais do mundo ocidental? Deveria o mundo ocidental ter relações com tal governo? A resposta à primeira questão teria de ser negativa. Contudo, ela não acarretou a necessidade de que a resposta à segunda pergunta devesse também ter sido negativa. O padrão de pensamento aplicado à primeira pergunta – a moral – consistiu simplesmente em provar a natureza e as políticas do governo comunista da China, tendo como base de aferição os princípios da moralidade ocidental. Por outro lado, a segunda interrogação – a de natureza política – teve de ser submetida

à complicada prova dos interesses envolvidos e do poder disponível para cada um dos lados, bem como do impacto de um ou do outro curso de ação sobre esses interesses e sobre esse poder. A aplicação dessa prova poderia perfeitamente ter levado à conclusão de que seria mais prudente abster-se de quaisquer tratos com o governo comunista chinês. O fato de ter chegado a essa conclusão por não ter aplicado esse teste e por ter respondido à questão política em termos da questão moral representou na realidade um exemplo clássico do "enfoque moralista" aplicado à política internacional.

O terceiro caso ilustra de modo cabal o contraste entre o realismo e o enfoque moralista-legal aplicado à política internacional. A Grã-Bretanha, na qualidade de um dos países garantes da neutralidade da Bélgica, entrou em guerra com a Alemanha, em agosto de 1911, porque esta última havia violado a neutralidade belga. A ação britânica poderia então ser justificada tanto em termos realistas quanto moralista-legais. Em outras palavras, pode-se argumentar em termos reais que, durante séculos, constituíra um princípio axiomático para a política externa britânica evitar o controle dos Países Baixos por um poder hostil. Pode-se dizer que a motivação da intervenção britânica estava menos na violação da neutralidade da Bélgica *per se*, do que nas intenções hostis do país violador. Se o invasor tivesse sido qualquer outra nação, a Grã-Bretanha talvez tivesse deixado de intervir. Esta é posição adotada por *sir* Edward Grey, então secretário para Assuntos Estrangeiros. O subsecretário para Assuntos Estrangeiros Hardinge observou-lhe em 1908: "se a França violasse a neutralidade da Bélgica, em uma guerra contra a Alemanha, é duvidoso se a Inglaterra ou a Rússia moveriam um dedo sequer para manter a neutralidade belga, ao passo que, se aquela neutralidade fosse violada pela Alemanha, é muito provável que ocorresse o inverso." Ao que respondeu *sir* Edward Grey: "é exatamente isso." Não obstante, poder-se-ia adotar a posição moralista e legalista segundo a qual a violação da neutralidade

da Bélgica, em virtude das falhas legais e morais do ato, justificava por si só a intervenção britânica, e até mesmo a americana, independentemente dos interesses em jogo e da identidade do violador. Essa, aliás, foi a posição assumida por Theodore Roosevelt, como consta de sua carta a *sir* Edward Grey, de 22 de janeiro de 1915:

> "Para mim, a Bélgica sempre constituiu o ponto crucial da situação. Se a Inglaterra ou a França tivessem agido em relação à Bélgica como o fez a Alemanha, eu me teria oposto a elas, exatamente como me oponho agora à Alemanha. Aprovei enfaticamente a sua ação, por considerá-la como um modelo do que deve ser feito por aqueles que acreditam que os tratados devem ser cumpridos de boa fé e que existe uma coisa chamada moralidade internacional. Assumo esta posição como um americano que não é mais inglês do que alemão, que busca lealmente servir aos interesses de seu próprio país, mas que também procura fazer o que lhe é possível pela justiça e pela decência, no que diz respeito à humanidade como um todo e que, portanto, se sente obrigado a julgar todas as outras nações pela sua conduta em uma determinada ocasião."

A defesa realista da autonomia de ação no campo político contra a subversão de total autonomia por seguidores de outros modos de pensar não implica descaso em relação à existência e à importância desses outros modos de pensar. Subentende, ao contrário, que cada qual deve contar com sua função e esfera de atividade adequada. O realismo político baseia-se em uma concepção pluralista da natureza humana. O homem real é um ente compósito do "homem econômico", do "homem político", do "homem moral", do "homem religioso", etc. Alguém que fosse somente um "homem político" seria na realidade um mero animal, pois estaria completamente desprovido de freios morais. Um outro que se limitasse a ser um "homem moral" não

passaria de um tolo, pois significaria ser alguém totalmente privado de prudência. Um homem que não passasse de um "homem religioso" seria um santo, pois desconheceria totalmente os desejos mundanos.

Uma vez que admite a existência dessas distintas facetas da natureza, o realismo político também reconhece que, para compreender qualquer uma delas, é necessário tratar de cada uma em seus próprios termos. Isso quer dizer que, se desejo compreender o "homem religioso", é imperioso que eu tenha, no momento, de abstrair os demais aspectos da natureza humana e concentrar-me no aspecto religioso, como se ele fosse o único. Além do mais, teria de aplicar à esfera religiosa os moldes de pensamento a ela apropriados, embora sempre consciente da existência dos demais padrões e sua influência real sobre as qualidades religiosas do homem. O que é verdade para essa faceta da natureza humana deve ser igualmente aplicado a todas as outras. Nenhum economista moderno, por exemplo, poderia conceber de outro modo a sua ciência e suas relações com as outras ciências do homem. Foi exatamente por meio de um similar processo de emancipação de outros moldes de pensamento, e pelo desenvolvimento de um padrão adequado a seu campo de atuação, que a economia engendrou uma teoria autônoma das atividades econômicas do homem. O propósito do realismo político está em contribuir para um desenvolvimento similar no campo da política.

Está na natureza das coisas que uma teoria política baseada em tais princípios não contará com uma aprovação unânime, do mesmo modo, aliás, como não contaria uma política externa nos mesmos moldes uma vez que tanto a teoria como a política se chocam com duas tendências em nossa cultura que não conseguem conciliar-se no que diz respeito às premissas e aos resultados de uma teoria racional e objetiva da política. Uma dessas tendências minimiza o papel do poder na sociedade, por força de motivações que se originam na experiência e na filoso-

fia do século XIX. Trataremos desta tendência com detalhes mais adiante.[7] A segunda tendência, oposta à teoria e à prática realista da política, fundamenta-se no próprio relacionamento que existe – e que deve existir – entre a mente humana e o campo de ação da política. Devido a razões que iremos discutir mais tarde,[8] a mente humana, em suas operações de cada dia, não consegue olhar de frente a verdade da política. Ela tem de mascarar, distorcer ou embelezar a verdade, tanto mais quanto o indivíduo esteja mais ativamente envolvido no processo político, particularmente no campo da política internacional. Somente iludindo-se a si próprio sobre a natureza da política e sobre o papel que ele desempenha no cenário político é que o homem se torna capaz de convive consigo mesmo e com os demais seres humanos, sentindo-se realizado como um animal político.

Assim, tendo em vista uma teoria que busca entender a política internacional como ela é, e como deve ser, face à sua natureza intrínseca, e não como as pessoas gostariam que ela fosse, é inevitável que a referida teoria tenha de vencer uma resistência psicológica que a maioria dos outros ramos do conhecimento não precisa enfrentar. Um livro dedicado à compreensão teórica da política internacional necessita, portanto, de explicação e justificativas especiais.

---

[7] Ver páginas 66 e seguintes

[8] Ver páginas 149 e seguintes

Capítulo II

A CIÊNCIA DA POLÍTICA INTERNACIONAL

Compreensão do que é Política Internacional

Enfoques distintos

Este livro foi escrito com dois propósitos. O primeiro consiste em descobrir e compreender as forças que determinam as relações políticas entre as nações. O segundo propósito é entender os meios pelos quais essas forças agem umas sobre as outras e sobre as relações políticas e as instituições internacionais. Na maioria dos outros ramos das ciências sociais, tal objetivo está sempre subentendido, visto que a finalidade de todos os empreendimentos científicos consiste em descobrir as forças subjacentes aos fenômenos sociais e o modo como elas operam. Ao encetar o estudo da política internacional, não se pode tomar tal objetivo como implícito, motivo por que ele requer uma ênfase especial. Eis o que dr. Grayson Kirk diz a respeito:

> "Até recentemente, o estudo das relações internacionais nos Estados Unidos vinha sendo realizado em grande parte por pessoas que adotaram um entre três possíveis enfoques. Em primeiro lugar, há os historiadores, que consideram as relações internacionais como parte da história recente. Neste caso, o estudioso se vê prejudicado pela ausência de uma quantidade adequada de dados disponíveis. Constituindo um segundo grupo, os especialistas em Direito Internacional concentraram-se primariamente, com toda razão, nos aspectos legais das relações interestatais, embora só poucas vezes se tenham empe-

> nhado realmente em investigar em profundidade as razões fundamentais por que tal nexo legal permanecia incompleto e inadequado. Finalmente, vêm aqueles que se mostraram menos preocupados com as relações internacionais, tais como elas existem, do que com o sistema perfeito que esses idealistas gostariam de construir. Só há muito pouco tempo – e de modo tardio – é que os estudiosos passaram a se empenhar no exame das forças fundamentais e persistentes da política mundial, bem como das instituições que as encarnam, sem qualquer intuito de louvá-las ou condená-las, mas exclusivamente em um esforço de alcançar um melhor entendimento desses impulsos básicos que determinam as políticas externas dos estados. Com isso, o cientista político ingressa finalmente no campo político".[1]

Charles E. Martin retomou o tema de Grayson Kirk, ao enfatizar que:

> "...o problema, mais do que qualquer outro, com que se defrontam os estudiosos e professores de relações internacionais é que temos de encarar o dualismo movimentando-nos em duas áreas diferentes e opostas. Refiro-me à área das instituições de paz, que são relacionadas com o ajuste de disputas, e à área da política de poder e da guerra. Não há alternativa, tem de ser assim. Não há como fugir disso. Creio que uma das mais sérias acusações que se pode fazer à nossa atitude ao lecionar nos últimos vinte anos seja a de termos minimizado a instituição da guerra e retirado dos livros a influência da política de poder. Acredito que os cientistas políticos cometem um grande equívoco ao fazerem isso. Deveríamos ser aqueles que estão estudando a política do poder, bem como as suas implicações e as situações dela decorrentes, e deveríamos também ser aqueles que estudam a instituição da guerra." [2]

---

[1] *American Journal of International Law*, vol. 39 (1945), pp. 369-70

[2] *Proceedings of the Eighth Conference of Teachers of International Law and Related Subjects*. Washington, D.C. Carnegie Endowment for International Peace, 1946. p. 66

Definida nos termos acima e vista como uma disciplina acadêmica, a política internacional não se confunde com a história recente ou com fatos correntes, nem com o direito internacional ou a reforma política.

A política internacional abarca mais do que a história recente e fatos correntes. O observador vê-se envolvido pelo cenário contemporâneo, sempre caracterizado pela ênfase na mudança e pelas perspectivas cambiantes. Ele não consegue encontrar solo firme sobre o qual manter-se de pé, nem padrões objetivos de avaliação, sem precisar recorrer a princípios fundamentais que somente são revelados mediante a correlação de eventos recentes com o passado mais distante e as qualidades perenes da natureza humana, subjacentes a ambos.

A política internacional não pode ser reduzida a regras e instituições legais. Ela opera dentro da moldura de tais regras e por meio da instrumentalidade de tais instituições. Mas não é mais idêntica a elas do que a política americana o é no âmbito nacional em relação à Constituição americana, às leis federais e aos órgãos do governo federal.

No que diz respeito às tentativas de reformar a política internacional, antes de fazer um esforço para entender o que ela realmente é, compartilhamos o ponto de vista de William Graham Sumner:

> "O pior vício que pode ocorrer nas discussões políticas consiste naquele dogmatismo que se apóia em grandes princípios ou conjecturas, ao invés de se firmar em uma averiguação exata das coisas, como elas realmente são, e da natureza humana, tal qual ela se nos apresenta. (...) Forma-se então um estado de coisas ideal, mais elevado e melhor do que o presente e, de modo quase inconsciente, esse ideal passa a ser tido como real e a servir de base para especulações sem qualquer fundamento. É totalmente vicioso o método de especulação abstrata sobre matérias políticas. Esse modo de proceder é popular

> porque é fácil: é muito mais simples imaginar um mundo novo do que aprender a conhecer este nosso; é mais fácil embarcar em especulações baseadas em umas poucas premissas difusas do que estudar a história dos Estados e instituições; é mais expedito aderir a um dogma popular do que analisar se ele é ou não verdadeiro. Tudo isso leva a confusões, a aceitação de frases vazias e sem profundidade e a muita discussão e pouca vantagem para a prosperidade das nações."[3]

Limitações à Compreensão

A mais ingente dificuldade que pode embaraçar qualquer investigação teórica sobre a natureza e os processos utilizados na política internacional está ligada à ambigüidade do material com o qual o observador tem de trabalhar. Por um lado, os acontecimentos que lhe cabe tentar compreender constituem ocorrências únicas. Sucederam de um certo modo, uma só vez, nunca antes ou depois daquela ocasião. Por outro lado, são semelhantes entre si, pois representam manifestações de forças sociais, que vêm a ser o produto da natureza humana em ação. Portanto, submetidas a condições similares, essas forças se manifestarão de modo análogo. Todavia cabe perguntar: onde devemos traçar a linha que separa o similar do único?

Essa ambigüidade dos eventos que devem ser apreendidos por uma teoria da política internacional – que este ponto seja mencionado de passagem – nada mais é do que um caso especial de obstáculo à compreensão humana. "Assim como nenhum acontecimento ou forma", observa Montaigne, "é inteiramente idêntico a um outro, pode-se também dizer que nenhum deles é inteiramente diferente de um outro: *trata-se de uma engenhosa*

[3] "Democracy and Responsible Government". *The Challenge of Facts and Other Essays.* New Haven: Yale University Press, 1914. pp. 245-6.

combinação por parte da natureza. Se não houvesse semelhanças em nossos rostos, não poderíamos distinguir entre um homem e um animal; se não houvesse diversidades, não conseguiríamos diferenciar um homem de um outro. Todas as coisas formam um todo graças a alguma semelhança; cada exemplo é deficiente, motivo por que a comparação derivada da experiência é sempre defeituosa e imperfeita. Por isso, as leis tornam-se úteis e adaptam-se a cada um de nossos interesses, por meio de uma interpretação manipulada, forçada e tendenciosa".[4] E uma teoria da política internacional precisa estar sempre em guarda contra essa "interpretação manipulada, forçada e tendenciosa" de acontecimentos políticos.

Aprendemos quais são os princípios da política internacional mediante a comparação entre tais eventos. Uma determinada situação política evoca a formulação e execução de uma certa política externa. Ao enfrentarmos uma situação política diferente, perguntamo-nos: em que esta situação particular difere da precedente? Em que é semelhante? Será que as similaridades entre as duas confirmam a política desenvolvida antes? Ou será que a mistura de semelhanças e diferenças permite que a referida política seja mantida em sua essência, enquanto alguns de seus aspectos devam ser modificados? Ou será que as diferenças prejudicam completamente a analogia, de modo a tornarem a política anterior inaplicável? Qualquer pessoa que deseje entender a política internacional, captar o sentido dos acontecimentos contemporâneos, bem como prever e influenciar o futuro terá de ser capaz de realizar a dupla tarefa intelectual implícita nessas perguntas. Precisará ainda saber distinguir entre as semelhanças e as diferenças existentes em duas situações políticas. Além do mais, terá de saber avaliar o significado dessas semelhanças e diferenças, para traçar políticas externas alterna-

[4] *The Essays of Michel de Montaigne*, editados e traduzidos por Jacob Zeitlin. New York, Alfred A. Knopf, 1936. Vol. III, p. 270.

tivas. Esse problema, com suas dificuldades inerentes, pode ser ilustrado por três séries de eventos tomados ao acaso.

Em 17 de setembro de 1796, George Washington proferiu seu discurso de despedida à nação, no qual esboçou os princípios da política externa americana em termos de abstenção dos assuntos europeus. Em 2 de dezembro de 1823, o presidente Monroe enviou ao Congresso mensagem em que formulou os mesmos princípios, ainda em termos semelhantes. Em 1917, os Estados Unidos juntaram-se à França e à Grã-Bretanha na luta contra a Alemanha, que ameaçava a independência daquelas duas nações. Em 1941, os Estados Unidos seguiram um caminho semelhante. Em 12 de março de 1947, o presidente Truman, em mensagem dirigida ao Congresso, reformulou os princípios da política externa norte-americana, em termos de uma contenção mundial do comunismo.

Em 1512, o rei Henrique VIII da Inglaterra concluiu com os Habsburgos uma aliança contra a França. Em 1515, fez aliança com a França contra os Habsburgos. Em 1522 e 1542, aliou-se novamente aos Habsburgos contra a França. Em 1756, a Grã-Bretanha aliou-se à Prússia contra os Habsburgos e a França. Em 1793, a Grã-Bretanha, a Prússia e os Habsburgos aliaram-se contra Napoleão. Em 1914, a Grã-Bretanha juntou-se à França e à Rússia contra a Áustria e a Alemanha. Em 1939, uniu-se à França e à Polônia contra a Alemanha.

Napoleão, Guilherme II e Hitler tentaram conquistar o continente europeu, mas não conseguiram.

Haverá, dentro de cada uma dessas seqüências de eventos, semelhanças tais que nos permitam formular um princípio de política externa válido para cada série? Ou será cada um desses fatos é tão diferente dos demais componentes da seqüência, a tal ponto que cada um deles mereceria uma política distinta? O problema em tomar essa decisão dá-nos uma idéia da dificuldade de fazer juízos corretos em matéria de política externa; de traçar o futuro de modo prudente; de fazer a coisa certa, do modo correto, na ocasião apropriada.

Devemos tomar a política externa contida no Discurso de Despedida de Washington como um princípio geral de política exterior? Ou vê-la como algo que resultou das condições temporárias então prevalecentes e, portanto, de aplicação limitada às mesmas? A Doutrina Truman terá sido compatível com as políticas externas traçadas nas mensagens de Washington e Monroe? Coloquemos a questão em outros termos. Será a Doutrina Monroe uma simples modificação do princípio geral subjacente à concepção de Washington e Monroe em matéria de política externa? Ou devemos reconhecer nela um afastamento radical das tradições da política exterior norte-americana? Em caso afirmativo, estaria ela justificada à luz das condições posteriores, que se modificaram? Falando agora em termos gerais: será que as diferenças ocorridas na posição internacional dos Estados Unidos em 1796, 1823, 1917, 1942 e 1947, justificam realmente as diferentes políticas externas formuladas e executadas em função dessas distintas situações políticas? Quais são as semelhanças e diferenças na situação com que a Europa se deparou diante dos Estados Unidos em 1917, 1941 e 1947? Até que ponto exigem elas políticas externas similares ou diferentes por parte dos Estados Unidos?

Qual o significado dessas mudanças na política externa britânica? Terão elas surgido dos caprichos e perfídias de príncipes e estadistas? Ou foram inspiradas pela sabedoria acumulada de um povo, consciente das forças permanentes, que transcendem qualquer alinhamento particular e determinam suas relações com o continente europeu?

E os desastres que se seguiram às três tentativas de conquista continental, terão sido eles meros acidentes devidos a causas desconexas? Ou será que a similitude nos resultados indica semelhanças na situação política geral, semelhanças essas que nos transmitem uma lição a ser considerada por aqueles que poderiam desejar aventurar-se de novo? De modo particular: as políticas da União Soviética executadas no período após a Segunda Guerra Mundial terão sido semelhantes às de Napoleão, Guilher-

me II e Hitler? Em caso afirmativo, justificariam elas, da parte dos Estados Unidos, políticas similares às adotadas em 1917 e 1941?

Por vezes, como no caso das mudanças de orientação da política externa britânica, a resposta parece ser clara: aquela política foi resultado mais de sabedoria do que de mero capricho. Na maioria das vezes, contudo, e especialmente quando lidamos com o presente e o futuro, a resposta só pode ser de natureza tentativa e sujeita a qualificações. Os fatos de que deve depender a resposta são essencialmente ambíguos e sujeitos a mudanças contínuas. Para todos os que sustentam uma visão diversa, a história só ensinou falsas analogias. Sempre que tais homens foram responsáveis pelas políticas externas de seus países, nada produziram senão desastres. Guilherme II e Hitler nada aprenderam com o que aconteceu a Napoleão, pois consideravam que aquele episódio nada tinha a ensinar-lhes. Aqueles que elevaram os conselhos de Washington à condição de dogma a ser seguido cegamente, acabaram errando tanto quanto os outros que preferiram desprezá-los completamente.

O acordo de Munique, de 1938, constitui exemplo pertinente. *A posteriori*, é claro, todos sabemos pela experiência prática que ele resultou em um fracasso. E, com base nessa experiência, desenvolvemos categorias teóricas que servem para demonstrar que ele só poderia resultar em um fiasco. Mas recordo-me muito bem do consenso pelo qual o acordo de Munique foi aprovado, na ocasião em que foi concluído, não só por teóricos e praticantes da política externa, como também pelo homem da rua. Naquela época, o acordo era visto geralmente como uma grande façanha de estadistas, como uma concessão feita ao futuro conquistador, em nome da paz. Pessoas como E. H. Carr assim o consideravam, e A. J. P. Taylor ainda o vê desse modo. A falha nesse modo de raciocinar, de que poucas pessoas estavam – e talvez pudessem estar – cientes na ocasião, devia-se ao esquecimento das contingências inerentes ao ofício da predição política. O que vemos hoje como uma simples verdade constitui, na reali-

dade, algo que, em retrospecto, era então completamente desconhecido ou só poderia ser previsto por uma vaga intuição.

Tomemos, finalmente, a questão contemporânea da guerra nuclear. De tempos em tempos, os *policy makers* norte-americanos falam abertamente em "predominar" em uma guerra nuclear. Ao agirem desse modo, eles espelham comentários feitos por chefes militares russos – embora não por líderes políticos soviéticos, como Brezhnev, que em diversas oportunidades anteciparam que uma guerra termonuclear representaria um suicídio para ambas as superpotências. À medida que voltavam à tona as tensões da guerra fria, de modo especial na década de 1980, várias vozes, nos dois países, passaram a repetir a crença de que uma vitória em uma guerra nuclear tornar-se-ia algo imaginável, desde que se formassem forças estratégicas ampliadas, mediante a multiplicação dos gastos com defesa. É possível desenvolver uma teoria da guerra nuclear que admita esta última hipótese como apenas um outro modo de violência, maior em magnitude mas não diferente em espécie de outros tipos de violência com os quais a história já nos familiarizou. Decorre dessa hipótese que a guerra nuclear vai ser muito mais terrível que a guerra convencional, mas não necessariamente intolerável, desde que se tomem medidas que permitam a sobrevivência de pelo menos alguns de nós. Em outras palavras: uma vez que se começa com essa admissão teórica da natureza e das conseqüências da guerra nuclear, pode-se chegar logicamente à conclusão de que a política externa dos Estados Unidos não precisa limitar-se a evitar a guerra nuclear, mas que o país também deve preparar-se para sobreviver a ela. A partir desse ponto, e no entendimento de que cem milhões de americanos possam ser dizimados em uma guerra nuclear e nove décimos da capacidade econômica do país sejam destruídos, torna-se perfeitamente legítimo suscitar a questão de explicar como se pode capacitar os sobreviventes americanos a reconstruir os Estados Unidos com base nos remanescentes 10% de sua capacidade econômica.

O elemento contingente nessa teoria da guerra nuclear reside na sua completa imprevisibilidade, e essa incerteza é típica de todos os níveis de análise e previsão teórica no campo da política, tanto interna como internacional. Mesmo que se aceitassem todas as estimativas de mortes e de destruição física, bem como da taxa de recuperação material, tal teoria continuaria ainda incerta a respeito das possíveis reações das pessoas a esse tipo de devastação humana e material que a guerra nuclear muito provavelmente acarretaria. Se pudéssemos visualizar uma sociedade humana altamente complexa, capaz de operar como uma primitiva sociedade de formigas, é claro que poderíamos ter como certa a sua capacidade de recuperação. Se metade das formigais de uma colônia tiver sido destruída juntamente com nove décimos do material de um formigueiro, não resta a menor dúvida de que as formigas sobreviventes recomeçarão tudo de novo, reconstruindo o formigueiro e reproduzindo-se continuamente, até que a próxima catástrofe venha a obrigá-las a reiniciar todo o processo.

Acontece que a sociedade humana não conta com esse tipo de capacidade mecânica de recuperação. As comunidades, como os indivíduos, têm seu ponto de ruptura. Existe sempre um limite, além do qual a capacidade de resistência humana não consegue sustentar a iniciativa individual em face de uma devastação tão maciça e sem precedentes. Uma vez atingido esse ponto, a própria civilização entra em colapso. Está além da compreensão teórica a exata determinação desse ponto na escala das reações humanas. O que nos restar, dessa altura em diante, só pode ser objeto de vagos pressentimentos, que podem ou não ser confirmados pela experiência.

A primeira lição a ser aprendida, e jamais esquecida, pelo estudante de política internacional consiste em entender que as complexidades dos assuntos internacionais tornam impossíveis quaisquer profecias simples e fidedignas. É a partir deste ponto que o estudioso se distancia do charlatão. O conhecimento das forças que determinam a política entre as nações, e das maneiras pelas quais se

desenrolam as relações políticas, revela a ambigüidade dos fatos atinentes à política internacional. Em qualquer situação política, estarão em jogo tendências contraditórias. Em determinadas condições, algumas dessas tendências terão maiores probabilidades de predominar mas, dentre essas várias possibilidades, saber qual delas irá realmente ocorrer constitui área que fica aberta à capacidade de especulação de cada um. O máximo que o especialista poderá fazer, nesse caso, é traçar as diferentes tendências que, como potencialidades, são inerentes a uma determinada situação internacional. Ele poderá também assinalar as diferentes condições que tornam uma tendência mais suscetível de prevalecer sobre as demais e, finalmente, avaliar as distintas probabilidades que as diversas condições e tendências têm de predominar na realidade.

As questões de interesse mundial guardam muitas surpresas à espera de quem quiser ler o presente com base no seu conhecimento do passado ou pela leitura dos sinais do presente. Em 1776, Washington declarava que "o destino de nosso país depende, sujeito a toda probabilidade humana, do esforço a ser realizado em umas poucas semanas". Apesar disso, foi somente após sete anos que a Guerra de Independência chegou a seu fim. Em fevereiro de 1792, o primeiro-ministro britânico Pitt justificou a redução das despesas militares (em particular, um drástico decréscimo do pessoal engajado na marinha britânica) e manifestou a esperança de poder efetuar mais reduções, declarando que: "sem sombra de dúvida, jamais houve na história de nosso país um momento em que tenhamos tido, mais do que hoje, e a julgar-se pela situação presente da Europa, tantas razões para esperar quinze anos de paz." Apenas dois meses se passaram, e o continente Europeu estava imerso na guerra. Após menos de um ano, a própria Grã-Bretanha estava nela envolvida. E foi assim que se iniciou um período de beligerância quase que contínua, que durou praticamente um quarto de século. Quando o lorde Granville assumiu a Secretaria de Assuntos Externos da Grã-Bretanha, em 1870, ele foi informado pelo subsecretário perma-

nente de que "jamais, durante a sua longa experiência, ele conhecera um período de calmaria tão prolongado, no que diz respeito aos assuntos externos, motivo por que não tinha presente qualquer questão importante com que ele (lorde Granville) precisasse preocupar-se". No mesmo dia, o príncipe Leopoldo de Hohenzollern-Sigmaringen aceitou a coroa da Espanha, um acontecimento que, apenas três semanas depois, levaria à eclosão da guerra franco-prussiana. Seis semanas antes da Revolução Russa de março de 1917, Lenin dizia a um grupo de jovens socialistas em Zurique: "Nós, os velhos, muito provavelmente não estaremos vivos para acompanhar as batalhas decisivas de nossa próxima revolução." Menos de um ano depois, as batalhas decisivas da Revolução Russa já se travavam sob sua liderança.

Quando as profecias de grandes estadistas falham de modo tão lamentável, o que poderemos esperar dos prognósticos de mentes menos dotadas? Em quantos livros sobre assuntos internacionais, escritos antes da Primeira Guerra Mundial – quando a opinião pública generalizada considerava as grandes guerras como impossíveis ou fadadas a ter curta duração – pode-se perceber um pressentimento sequer do que estava para acontecer? Será que algum livro escrito no período entre as duas guerras mundiais poderia ter ajudado alguém a antecipar o que viria a ser a política exterior na nona década do século? Quem, no início da Segunda Guerra Mundial, poderia ter imaginado como seria o mundo político, ao terminar o conflito? Quem, no ano de 1945, poderia prever o que seria o mundo em 1955? Ou, em 1960, como estaria ele em 1970 ou 1980? Assim sendo, que confiança poderemos depositar naqueles que hoje nos antecipam o que nos trarão o amanhã e o dia seguinte, ou como será o ano 2000?[5]

[5] A margem de erro das profecias em matéria de assuntos internacionais é demonstrada de modo impressionante pelos erros cometidos pelos especialistas que tentaram antecipar a natureza da guerra seguinte. A história dessas vaticínios, desde Maquiavel ao general J. F. C. Fuller, é uma história de deduções lógicas, plausíveis em si mesmas, que não guardaram relação com as contingências do real desenvolvimento histórico. O mesmo general Fuller, por exemplo, previu em 1923 que a arma decisiva na Segunda Guerra Mundial seria o gás! Ver *The Reformation of War*. New York. E.P.Dutton and Company, 1923.

Em 1979, a comunidade de informações e, de modo particular, a Agência Central de Inteligência (CIA), foi criticada por não ter prevenido a tempo os *policy makers* norte-americanos a respeito dos distúrbios que culminaram com a expulsão do xá do Irã. O próprio presidente Carter tomou a iniciativa, então sem precedentes, de repreender publicamente as mais altas autoridades da área de informações, por sua falta de previsão.

A que devemos atribuir essa falha por parte de pessoas normalmente inteligentes e responsáveis? A resposta reside na natureza do material empírico com o qual aquelas pessoas tinham de trabalhar. O observador é confrontado com uma multidão de fatores que, em sua totalidade, conformam o futuro. Para poder prever o futuro, o nosso observador teria de conhecer todos esses fatores, todas as suas dinâmicas, suas ações e reações mútuas e assim por diante. Mas o que ele sabe, e pode saber, não passa de um pequeno fragmento do quadro total. Ele apenas pode conjecturar e somente o futuro revelará quem soube, entre as muitas opções plausíveis, escolher corretamente.

Desse modo, e no que diz respeito ao Irã, a comunidade de informações errou em suas previsões. Contudo, em vez de culpá-la de modo indiscriminado, deveríamos fazer, a nós mesmos, duas perguntas: poderia alguém ter detectado tempestivamente a eclosão do descontentamento popular? Em caso afirmativo, que poderiam fazer os Estados Unidos em tal instância? A resposta à segunda pergunta, na melhor das hipóteses, seria: muito pouco. E este terá sido, talvez, o motivo por que a comunidade de informações prestou muito menos atenção ao Irã do que deveria ter feito.

Merece reflexão observar o fato de que, de modo semelhante, a ciência da economia – tida como a mais precisa das ciências sociais porque o mais central de seus conceitos, a riqueza, é algo quantitativo por definição – é incapaz de realizar predições confiáveis. O exame de uma longa série de prognósticos de mudanças anuais no PIB americano, para o perío-

do de 1953 a 1963, demonstrou um erro médio de cerca de 40%.[6] Em outubro de 1966, a seguradora *Prudential Life Insurance Company* previu que os gastos com bens de consumo, no ano de 1967, elevar-se-iam em 31 bilhões de dólares e que os investimentos para formação de estoques chegariam a 7,5 bilhões de dólares. Em outubro de 1967, ela reduziu sua estimativa de gastos de consumo para 27 bilhões de dólares, o que constitui um erro de quase 15%, presumindo-se a correção da estimativa revista. Baixou também, para 7 bilhões de dólares, a sua previsão de investimentos para formação de estoques. O Conselho de Consultores Econômicos superestimou em cerca de 12% o crescimento do PIB para o referido ano.

COMPREENSÃO DO PROBLEMA DA PAZ INTERNACIONAL

Essas questões nos conduzem ao segundo propósito deste livro. Nenhum estudo sobre política – e certamente nenhum estudo sobre política internacional realizado nas décadas finais do século XX – poderá ser visto como desprovido de interesse, no sentido de ser capaz de fazer uma separação entre conhecimento e ação, e prosseguir na busca do conhecimento em si mesmo. A política internacional não é mais, como sucedeu no caso dos Estados Unidos, na maior parte de sua história, uma série de incidentes, custosos ou compensadores, mas dificilmente suscetíveis de pôr em jogo a própria existência e o destino da nação. A existência e o destino da nação foram afetados pelos acontecimentos internos da Guerra Civil de um modo muito mais profundo do que pelas políticas externas que levaram à (ou resultaram da) Guerra do México, à

[6] Viktor Zarnowitz, *An Appraisal of Short-Term Economic Forecasts*. New York: National Bureau of Economic Research, 1967.

Guerra Hispano-Americana, bem como ao corolário Roosevelt a partir da Doutrina Monroe.[7]

Dois fatos peculiares aos nossos tempos inverteram completamente a importância relativa das políticas domésticas e internacionais dos Estados Unidos. Em primeiro lugar, os Estados Unidos constituem, no momento em que se escreve este livro, uma das duas mais poderosas nações da terra. Não obstante, se compararmos os Estados Unidos com seus competidores reais ou potenciais, veremos que a nação não é tão poderosa a ponto de poder negligenciar os efeitos que possam advir de suas políticas sobre sua própria posição no cenário mundial. Durante o período que vai do fim da Guerra Civil até o começo da Segunda Guerra Mundial, as políticas que os Estados Unidos aplicavam com respeito aos seus vizinhos latino-americanos, à China ou à Espanha tinham reduzida repercussão. O sentimento de auto-suficiência, gerado por sua própria força, aliado ao exercício do equilíbrio de poder, levou o país a sentir-se imune à ambição desmedida, nascida do sucesso, e ao medo e à frustração, que costumam acompanhar o fracasso. Os Estados Unidos haviam alcançado uma posição na qual podiam encarar o sucesso ou o fracasso com mais naturalidade, sem se deixar ficar tentado ou acuado indevidamente. Agora, o país já não se contém no espaço de sua cidadela continental, tendo passado a ver a totalidade do mundo político como amigos e inimigos. Tornou-se perigoso e vulnerável, temido e receoso.

O risco implícito que corre quem está na condição de poderoso, mas não de onipotente, foi agravado pelo segundo fato: uma revolução tripla na estrutura política do mundo. Primeiro, o

[7] Este corolário pode ser localizado na mensagem do presidente Theodore Roosevelt ao Congresso, de 6 de dezembro de 1904. Foi nessa mensagem que ele proclamou o direito dos Estados Unidos de intervir nos assuntos internos dos países Latino-Americanos. Para o trecho, ver Ruhl J. Bartlett, editor, *The Record of American Diplomacy: Documents and Readings in the History of American Foreign Relations, 4th. ed.* New York: Alfred A. Knopf, 1964, p. 539.

sistema de Estados múltiplos do passado, cujo centro se situava na Europa, foi substituído por um sistema bipolar, de alcance mundial, cujos centros estão fora do continente europeu. Além disso, a unidade moral do mundo político, que sempre distinguira a civilização ocidental durante quase toda a sua história, foi trincada para dar lugar a dois sistemas incompatíveis de pensamento e de ação, que competem por toda a parte para conseguir a adesão dos homens. Finalmente, a tecnologia moderna tornou possível a guerra total, que resultaria na destruição universal. A preponderância desses três novos elementos na política internacional contemporânea não só tornou extremamente difícil a preservação da paz mundial, como também aumentou os riscos inerentes à guerra a tal ponto que a possibilidade de um conflito nuclear generalizado se transforma em um absurdo de auto-destruição. Desse modo, em uma situação mundial em que os Estados Unidos passaram a deter a posição de poder predominante e, consequentemente, de maior responsabilidade, a necessidade de compreensão das forças que moldam a política internacional, inclusive os fatores que determinam o seu curso, tornou-se para os Estados Unidos muito mais que uma interessante ocupação intelectual. Transformou-se em uma necessidade vital.

Portanto, refletir sobre a política internacional, partindo do enfoque dos Estados Unidos contemporâneos, significa refletir sobre os problemas vitais que se apresentam à política externa norte-americana de nossos dias. Embora a promoção dos interesses nacionais dos Estados Unidos, na qualidade de poder entre poderes, tenha constituído sempre a maior preocupação da política externa americana, agora, em uma época que já viu duas guerras mundiais e que já aprendeu a engajar-se em uma guerra total, com o emprego de armas nucleares, a preservação da paz converteu-se no principal empenho de todas as nações.

Essa é a razão por que este livro foi planejado em torno dos dois conceitos de guerra e paz. Estas duas idéias são básicas para a discussão da política mundial nas décadas finais do vigésimo

século, quando uma acumulação sem precedentes de poder destruidor confere ao problema da paz uma urgência que ele jamais tivera. Em um mundo em que a força motriz resulta da aspiração das nações soberanas por poder, a paz só poderá ser mantida por meio de dois instrumentos. O primeiro é o mecanismo autoregulador das forças sociais, que se manifesta sob a forma de luta em busca do poder na cena internacional, isto é, o equilíbrio de poder. O outro consiste nas limitações normativas dessa luta, sob a roupagem do direito internacional, da moralidade internacional e da opinião pública mundial. Uma vez que nenhum desses esquemas parece capaz de manter indefinidamente a luta pelo poder dentro de limites pacíficos, três novas questões podem ser formuladas e respondidas: qual o valor das principais propostas correntes para a manutenção da paz internacional? De modo mais particular, qual a importância da proposta de que se transforme a sociedade internacional de nações soberanas em uma organização supranacional, como se fora um Estado mundial? E, finalmente, como deve ser um programa de ação que se pretenda ciente das lições do passado e que busque adaptá-las aos problemas do presente?

PARTE 2

POLÍTICA INTERNACIONAL ENTENDIDA COMO UMA LUTA PELO PODER

Capítulo III

PODER POLÍTICO

O que é Poder Político?[1]

Poder Político como Meio de Alcançar os Objetivos da Nação

A política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder. Sejam quais forem os fins da política internacional, o poder constitui sempre o objetivo imediato. Os povos e os políticos podem buscar, como fim último, liberdade, segurança, prosperidade ou o poder em si mesmo. Eles podem definir seus objetivos em termos de um ideal religioso, filosófico, econômico ou social. Podem desejar que esse ideal se materialize, quer em virtude de sua força interna, quer graças à intervenção divina ou como resultado natural do desenvolvimento dos negócios humanos. Podem ainda tentar facilitar sua realização mediante o recurso a meios não políticos, tais como cooperação técnica com outras nações ou organismos internacionais. Contudo, sempre que buscarem realizar o seu objetivo por meio da política internacional, eles estarão lutando por poder. Os cruzados queriam libertar os sítios sagrados da dominação pelos infiéis; Woodrow

[1] O conceito de poder político encerra um dos mais difíceis e controversos problemas da ciência política. O valor de qualquer conceito usado em política internacional é determinado em função de sua capacidade de explicar uma quantidade máxima dos fenômenos convencionalmente considerados como pertencentes a uma certa esfera da atividade política. Por isso, a compreensão de um conceito de poder político, para ter utilidade no entendimento da política internacional, tem de ser mais ampla do que a compreensão de uma política adotada para ser implementada no campo da política municipal. Os instrumentos políticos empregados nessa última são circunscritos de modo muito mais estreito do que os utilizados no campo da política internacional.

Wilson desejava tornar o mundo seguro para a democracia; os nazistas insistiam em abrir a Europa Oriental à colonização alemã, dominar a Europa e conquistar o mundo. Uma vez que todos recorreram ao poder para conseguir seus objetivos, eles se tornaram atores na cena da política internacional.[2]

Desse conceito de política internacional decorrem duas conclusões. Primeira: nem toda ação que um país desenvolva com respeito a um outro será de natureza política. Muitas dessas atividades são tomadas normalmente sem qualquer consideração de poder e não afetam, de modo geral, o poder da nação que as realiza. Enquadram-se nesta categoria muitas atividades legais, econômicas, humanitárias e culturais. Assim, normalmente, uma nação não estará se engajando em política internacional ao concluir um tratado de extradição com uma outra, ao intercambiar mercadorias e serviços com outros povos, ao cooperar com outras nações na obtenção de auxílio para catástrofes naturais, ou quando promove a disseminação de realizações culturais pelo mundo afora. Em outras palavras: o envolvimento de uma nação no campo da política internacional constitui somente um dos tipos de atividade com que uma nação pode participar da cena internacional.

Segunda: nem todas as nações estão, o tempo todo, em maior ou menor grau, engajadas em atividades de política internacional. Esse grau de comprometimento pode variar muito, desde um nível máximo, atingido no momento pelos Estados Unidos e pela União Soviética, passando por um engajamento mínimo, de países como Suíça, Luxemburgo ou Venezuela, até a absoluta não ingerência de outros, como o Liechtenstein e Mônaco. A história de determinados países nos mostra exemplos de casos extremos. A Espanha, nos séculos XVI e XVII, era um dos mais

[2] Para algumas observações significativas sobre o poder em relação à política internacional, ver Lionel Robbins, *The Economic Causes of War* (London: Jonathan Cape, 1939), pp. 63 ff

ativos participantes na luta pelo poder no cenário internacional, mas hoje nele desempenha um papel apenas marginal. O mesmo se aplica a países como Áustria, Suécia e Suíça. Por outro lado, algumas nações como os Estados Unidos, a União Soviética e a China encontram-se hoje engajadas muito mais profundamente na política internacional do que estavam cinqüenta ou até mesmo vinte anos atrás. Em resumo, a relação das nações com a política internacional apresenta uma qualidade dinâmica, que se modifica como decorrência das vicissitudes do poder, e que pode trazer uma nação para a frente da ribalta da luta pelo poder, ou arrancar de uma outra nação a capacidade de participar ativamente. Ela pode modificar-se igualmente sob o impacto de transformações culturais, que podem levar uma nação e buscar outras áreas preferenciais, como o comércio, por exemplo, em detrimento do poder. A tendência dos países a se envolverem, em menor ou maior escala, na luta pelo poder levou o autor Arnold Wolfers a observar que elas ocupavam posições nos extremos opostos de um espectro que se estendia do que ele chamava de o pólo do poder até o pólo da indiferença.

Sua natureza: quatro distinções

Quando falamos de poder, no contexto deste livro, não temos em mente o poder do homem sobre a natureza, ou sobre um meio artístico (tal como a linguagem, a fala, o som, a cor) ou sequer sobre os meios de produção ou de consumo; ou sobre si mesmo, no sentido de autocontrole. Ao falarmos de poder, queremos significar o controle do homem sobre as mentes e ações de outros homens. Por poder político, referimo-nos às relações mútuas de controle entre os titulares de autoridade pública e entre os últimos e o povo de modo geral.

O poder político consiste em uma relação entre os que o exercitam e aqueles sobre os quais ele é exercido. Ele faculta aos primeiros o controle sobre certas ações dos últimos, me-

diante o impacto que os primeiros exercem sobre as mentes deles. O referido impacto pode derivar de três fontes: a expectativa de benefícios, o receio de desvantagens, e o respeito ou amor por indivíduos ou instituições. Ele pode ser exercitado por meio de ordens, ameaças, pela autoridade ou carisma de um homem ou de um órgão, bem como pela combinação de quaisquer desses meios.

Tendo em vista essa definição, é necessário ainda fazer quatro distinções: entre poder e influência, entre poder e amor, entre poder utilizável e não utilizável, entre poder legítimo e poder ilegítimo.

O secretário de Estado que aconselha o presidente dos Estados Unidos sobre a condução da política externa americana terá um grau de influência, caso o presidente siga o seu conselho. Contudo, ele não exerce poder sobre o presidente, uma vez que não tem à sua disposição qualquer dos meios com os quais possa impor sua vontade à do presidente. Ele pode persuadir, mas não coagir. Por outro lado, o presidente tem poder sobre o secretário, visto que pode impor sua vontade sobre o último, em virtude da autoridade de seu cargo, da promessa de vantagens e da ameaça de desvantagens.

O poder político deve ser distinguido da força, no sentido de exercício concreto de violência física. A ameaça de violência física, sob a forma de ação da polícia, detenção, pena de morte ou guerra, constitui um elemento intrínseco da política. Sempre que a violência se transforma em realidade, temos um caso de abdicação do poder político em favor do poder militar ou pseudomilitar. No campo da política internacional, de modo muito particular, a força armada como ameaça ou potencialidade representa o fator material mais importante na construção do poder político de uma nação. Quando ela se transforma em realidade, em um caso de guerra, ocorre a substituição do poder político pelo militar. O exercício real de violência física substitui a relação psicológica entre duas mentes, fator que constitui a essência

do poder político, pela relação física entre dois corpos, um dos quais é suficientemente forte para dominar os movimentos do outro. Essa é a razão pela qual, no exercício da violência física, perde-se o elemento psicológico da relação política e tem-se que distinguir entre o poder militar e o político.

A disponibilidade de armas nucleares impõe, por outro lado, a necessidade de diferenciar entre poder utilizável e poder não utilizável. Constitui um dos paradoxos da era nuclear o fato de que, em contraste com a experiência de toda a história pré-nuclear, um aumento de poder militar não conduz hoje necessariamente à ampliação do poder político. A ameaça do uso de violência nuclear com todo vigor implica a ameaça de destruição total. Como tal, ainda pode constituir um instrumento adequado de política exterior, se dirigido a uma nação incapaz de responder na mesma moeda. A nação dotada de armas nucleares pode afirmar o seu poder sobre a outra nação, dizendo: "Ou você faz o que eu digo, ou eu a destruirei com armas nucleares." Será bem diferente a situação, caso a nação ameaçada possa responder: "Se você me destruir com armas nucleares, você também será aniquilada." E, nesse ponto, as ameaças mútuas se cancelarão uma à outra. Uma vez que a destruição nuclear de uma nação acarretará o mesmo tipo de destruição da outra, ambas se sentem em condições de poder desprezar aquela ameaça, na presunção de que as duas saberão agir de modo racional.

Somente quando se supõe que as nações interessadas podem agir de modo irracional, destruindo-se mutuamente em uma guerra de escala total, é que a ameaça de guerra nuclear passa a ser plausível. Nessa condição, já foi efetivamente usada pelos Estados Unidos e pela União Soviética, com os dois países ameaçando-se reciprocamente, por exemplo: pela União Soviética, durante a Crise de Suez, em 1956; pelos Estados Unidos, durante a Crise de Berlim, de 1961; e por ambos os países, na época da Guerra de Israel, de 1973. Contudo, embora neste caso a ameaça da força possa ser utilizada como um instrumento ra-

cional de política externa, o seu uso efetivo só pode ser tido como irracional, uma vez que a força da ameaça seria usada não somente para o objetivo político de influenciar a vontade do outro lado, como também para o propósito irracional de destruir o campo oposto, do que decorreria a certeza de sua própria destruição.

Desse modo, a magnitude de seu poder de destruição, se comparada com o caráter limitado dos objetivos políticos que constituem a área apropriada da política externa, torna a força nuclear não utilizável como instrumento de política externa. Em determinadas circunstâncias, pode-se mesmo considerar como uma atitude racional ameaçar o adversário de destruição mediante o recurso à força nuclear, com a finalidade de modificar a vontade do lado oposto. Contudo, seria de todo irracional destruir efetivamente o contendor, ato que acarretaria a própria destruição do agressor. Em contraste, a força convencional pode ser empregada como ferramenta de política externa, uma vez que, ao infligir danos limitados e assumir riscos comensuráveis com tal ato, o país pode usá-la efetivamente como um instrumento apropriado para modificar a vontade do antagonista.

Finalmente, é necessário distinguir o poder legítimo, isto é, aquele cujo exercício é justificado tanto moral como legalmente, do poder ilegítimo. O poder exercido com autoridade moral ou legal tem de ser diferenciado do poder cru. O poder de que dispõe um agente policial para me revistar, por força de um mandado judicial, é diferente qualitativamente do poder de um assaltante que efetua o mesmo ato graças à arma que ele empunha. Essa distinção não somente é válida filosoficamente, mas também se mostra relevante para a condução da política exterior. O poder legítimo, que pode sempre invocar uma justificação moral ou legal para o seu exercício, tende normalmente a ser mais efetivo do que o equivalente poder ilegítimo, que não tem como justificar-se. Em outras palavras: o poder legítimo apresenta mais probabilidade de influir na vontade de seus al-

vos do que o poder ilegítimo a ele equiparável. O poder que é exercitado em autodefesa, ou em nome das Nações Unidas, tem melhores possibilidades de conseguir êxito do que o poder semelhante exercido por uma nação "agressora", ou em violação do direito internacional. As ideologias políticas, como já veremos, apresentam a utilidade de conferir às políticas externas a aparência de legitimidade.

Embora se reconheça geralmente que a base de toda política nacional é formada pela interação da expectativa de benefícios, do medo de desvantagens e do respeito ou amor por homens e instituições, em combinações sempre cambiantes, o fato é que a importância desses fatores para a política internacional resulta menos óbvia, embora não menos real. Sempre houve uma tendência a reduzir o poder político à aplicação efetiva de poder, ou pelo menos a identificá-lo com ameaças bem-sucedidas de força e persuasão, com o menosprezo do carisma. Esse abandono, como se verá,[5] explica em boa parte o relegamento do prestígio como elemento independente no jogo da política internacional. Contudo, se não tomarmos em conta o carisma de um homem, como Napoleão ou Hitler, ou de uma instituição, tal como o governo ou a Constituição dos Estados Unidos, evocando a confiança e o amor com base nos quais as vontades dos homens se submetem à vontade de tal homem ou instituição, será impossível compreender certos fenômenos de política internacional que tiveram particular importância em tempos recentes.

A importância que a liderança carismática e a resposta à mesma (sob a forma de amor de um súdito pelo chefe) têm para a política internacional é revelada de modo muito claro em uma carta escrita em 1632 por John Durie, cidadão escocês de confissão presbiteriana e obreiro da unidade protestante, ao embaixador Britânico, Thomas Roe, explicando o declínio do poder

[5] Ver Capítulo 6

de Gustavo Adolfo, rei da Suécia, que então combatia em prol da causa protestante na Alemanha:

> "O aumento de sua autoridade constitui o alicerce de sua morada; e o amor representa a base de sua autoridade, a qual terá de provir do amor; porque não pode resultar apenas do poder; uma vez que o seu poder não repousa em seus próprios súditos, mas em estranhos. Não está em seu dinheiro, mas no deles. Não na boa vontade deles, mas na mera necessidade, dada a situação em que se encontram hoje as coisas entre ele e eles. Portanto, se a necessidade não for tão urgente como é, ou se quaisquer outros meios forem revelados por Deus (que é capaz de realizar tanto, por meio de qualquer outro homem tanto quanto por intermédio dele) para afastar essa necessidade, o dinheiro e o poder, bem como a assistência que ela lhe conferia, se esvairão dele, e sua autoridade estará perdida, e sua casa deixará de existir, porque o Amor que existia antes não mais está presente..."[1]

O presidente dos Estados Unidos exerce poder político sobre o ramo executivo do governo enquanto suas ordens forem obedecidas pelos membros do referido ramo. O líder de um partido dispõe de poder político desde que seja capaz de moldar as ações dos membros do partido de acordo com a sua vontade. Referimo-nos ao poder político de um industrial, um líder trabalhista ou lobista, na medida em que suas preferências influenciem as ações de servidores públicos. Os Estados Unidos exercem poder político sobre Porto Rico uma vez que as leis norte-americanas são observadas pelos cidadãos daquela ilha. Quando falamos do poder político dos Estados Unidos na América Central, temos em mente a conformidade das ações de governos centro-

[1] Gunnar Westin, *Negotiations About Church Unity*, 1628-1634 (Upsala: Almquist and Wiksells, 1932), p. 208. A grafia foi modernizada.

americanos com os desejos do governo dos Estados Unidos.[5] Desse modo, a declaração de que um sujeito A tem ou quer ter poder político sobre o sujeito B significa sempre que A é capaz, ou quer ser capaz, de controlar determinadas ações de B, mediante uma influência sobre a mente de B.

Sejam quais forem os objetivos materiais de uma política externa, tais como a aquisição de fontes de matérias-primas, o controle das rotas marítimas ou mudanças territoriais, eles sempre acarretam o controle das ações de outros mediante a influência sobre suas mentes. A aspiração francesa de ter sua fronteira sobre o rio Reno, como meta secular de sua política externa, indica o objetivo político de frustrar o desejo alemão de atacar a França, tornando fisicamente difícil ou impossível para a Alemanha concretizar tal avanço. A Grã-Bretanha deveu sua posição predominante na política mundial, ao longo de todo o século XIX, a uma política deliberada de fazer com que outras nações viessem a considerar como demasiadamente perigosa ou desnecessária a possibilidade de opor-se a ela, visto que a Grã-Bretanha, no primeiro caso, era forte demais e, no segundo, usava de seu poderio com moderação.

Os preparativos militares, seja qual for a sua modalidade, têm por objetivo político fazer parecer demasiado arriscado para outras nações o emprego de força militar, dissuadindo-as, desse modo, de recorrer a tal recurso. Em outras palavras, os preparativos militares têm por alvo político tornar desnecessária a aplicação efetiva de força militar, ao levar potenciais inimigos a desistir do recurso à força militar. O propósito político da guerra propriamente não se resume em conquistar o território inimigo e aniquilar os seus exércitos, mas em conseguir a mudança de

[5] Os exemplos no texto também ilustram a distinção entre poder político como um mero fato social, que é o caso de um lobista, e o poder político no sentido de autoridade legítima, isto é, o do presidente dos Estados Unidos. Tanto este como o lobista exercem poder político, por mais diferentes que sejam a sua fonte e a sua natureza.

mentalidade do inimigo, de modo a fazer com que este se curve à vontade do vencedor.

Portanto, sempre que em matéria de questões internacionais estiverem em discussão políticas econômicas, financeiras, territoriais ou militares, será necessário distinguir entre, digamos, políticas econômicas que são adotadas por seu próprio mérito e políticas econômicas que constituem parte dos instrumentos de uma orientação política – isto é, uma política cujo propósito econômico não passa de um meio para a finalidade de controlar as políticas de outra nação. Enquadra-se no primeiro caso a política suíça de exportações com respeito aos Estados Unidos. As políticas econômicas da União Soviéticas relacionadas com as nações da Europa Oriental situam-se na segunda. E o mesmo se aplica a muitas das políticas econômicas dos Estados Unidos voltadas para a América Latina, Ásia e Europa. Essa distinção apresenta uma grande importância de natureza prática, e o esquecimento da mesma já se tem prestado a criar muitas confusões na política e na opinião pública.

Qualquer política econômica, financeira, territorial ou militar, desde que adotada por seu valor intrínseco, é sujeita a avaliação em seus próprios termos. Será ela econômica ou financeiramente vantajosa? Que efeitos terá a aquisição de um território sobre a população e a economia do país que o ganha? Quais serão as conseqüências de uma mudança na política militar sobre a educação, a população e o sistema político-nacional? As decisões com respeito a essas políticas são tomadas exclusivamente em termos de considerações intrínsecas como essas.

Quando, entretanto, os objetivos dessas políticas servem para acrescentar o poder da nação que as adota com respeito a outras nações, essas políticas e seus objetivos têm de ser julgados primariamente do ponto de vista de sua contribuição para o poder nacional. Não obstante, há casos em que se pode adotar uma determinada política econômica, mesmo que não totalmente justificada em termos puramente econômicos, desde que prevaleçam considerações de orientação política. O caráter inseguro

e pouco lucrativo de um empréstimo a uma nação estrangeira pode constituir um argumento válido contra a sua concessão, por razões exclusivamente financeiras. Mas esse argumento pode revelar-se irrelevante, se tal empréstimo servir aos desígnios políticos da nação concessora, por mais arriscado que ele se afigure do ponto de vista de um banqueiro. Pode acontecer, naturalmente, que as perdas econômicas ou financeiras envolvidas em tais políticas venham a enfraquecer a nação em sua posição internacional, a ponto de sobrepujar as vantagens políticas a serem esperadas. Em vista desse raciocínio, políticas dessa natureza podem vir a ser rejeitadas. Em casos tais, o fator decisivo da questão não depende de considerações puramente econômicas ou financeiras, mas da comparação entre as oportunidades e os riscos políticos envolvidos, isto é, do provável efeito que essas políticas terão sobre o poder da nação.

Quando os Estados Unidos concedem empréstimos ou assistência a países como a Polônia, que se encontra sob a sombra do Exército Vermelho, o seu propósito primário não é econômico ou financeiro, mas sim o de capacitar tais países a conquistar um grau de menor submissão à influência e ao poder da União Soviética. Quando algum resgate de empréstimo feito a agências ou instituições financeiras americanas é adiado com a aprovação do governo dos Estados Unidos, tal não se dá somente por motivos humanitários ou de caridade. Na verdade, faz parte da política norte-americana manter abertas certas opções para o governo da Polônia, opções estas que evitam a total dependência daquele país em relação à União Soviética. Tais ações no campo econômico são baseadas em objetivos políticos, que a longo prazo podem assegurar a sobrevivência da Polônia como país soberano – por mais que sua situação geográfica e política possa forçá-la a aceitar a posição de satélite dentro da esfera da União Soviética, pelo menos a curto prazo. Em suma, o alvo da política econômica americana com relação à Polônia consiste em circunscrever a influência e o poder soviético na Europa

Central e Oriental, ao mesmo tempo em que busca aumentar a influência dos Estados Unidos naquela área.

A Depreciação do Poder Político

Uma vez que a aspiração pelo poder é o elemento distintivo da política internacional, como aliás de qualquer atividade política, a política internacional consiste necessariamente em política do poder. Embora esse fato seja reconhecido de modo geral na prática dos negócios externos, ele é freqüentemente negado em pronunciamentos de acadêmicos, publicistas e até de políticos. Desde o final das guerras de Napoleão, até mesmo grupos importantes no mundo ocidental se convenceram de que a luta pelo poder no cenário internacional não passa de um fenômeno temporário, isto é, de um acidente histórico que está fadado a desaparecer, uma vez que tenham sido eliminadas as condições históricas que lhe deram origem. Por isso, Jeremy Bentham se sentia convicto de que a competição pelas colônias estava na raiz de todos os conflitos internacionais. O seu conselho aos governos era: "Emancipem suas colônias!", e logo todos os conflitos e guerras internacionais desapareceriam inevitavelmente.[6] Vários autores, partidários da escola do livre comércio, tais como Cobden[7] e Proudhon[8], estavam plenamente conven-

[6] *Emancipate Your Colonies* (London: Robert Heward, 1830).

[7] "Livre comércio! O que vem a ser isso? Por que quebrar as barreiras que separam as nações, essas barreiras atrás das quais se aninham os sentimentos de orgulho, represália, ódio e desconfiança, e que volta e meia rompem os seus limites e inundam de sangue países inteiros". "O livre comércio á a lei internacional do Todo-Poderoso," e o livre comércio e a paz parecem constituir "tudo a mesma causa". Ver *Speeches by Richard Cobden* (London: Macmillan & Company, 1870), Vol. I, p. 79; *Political Writings* (New York: D. Appleton and Company, 1867), Vol. II, p. 110; carta de 12 de abril de 1842 a Henry Ashworth, citada por John Morley em *Life of Richard Cobden* (Boston: Roberts Brothers, 1881), p. 154.

[8] "Suprimamos as tarifas, e assim será declarada a aliança dos povos, reconhecida a sua solidariedade e proclamada a sua igualdade." *Œuvres Complètes* (Paris, 1867), Vol. I, p. 248.

cidos de que a retirada das barreiras alfandegárias representava a única condição capaz de levar ao estabelecimento de uma harmonia permanente entre as nações, podendo até mesmo conduzir ao desaparecimento completo da política internacional. "Numa futura eleição," dizia Cobden, "provavelmente veremos o requisito 'nada de política externa' aplicado aos que se apresentem candidatos a representantes de distritos eleitorais livres."[9] Para Marx e seus partidários, o capitalismo está na raiz da discórdia e da guerra internacional. Afirmam eles que o socialismo internacional acabará com a luta pelo poder no cenário internacional e trará a paz permanente. Durante todo o século XIX, os liberais de todo o mundo compartilhavam a convicção de que a política do poder e a guerra não passavam de resquícios de um sistema de governo obsoleto, e que a vitória da democracia e do governo constitucional sobre o absolutismo e a autocracia assegurariam a vitória da harmonia internacional e da paz permanente sobre a política do poder e a guerra. Woodrow Wilson era o mais eloqüente e o mais atuante porta-voz dessa escola de pensamento liberal.

Em tempos mais recentes, essa convicção de que a luta pelo poder pode ser eliminada do cenário internacional esteve associada às importantes tentativas de organizar o mundo, tais como a Liga das Nações e as Nações Unidas. Desse modo, Cordell Hull, então secretário de Estado dos Estados Unidos, ao regressar da Conferência de Moscou de 1943, que estabelecera os fundamentos da Organização das Nações Unidas, declarou que essa nova organização internacional significaria o fim da política de poder e iniciaria uma nova era de colaboração internacional.[10] O senhor Philip Noel-Baker, então ministro do Exterior britânico, declarou na Casa dos Comuns, em 1946, que o governo britânico estava "decidido a valer-se das instituições das Na-

[9] Citado por A. C. Beales, in *A Short History of English Liberalism*, p. 195
[10] *New York Times*, 19 de novembro de 1943, p. 1

ções Unidas para exterminar a política de poder, no sentido de que, mediante os métodos da democracia, venha a prevalecer a vontade do povo. [11]

Teremos, mais adiante, algo mais a dizer sobre essas teorias e as expectativas por elas geradas. [12] No momento, contudo, será suficiente reiterar que a luta pelo poder não só é universal, no tempo e no espaço, como também constitui um inegável fato da experiência. Não é possível negar que, no correr dos tempos históricos, e independentemente de condições sociais, econômicas e políticas, muitos estados se confrontaram uns com os outros em disputas pelo poder. Embora alguns antropólogos nos tenham mostrado que certos povos primitivos parecem estar isentos do desejo de poder, ninguém jamais nos revelou como o seu estado de espírito e as condições sob as quais eles vivem podem ser recriados numa escala mundial, de modo a eliminar do cenário internacional a luta pelo poder. [13] Seria inútil, além de autodestrutivo, tentar libertar um ou outro povo do desejo de poder, enquanto ele permanecer vivo em outros. Se o desejo de poder não puder ser abolido em todos os cantos do mundo, aqueles que dele pudessem ficar curados seriam simplesmente vítimas do poder dos demais.

A posição aqui desposada poderia ser criticada sob o argumento de que não são muito convincentes as conclusões derivadas do passado, e que inferir tais conclusões constitui o recurso habitual de que se valem os inimigos do progresso e das reformas. Mesmo sendo verdade que sempre existiram no passado certos arranjos e instituições sociais, não se pode assegurar que eles existirão para sempre. A situação, contudo, é distinta quando lidamos não com arranjos e instituições sociais criadas pelo

[11] *House of Commons Debates* (Fifth Series, 1946), Vol. 419, p. 1.262

[12] Ver a Parte Oito.

[13] Para uma esclarecedora discussão deste problema, ver Malcolm Sharp. "Aggression: A Study of Values and Law", *Ethics*, Vol. 57, No. 4, Part II (July 1947).

homem, mas com aqueles estímulos biopsicológicos elementares sobre os quais, por sua vez, a sociedade é criada. Os impulsos para viver, propagar e dominar são comuns a todos os homens.[14] A força relativa de cada um de tais impulsos depende das condições sociais, que podem favorecer um e tender a reprimir um outro, ou negar aprovação social a certas manifestações desses impulsos, enquanto incentivam outras. Assim, para ficarmos com exemplos colhidos exclusivamente na esfera do poder, vemos que a maioria das sociedades condenam o ato de matar como meio de alcançar o domínio na comunidade, mas todas as sociedades incentivam a matança de inimigos nessa luta pelo poder que é chamada de guerra. Os ditadores vêem com suspeita as aspirações de poder político manifestadas por seus concidadãos, mas as democracias consideram como um dever cívico a participação ativa na competição pelo poder político. Sempre que há uma organização monopolista de atividades econômicas, torna-se ausente a concorrência pelo poder econômico. Em sistemas econômicos competitivos, certas manifestações da luta pelo poder econômico são proscritas por lei, ao passo que outras são estimuladas. Ostrogorsky, invocando a autoridade de Tocqueville, declara que "as paixões do povo americano não são de natureza política, mas comercial. Naquele mundo que ainda espera pelo desenvolvimento, o amor pelo poder é voltado menos para os homens do que para as coisas."[15]

Independentemente de quaisquer condições sociais particulares, o argumento decisivo contra a opinião de que a luta pelo poder no cenário internacional é um mero acidente histó-

[14] Os zoólogos buscaram mostrar que o impulso para dominar pode ser encontrado até mesmo em animais, tais como galinhas e macacos, os quais criam hierarquias sociais com base na vontade e da capacidade de dominar. Ver, por exemplo, *Animal Life and Social Growth* (Baltimore: The Williams and Wilkens Company, 1932), e *The Social Life of Animals* (New York: W.W. Norton and Comapny, Inc., 1938). Cf. também as teorias de Konrad Lorenz e as controvérsias associadas às mesmas.

[15] M; Ostrogorsky, *Democracy and the Organization of Political Parties* (New York: The Macmillan Company, 1902), Vol. II, p. 592

rico deve ser derivado da natureza da política interna. A essência da política internacional é idêntica à sua contrapartida no campo nacional. A política, tanto no âmbito nacional como no internacional, consiste em uma luta pelo poder, modificada somente pelas distintas condições sob as quais essa luta tem lugar nas esferas nacional e internacional.

De modo muito especial, a tendência a dominar constitui um componente de todas as associações humanas, desde a família, passando pelas associações estudantis e profissionais e pelas organizações políticas locais, até o Estado. No nível familiar, por exemplo, o conflito típico entre a sogra e a nora não passa em sua essência de uma luta pelo poder, a saber, a defesa de uma posição de poder já estabelecida contra a tentativa de estabelecer uma nova. Como tal, ele prenuncia o conflito no cenário internacional entre a política do *status quo* e a do imperialismo. Os clubes sociais, as associações estudantis e organizações comerciais constituem cenários de contínuos embates pelo poder, em que uns desejam conservar o poder já adquirido e outros tentam conseguir maior parcela de poder. Os litígios de concorrência entre empresas comerciais, do mesmo modo como as questões trabalhistas entre empregadores e empregados, são freqüentemente disputados não só – e, por vezes, nem mesmo primordialmente – por vantagens econômicas, mas pelo controle sobre cada outro, e sobre todos os demais, isto é, pelo poder. Finalmente, toda a vida política de uma nação, especialmente de uma nação democrática, desde o nível local ao nacional, representa uma luta contínua pelo poder. Nas eleições periódicas, na votação para as assembléias legislativas, nas questões de direito junto aos tribunais, nas decisões administrativas e medidas executivas – em todas essas atividades os homens procuram manter, ou estabelecer, o seu poder sobre outros homens. Os processos mediante os quais são alcançadas as decisões legislativas, judiciárias, executivas e administrativas também estão sujeitas a pressões e contrapressões

dos chamados "grupos de pressão", ao tentarem defender ou expandir suas posições de poder. Como está dito em um dos pergaminhos do mar Morto:

> "Que nação gosta de ser oprimida por um poder mais forte? Ou quem deseja ver sua propriedade saqueada injustamente? Apesar disso, haverá uma só nação que não tenha tiranizado a sua vizinha? Em que parte do mundo se encontrará um único povo que não tenha pilhado a propriedade de um outro? Onde?"

Para usar a expressão de Tucídides: "Dos deuses nós supomos e dos homens sabemos que, por uma imposição de sua própria natureza, sempre que podem, eles mandam." [16] Ou ainda, segundo Tolstoi: " ...o próprio mecanismo de dominar a vontade de outra pessoa era em si mesmo um prazer, um hábito e uma necessidade para Dólokov." [17]

E, nas palavras de John of Salisbury:

> "Embora não seja dado a todos os homens apoderar-se do poder principesco ou real, é raro ou inexistente o indivíduo que se encontre totalmente desprovido do sentimento de tirania. Diz-se na linguagem corrente que o tirano é aquele que oprime todo um povo graças a um domínio baseado na força; e no entanto não é somente sobre um povo inteiro que um homem pode fazer-se tirano, visto que ele, se assim o quiser, poderá sê-lo até mesmo na mais baixa condição. Porque, caso não o seja sobre a totalidade do povo, ainda assim cada homem buscará mandar tanto quanto o seu poder lhe permita." [18]

[16] Tucídides, Livro V, § 105.
[17] Leo Tolstoy, *Guerra e Paz*, Livro Oito, Capítulo XI.
[18] John of Salisbury, *Policraticus*, traduzido por John Dickinson (New York: Alfred A. Knof, 1927), Vol. VII, p. 17.

Tendo em vista esta ubiqüidade da luta pelo poder, em todas as relações sociais e em todos os níveis de organização social, pode alguém estranhar o fato de que a política internacional consista necessariamente na política do poder? Não seria, ao contrário, mais surpreendente que a luta pelo poder se limitasse a representar apenas um atributo acidental e efêmero da política internacional, uma vez que ela constitui um componente permanente e necessário de todos os ramos da política interna?

DUAS RAÍZES DA DEPRECIAÇÃO DO PODER POLÍTICO

A depreciação do papel que o poder representa no cenário internacional alimenta-se de duas raízes. A primeira é a filosofia das relações internacionais, que dominou a maior parte do século XIX e ainda prevalece sobre muito de nosso modo de pensar a respeito dos assuntos internacionais. A outra consiste nas espe-ciais circunstâncias políticas e intelectuais que determinaram as relações dos Estados Unidos da América com o resto do mundo.

A filosofia do século XIX

O século XIX foi levado à sua depreciação da política do poder por sua experiência doméstica. A característica distintiva dessa experiência foi o domínio exercido pela aristocracia sobre as classes médias. Ao identificar esse império com todo e qualquer tipo de domínio político, a filosofia política do século XIX veio a identificar a oposição à política aristocrática com a hostilidade a qualquer tipo de política. Depois da derrota do governo aristocrático, as classes médias desenvolveram um sistema de dominação indireta. Substituíram a tradicional divisão entre classes governantes e classes governadas, e o método militar de vio-

lência aberta, tão característico do regime aristocrático, pelas cadeias invisíveis da dependência econômica. Esse sistema econômico operava por meio de uma rede de normas legais aparentemente igualitárias, que mascarava a própria existência das relações de poder. O século XIX não foi capaz de perceber a natureza política dessas relações legalizadas, que pareciam ser essencialmente diferentes do que, até então, tinha corrido sob o nome de política. Portanto, a política, em sua forma aristocrática – isto é, aberta e violenta – passou a ser identificada com a política como tal. E então a luta pelo poder político, tanto nos assuntos internos como nos internacionais, pareceu ser apenas um acidente histórico, coincidente com o governo autocrático e destinado a desaparecer junto com o eclipse do governo autocrático.

A experiência americana

Essa identificação da política de poder com o governo aristocrático encontrou apoio na experiência americana. Ela pode ser relacionada a três elementos nessa experiência: a singularidade da experiência americana, o isolamento efetivo do continente americano em relação aos centros do conflito mundial durante o século XIX, bem como o pacifismo e o antiimperialismo humanitários da ideologia política americana.

Está claramente afirmado no Discurso de Despedida de Washington que a dissolução dos laços constitucionais com a Coroa Britânica se destinava a assinalar o início de uma política exterior distinta do que até então se conhecia como política externa na Europa. "A Europa tem um conjunto de interesses primários com os quais temos nenhuma ou remotíssima relação. Disso resulta que ela necessita engajar-se em freqüentes controvérsias, cujas causas são essencialmente estranhas às nossas preocupações. Como conseqüência, portanto, só poderá ser imprudente para nós nos envolvermos, mediante laços artificiais, nas vicissitudes comuns da sua política, ou nas habituais combinações e cho-

ques de suas amizades ou malquerenças." Em 1796, a política européia era como que um sinônimo de política do poder; não havia qualquer outra política do poder a não ser aquela em que se engajavam os príncipes da Europa. "As labutas resultantes da ambição, rivalidade, interesses, extravagância ou idiossincrasias européias " eram as únicas manifestações da luta internacional pelo poder que se apresentavam diante dos olhos da América. A retração com respeito à política européia, como proclamada por Washington, podia portanto ser considerada como uma retração da política do poder como tal.

Contudo, o distanciamento americano relativamente à tradição européia da política do poder equivalia a algo mais do que um programa político. Não obstante certas exceções esporádicas, ele representou um fato político estabelecido até o final do século XIX. E esse fato resultou não só de uma escolha deliberada, como também das condições geográficas objetivas. Escritores populares poderiam ver na singularidade da posição geográfica da América a mão de Deus, que prescreveu de modo inalterável tanto o curso da expansão americana como o seu isolamento. Contudo, observadores mais responsáveis, a partir de Washington, têm sido cuidadosos ao enfatizar a conjunção de condições geográficas e uma política externa que seleciona os seus objetivos à luz da geografia, e que se vale das condições geográficas para alcançar aqueles objetivos. Washington referiu-se à "nossa situação apartada e distante" e perguntou: "Por que abrir mão das vantagens de uma situação tão peculiar?" Quando se aproximava do final o seu período de política externa americana, John Bright escreveu a Alfred Love: "Podemos confiar que doravante, em nosso continente, os nossos crescentes milhões de habitantes nada saberão de guerras. Ninguém pode atacá-lo; e você estará ansioso por evitar se envolver nas querelas de outras nações." [19]

[19] Citado em Merle Curti, *Peace and War: The American Struggle 1636-1936* (New York: W.W. Norton and Company, 1936), p. 122.

Das praias do continente norte-americano, os cidadãos contemplavam o estranho espetáculo da luta internacional pelo poder que se desenrolava nas plagas distantes da Europa, da África e da Ásia. Uma vez que, durante a maior parte do século XIX, a sua política externa lhes permitia conservar o papel de espectadores, o que na realidade resultava de uma constelação histórica passageira afigurava-se aos americanos como uma condição permanente, alcançada por escolha própria e preestabelecida naturalmente. No pior dos casos, eles continuariam a assistir ao jogo da política do poder disputada por outros. Na melhor das hipóteses, aproximava-se o momento em que, com a democracia estabelecida por toda parte, a cortina final seria baixada, e o jogo da política de poder deixaria de ser disputado.

Ajudar na realização desse objetivo era algo que se entendia como fazendo parte da missão da América. Ao longo de toda a sua história, o destino nacional dos Estados Unidos sempre foi entendido em termos antimilitaristas e libertários. Sempre que essa missão nacional encontra uma formulação não-agressiva e abstencionista, como ocorre na filosofia política de John C. Calhoun, ela é percebida como a promoção da liberdade nacional. Por isso, podemos "fazer mais no sentido de ampliar a liberdade, mediante nosso exemplo sobre este continente e o mundo em geral, do que o fariam mil vitórias." Quando, na esteira da Guerra Hispano-Americana, os Estados Unidos pareciam querer abandonar esse ideal antiimperialista e democrático, William Graham Sumner reiterou a sua essência: "A expansão e o imperialismo constituem um enorme ataque à democracia [...] a expansão e o imperialismo se chocam com as melhores tradições, princípios e interesses do povo americano."[20] Após comparar as tendências da política européia de poder com os ideais da tradição americana, Sumner julgava, com George Wa-

[20] "The Conquest of the United States by Spain", *Essays of William Graham Sumner* (New Haven: Yale University Press, 1940), Vol. II, p. 295.

shington, que eles eram incompatíveis entre si. Contudo, como um verdadeiro profeta das coisas que viriam a acontecer, ele percebeu que a decisão da Guerra Hispano-Americana colocaria a América, de modo irremediável, no mesmo processo que estava mergulhando a Europa na revolução e na guerra.

Assim, a concepção geral que o século XIX formara da natureza dos negócios externos combinava com elementos específicos na experiência americana, de modo a sedimentar a crença de que o envolvimento na política do poder não era algo inevitável, mas somente um acidente histórico, e que as nações têm liberdade para escolher entre a política do poder e outras modalidades de política externa não maculada pelo desejo do poder.

A Ciência da Paz: Utopia Contemporânea

Cabe dizer umas palavras a respeito de uma escola de pensamento – ainda hoje muito influente em círculos políticos e intelectuais – que propõe uma alternativa "científica" à "sabedoria perene" do enfoque racionalista aplicado à política internacional. Na falta de melhor designação, poderemos atribuir a essa escola de pensamento o título de "utopia científica". Do mesmo modo como ocorre com as fontes de auto-ilusão, no que se refere à persistência do poder político discutido acima, a interpretação científica tem raízes profundas na experiência do século XIX, tanto na Europa como na América. Neste caso, contudo, nem as relações de dominação de classes nem a contingência geográfica deram origem a expectativas utópicas de uma "ciência da paz." Em vez disso, o progresso fantástico das ciências naturais levou vários pensadores a admitir que os mesmos tipos de métodos, aplicados ao comportamento humano individual e coletivo, poderiam gerar avanços no caminho do que Herbert Marcuse e outros já haviam denominado de "a pacificação da existência humana."

A ciência da paz moderna parte do pressuposto de que o mundo é totalmente acessível à ciência e à razão e que ele contém em si mesmo todos os elementos necessários para que se obtenha a cooperação harmoniosa de toda a humanidade. Caberia à ciência identificar esses elementos, que são definidos, de modos diversos, ora como harmonia de interesses, ora como leis da economia, livre comércio e comunicações modernas. Incumbe ao direito aplicá-los nos casos em que eles não se imponham de modo espontâneo. Cabe à negociação e à arte da acomodação descobri-los sob a superfície do conflito aparente.

Na visão desses racionalistas, é o atavismo da política do poder que encobre e distorce a harmonia de interesses que constitui a verdadeira natureza das relações internacionais. Adam Smith, um dos pais da economia e do liberalismo clássicos, descobriu que tal harmonia fundamental de interesses se escondia sob as manifestações superficiais de comportamentos econômicos competitivos e interesseiros. Atividades sérias e desinteressadas trouxeram ao mundo uma quantidade maior de riquezas para todos, mediante as operações de uma chamada "mão invisível". Governado por uma lógica interna, o mercado trabalha no sentido de dispor de tudo, do melhor modo possível. O liberalismo do século XIX não precisava recorrer sequer aos traços residuais da seara do milagroso em sua busca de um modo de estabelecer relações harmoniosas entre Estados. Somente seriam seguidos princípios estritamente racionais: todos os conflitos internacionais eram considerados suscetíveis de soluções satisfatórias, quer por meio de conciliação, quer mediante arbitragem. Uma vez que todos os homens são dotados de razão, é inevitável que, mais cedo ou mais tarde, eles se encontrem sobre esse mesmo chão comum, momento em que descobrirão que os seus conflitos são mais aparentes do que reais, e que todos podem ser solucionados mediante a aplicação de uma fórmula racional aceitável por todos. Se todas as nações estivessem cientes de seus interesses reais a todo momento, elas poderiam compreender

que interesses aparentemente opostos são idênticos na realidade, que o que é bom para um país é necessariamente bom para todos os demais, e que o conflito nada mais é do que o produto da ignorância e do erro.

Os conflitos entre as nações se devem, portanto, a desajustes que se originam da falta de compreensão e da influência de paixões políticas. Não fossem a ignorância e a emoção, a razão solucionaria os conflitos internacionais de modo tão fácil e racional como vem solvendo tantos problemas na área das ciências naturais. Proudhon foi um dos primeiros a enaltecer os benefícios da ciência no campo internacional.

> "A verdade, seja onde for, é idêntica a si própria: a ciência representa a unidade da humanidade. Portanto, se a ciência, em vez da religião ou da autoridade, for adotada em cada país como a norma social, como o árbitro soberano dos interesses, com o governo reduzido a nada, todas as leis do universo estarão em harmonia. Nacionalidade e pátria deixarão de existir no sentido político do termo; e só haverá indicação pelos locais de nascimento. O homem, seja qual for sua raça ou cor, tornar-se-á na realidade um ser nativo do Universo e adquirirá o direito de cidadania em qualquer parte. Assim como, em um determinado distrito do território nacional, a municipalidade representa a nação e exercita a sua autoridade, do mesmo modo cada nação do globo representará a humanidade e, dentro de suas fronteiras naturais, agirá em nome da mesma. A harmonia reinará entre as nações, sem diplomacia nem conselho; nada a perturbará desse momento em diante."[21]

No dizer de C. E. M. Joad, "o dever do pacifista, acima de tudo, é ser razoável. Em outras palavras, ele deve confiar no uso

---

[21] "Idée générale de la révolution au dix-neuvième siècle", *Oeuvres Complètes*, IX (1868), p. 300; Ver Proudhon, *La Guerre et la Paix* (Paris: E. Dentu, 1861).

de sua própria razão, ao apresentar seu caso, e presumir que outros homens sejam levados a usar a deles. ... A verdade, no final das contas, acabará prevalecendo, desde que se dê às pessoas uma oportunidade adequada para encontrá-la.[22] Foi escudado nessa mesma confiança no poder da razão que Clarence Streit declarou em 1941 que "os realmente grandes homens no Senado dos Estados Unidos e no Parlamento Britânico tomarão a defesa da União [dos dois países], uma vez que a compreendam."[23]

Dessa forma, a história política se transforma em uma sucessão de problemas científicos suscetíveis de solução científica – embora manipulados, do modo menos razoável possível, por uma humanidade ignorante e apaixonada. Mesmo para um observador tão realista como Homer Lea, o problema dos assuntos internacionais cifrava-se em um problema de conhecimento; se o "valor da ignorância" for substituído pelo conhecimento dos fatos pertinentes, o homem será capaz de agir com êxito no cenário internacional. "Chegará o tempo", escrevia a famosa pacifista Bertha von Suttner, " em que a ciência da política terá substituído a atual arte de governar, em que disporão de poder legislativo e político ... somente aqueles que buscarem sinceramente apenas a verdade e, por meio da verdade, lutarem para conseguir somente o bem – o bem universal que engloba todas as nações civilizadas."

No que diz respeito à mera possessão de conhecimento, o tempo de que falava Suttner já terá chegado, no dizer de Robert S. Lynd, segundo o qual:

> "O diagnóstico já foi estabelecido de modo bem completo, graças a uma longa série de estudos competentes sobre o nacionalismo, o imperialismo, as finanças e o comércio interna-

[22] "Pacifism: Its Personal and Social Implications", in G. P. Gooch, *In Pursuit of Peace* (London: Methuen & Company, Ltd., 1933), pp. 61, 63.
[23] *Union Now With Britain* (New York: Harper & Brothers, 1941), p. 197.

> cionais, além de outros fatores inerentes à nossa cultura que incentivam a guerra. Aliás, o problema da guerra, mais do que quase todos os outros, ocupou a atenção de cientistas de várias outras disciplinas, e tal análise meticulosa avançou a ponto de se poder afirmar que existe um conhecimento razoavelmente seguro. As causas da guerra são conhecidas e aceitas por um largo grupo de competentes estudiosos. Mas a declaração do que deve ser feito não se define claramente porque a ciência social não se decide a traduzir as austeras conclusões das eruditas monografias em um ousado programa de ação ... Em um caso como este, em que o problema não resulta da falta de conhecimento, o que a ciência social parece necessitar é a vontade de concentrar as suas conclusões, no sentido de que a verdade nelas contida não continue a esvair-se sob a forma de partículas desconexas de conhecimento. Já conhecemos sobre a guerra e suas causas o bastante para poder apresentar essas conclusões, apontar os seus significados e propor ações de modo a manter, de maneira firme e autorizada, esse incriminador elemento de prova diante dos olhos do mais humilde dos cidadãos."[21]

Cabia a essa idade da razão substituir os velhos métodos da política do poder, da diplomacia secreta e da guerra por um enfoque novo e científico. Reivindicações territoriais, questões de soberania sobre minorias nacionais, a distribuição de matérias-primas, a luta pelos mercados, o desarmamento, a relação entre "os que têm" e "os que não têm", transformações ordeiras e a organização pacífica do mundo em geral – esses temas não constituem problemas "políticos", a serem resolvidos temporariamente, e sempre de modo precário, em decorrência da distribuição do poder entre nações litigantes e seu possível equilíbrio. Eles são na realidade problemas "técnicos", para os quais a razão encontrará a única solução correta em cada caso.

[21] *Knowledge for What?* (Princeton: Princeton University Press, 1939), p. 241

Foi desse modo que o século XIX desenvolveu uma "ciência da paz", como um ramo distinto do conhecimento científico. Foram numerosos os livros que se publicaram com esse título. Um deles chegou mesmo a receber o primeiro prêmio em uma competição acadêmica.[25] A idéia de uma "fronteira natural" – que tivera uma conotação estratégica e política, mas não científica, nos séculos XVI e XVII – foi concebida pelos revolucionários franceses e Napoleão no sentido de fronteira "correta" geograficamente. Nos anos 70 e 80 do século XIX, a opinião pública na Grã-Bretanha discutiu seriamente o problema da "fronteira científica", isto é, uma fronteira que corresponde à razão e que, em conseqüência, torna incorretas, sob o ponto científico, todas as outras fronteiras de determinada região geográfica. Em seu discurso na Mansion House, em 9 de novembro de 1878, o primeiro-ministro Disraeli justificou a Segunda Guerra Afegã, ao dizer que os limites da Índia eram "um produto do acaso e não uma fronteira científica".

A busca de uma tal fronteira "científica" começou na segunda metade do século XVIII, numa época em que, quando das divisões e anexações de territórios, o valor relativo dos pedaços de território a serem distribuídos era determinado com base em certos padrões "objetivos", tais como fertilidade, quantidade e qualidade de seus habitantes, e outros semelhantes. Seguindo essa tendência, o Congresso de Viena, por sugestão de Metternich, nomeou uma comissão estatística especial e a encarregou de avaliar os territórios em discussão, segundo padrões "objetivos" de quantidade, qualidade e tipo de populações.[26] A delimitação de um território transformou-se então em uma espécie de exercício matemático. Teve uma conotação algo similar à idéia de uma "boa fronteira", desenvolvida na Alema-

[25] Louis Bara, *La Science de la Paix* (1872).

[26] Para mais detalhes, ver Charles Dupuis, *Le Principe d'équilibre et le Concert Européen* (Paris: Perrin et Cie., 1909), pp. 38 e seguintes, 60 e seguintes.

nha, nas últimas décadas do século XIX, com respeito às aspirações territoriais da Rússia. A concepção da "tarifa científica" constituiu uma tentativa de introduzir a ciência no campo do comércio exterior, com base, em parte, em idéias lançadas no início do século XIX por Friedrich List. A teoria e a prática de plebiscitos internacionais representam igualmente manifestações típicas do enfoque racionalista aplicado a problemas internacionais: nesse caso, a vontade da maioria constitui o teste científico de acordo com o qual deve ser determinada a soberania sobre certo território. Na década dos 30, o major Lefebure lançou suas teorias sobre o "desarmamento científico". E a "geopolítica" tentou colocar o estudo da política externa como um todo sobre uma base científica.

Essa tendência a reduzir os problemas políticos a proposições científicas só ganhou aceitação geral após a Primeira Guerra Mundial. "A razão está finalmente se transformando numa instância independente", escreveu lorde Allen of Hartwood, "com influência sobre a conduta dos homens. Isso se deve ao advento da ciência. ... Sentindo-se agora como o dono da natureza, sua mente começa a operar racionalmente e não mais como resultado de superstições. Para formar uma opinião, ele observa os fenômenos em sua volta e tira suas conclusões. A partir desse ponto, a mente começa a constituir uma instância independente de influência. Ela pode agora, portanto, ser considerada como uma força política, fato que jamais fora possível no decorrer da história da civilização. Durante os últimos trinta anos, isso começou a influenciar a opinião pública." [27]

Foi assim que teve início o que poderíamos chamar com propriedade de era do enfoque científico aplicado aos assuntos internacionais, e seu fim ainda não está à vista. Precedidos pela Conferência da Haia e por centenas de conferências de paz de

[27] "Pacifism: Its Meaning and Its Task", in Gooch, *op. cit.*, pp. 22, 23.

menores dimensões, os próprios governos iniciaram um programa de atividade febril sem precedentes nos registros da história, com o propósito de solucionar todos os problemas internacionais por meio de métodos científicos. Os governos, a Liga das Nações e grupos privados competiam entre si na tarefa de organizar conferências internacionais, incentivar o ensino e a pesquisa e publicar centenas de volumes para sanar os males da humanidade de um modo científico. Acabamos de testemunhar esforços generalizados para encontrar uma solução científica para os problemas do mundo de pós-guerra. Essas foram a mais recente, mas provavelmente não a última manifestação dessa moderna tendência intelectual. [28]

Nossa era prossegue na busca permanente da pedra filosofal, isto é, a fórmula mágica que, aplicada mecanicamente, produzirá o resultado almejado e, desse modo, substituirá as incertezas e os riscos da ação política pela certeza do cálculo racional. Contudo, o que querem os perseguidores da fórmula mágica é simples, racional e mecânico; aquilo com que eles têm de lidar é complicado, irracional e incalculável. Como conseqüência, e no sentido de apresentar pelo menos um arremedo de soluções científicas, eles são obrigados a simplificar a realidade da política internacional e basear-se no que se poderia chamar de "método da causa única".

[28] Cf. Charles A. Beard, A Foreign Policy for America (New York: Alfred A. Knopf, 1940), pp. 98-99: "De acordo com os novos interesses, o estudo do direito internacional e da diplomacia foi estimulado em instituições de ensino. Os cursos antiquados sobre diplomacia – desempenhos rios e eruditos – foram suplementados por cursos sobre relações internacionais, nos quais a ênfase foi dada à paz mundial e aos meios de promovê-la. Escreveram-se, publicaram-se e divulgaram-se amplamente muitos livros, panfletos a artigos sobre a pacificação, freqüentemente com o auxílio de subvenções de fundos pró-paz. Organizaram-se conferências internacionais de paz e criaram-se oportunidades de viagens e extensas discussões. Foram raras as ocasiões em que reitores de universidades, professores, membros do clero e líderes de grupos femininos gozaram de tais privilégios e receberam tão marcante consideração do público em geral. Era como se uma nova era de utilidade e distinção tivesse sido aberta para eles no campo dos grandes temas, e eles aproveitaram ao máximo essas oportunidades."

A abolição da guerra constitui obviamente o problema fundamental com que se defronta o pensamento internacional. Para resolver o problema, é necessário obviamente determinar, em primeiro lugar, a sua causa, ou causas. O que faz com que uma solução pareça tão difícil para a mente não racionalista é a *variedade* das causas em jogo – causas essas que têm suas raízes no recesso mais profundo do coração humano. Se pelo menos fosse possível reduzir todos esses fatores, múltiplos e complexos, a uma causa única – suscetível de formulação racional –, a solução do problema da guerra deixaria de parecer impossível. É isso que a política externa liberal vem tentando realizar desde o início; e, depois do período áureo da Liga das Nações, a maioria das pessoas consideraria uma falta de pensamento criativo que um estadis-ta ou pensador político não contasse com um plano "construtivo" como remédio para a "causa única".

Não serão os resquícios de feudalismo a grande causa única que produz a guerra neste mundo? Acabemos com os governos aristocráticos em toda parte, diriam os liberais clássicos, e teremos a paz. No campo da política prática, essa proposição geral se via freqüentemente reduzida a remédios mais específicos, destinados a operar em situações particulares. Por isso, como já vimos, Bentham e seus seguidores apontavam a luta pelas colônias como sendo a principal causa da guerra. Eles advogavam a abstenção da política colonial como um remédio contra a guerra. Para outros, eram as tarifas a fonte de todos os males na esfera internacional; e para eles o livre comércio representava a fonte de todo o bem. Outros ainda aboliriam os tratados secretos e a diplomacia secreta em geral, no sentido de, mediante o controle popular das políticas internacionais, assegurar a paz. Não será a guerra moderna uma excrescência do imperialismo, o qual, por sua vez, é o resultado das contradições do capitalismo monopolista? Assim sendo, eliminemos o capitalismo, di-riam os marxistas, e não mais teremos guerras: o socialismo é sinônimo de paz.

Esse mesmo modo bitolado de pensar também pode ser encontrado no campo da política interna. Todos os males so-

ciais derivam de nossa ignorância das leis da economia: o "imposto único" leva em consideração essas leis e resolverá todos os proble-mas sociais. Nosso sistema econômico se encontra desarticulado porque o governo gasta mais do que arrecada: basta equilibrar o orçamento e nossos problemas econômicos estarão solucionados. Maus hábitos lingüísticos estão na raiz de nossos males sociais; com a aquisição de bons hábitos lingüísticos, nossos proble-mas sociais estarão remediados. Emerson, em sua obra *Os reformadores da Nova Inglaterra*, assim descreveu esse modo de pensar:

> "Um apóstolo achava que todos os homens deviam dedicar-se à agricultura. Segundo um outro, ninguém deveria comprar ou vender, visto que o uso do dinheiro constituía o pior dos males. Para um terceiro grupo, o dano estava em nossa dieta, pois comemos e bebemos a nossa condenação: eles produziam o pão ázimo e eram inimigos mortais da fermentação. ... Outros atacavam o sistema de agricultura, ou o emprego de adubo animal na lavoura, ou a tirania do homem sobre a natureza bruta; e esses abusos poluíam a sua comida. ...Até o mundo dos insetos deveria ser defendido – tal assunto havia sido abandonado há muito tempo, razão por que se deveria criar sem mais delonga uma sociedade para a proteção de minhocas, lesmas e mosquitos. Com esses, surgiram os adeptos da homeopatia, da hidropatia, do mesmerismo, da frenologia e suas maravilhosas teorias dos milagres cristãos! Outros atacavam determinadas profissões, como a dos advogados, dos comerciantes, dos fabricantes, dos religiosos ou dos acadêmicos. Outros ainda investiam contra a instituição do casamento, na qual percebiam a fonte dos males sociais. Outros dedicavam-se a perturbar ações de igrejas e reuniões de culto público; e as férteis modalidades de antinomianismo entre os antigos puritanos pareciam enfim encontrar seu paralelo na nova seara da reforma."[29]

[29] Ralph Waldo Emerson, *Essays: Second Series* (Boston: Houghton Mifflin, 1889), pp. 204-205.

No campo nacional, contudo, o "método da causa única" tem uma importância teórica e prática algo limitada, visto que, nesse caso, exceto nos períodos de insanidade coletiva, a experiência pessoal imediata revela o absurdo de tal enfoque; e a pressão dos interesses afetados evita que o charlatão seja tido como o salvador.

O internacionalista utópico, por outro lado, não tem contato direto com o cenário internacional. Seu pensamento, caso seja suficientemente geral, pode vagar sobre o globo sem qualquer risco de colisão com os fatos concretos da política. Qualquer pessoa que proclamasse as Quatro Liberdades para os próprios Estados Unidos logo aprenderia com a sua experiência pessoal a enormidade dos problemas sociais e políticos inerentes a qualquer tentativa de concretizar esses princípios grandiosos. Ao contrário, a proclamação das Quatro Liberdades para aplicar-se "em todos os cantos do mundo" é suficientemente geral para evitar contatos com as realidades históricas e os fatos políticos.

O reformador desprovido de sentido de responsabilidade pode encontrar no arsenal do pensamento internacional moderno tudo o que ele estiver procurando. Ele não tem por que se preocupar se uma determinada panacéia entra muitas vezes em conflito com uma outra. Uma vez que a "causa única" constitui uma abstração arbitrária dentre uma multidão de causas reais, uma abstração – e portanto uma "causa única" – vale tanto quanto outra qualquer. Considerando, além disso, que a busca da "causa única" é motivada mais por um vago desejo de contribuir de algum modo para a melhoria dos negócios humanos do que por uma vontade expressa de intervir em uma situação política definida, de um modo definido, o resultado é que praticamente qualquer explicação geral dos males do mundo e qualquer plano genérico de remediá-los satisfará a necessidade psicológica em causa.

Disso resulta que o grande campo de caça para a "causa única", e para a "fórmula científica" concebida para remediá-la,

localizou-se no cenário internacional, enquanto que sua grande estação se concentrou nas duas décadas entre as guerras mundiais.[30] Ora, a sociedade internacional não é organizada. Assim sendo, a expressão "organização internacional" – em sua racionalidade abstrata, uma espécie de contrapartida legal aos sistemas utópicos da filosofia dos séculos XVIII e XIX – tornou-se a fórmula científica que se converteu no credo de toda uma escola de pensamento, desde que o importante pacifista a ganhador do Prêmio Nobel, A. H. Fied, a propôs no começo do século. Outros autores se concentravam em remédios materiais. As guerras não estão sendo combatidas com o auxílio de armas? Que sejam então proibidos os armamentos, ou ao menos reduzidos, e a guerra deixará de ser praticável, ou certamente menos provável. Outros ainda combinavam remédios diferentes e defendiam tal combinação – "por motivos técnicos" – como sendo a única apropriada. Por isso, o partido francês Radical Socialista advogava o moto "segurança, arbitragem, desarmamento", integrando as etapas lógicas e sucessivas para o estabelecimento da paz permanente; enquanto que os socialistas franceses invertiam essa seqüência e declaravam sua fidelidade ao valor científico exclusivo da fórmula "segurança mediante arbitragem e desarmamento". A recente política externa francesa tem sido especialmente produtiva em projetos abstratos que, à semelhança do "plano Briand", do "plano Laval", do "plano Tardieux", do "plano Herriot" e do "plano Paul-Boncour", tentaram apresentar sob uma fórmula legal uma solução científica para os problemas da segurança européia.

Em outros quadrantes, especialmente após a crise de 1929, foi no campo econômico que se encontrou a "causa única" da intranqüilidade internacional. Como se costumava dizer então,

[30] Ver Kenneth W. Thompson, *Ethics, Functionalism and Power in International Politics: The Crisis in Values* (Baton Rouge, Louisianna: Louisianna University Press, 1979), pp. 35-45.

que as restrições ao comércio internacional, a falta de matérias-primas e a insuficiência de poder aquisitivo internacional levam as nações à guerra. Assim sendo, que se encontre uma fórmula científica para regular os acordos recíprocos de comércio, a redistribuição de matérias primas e o lançamento de empréstimos internacionais – após o que haverá paz. Diante das aspirações imperialistas da década de 30, argumentava-se que as nações, sempre que se virem impedidas de modificar pacificamente o *status quo*, tentarão fazê-lo por meio da guerra. Desse modo, a mudança pacífica, desde que cientificamente definida, tornaria a guerra desnecessária. Uma vez que os receios dos banqueiros quanto aos seus investimentos foram responsáveis pelo nosso envolvimento na Primeira Guerra Mundial, que sejam proscritos os empréstimos aos países beligerantes, e com isso escaparemos de participar da próxima. Mais recentemente, "descobriu-se" que a soberania nacional é responsável pela guerra: daí se concluiu que a junção de várias soberanias nacionais em uma federação mundial, ou pelo menos em uma federação das democracias, constitui uma solução científica para o problema da guerra e da paz. É por isso que nossa era está continuamente engajada na busca da fórmula científica, mas uma realidade obstinada insiste em transformar a solução de hoje na falácia de amanhã.

A fase "científica" das relações internacionais resultou na substituição de avaliações políticas genuínas por padrões supostamente científicos. Em certos casos, tal prática chegou ao ponto de impedir, quando não de destruir inteiramente, a capacidade de tomar quaisquer decisões políticas inteligentes. O poder, mesmo que limitado e qualificado, representa o valor que a política internacional reconhece como o valor supremo. A prova a que as decisões políticas internacionais devem estar sujeitas refere-se, portanto, à medida em que essas decisões afetam a distribuição do poder. A pergunta que se faziam Richelieu, Hamilton (não menos que Jefferson, neste caso) ou Disraeli, antes de se decidirem a agir no cenário internacional

era a seguinte: "Esta decisão irá aumentar ou reduzir o poder desta e de outras nações?" A indagação do "cientista" internacional é distinta. Uma vez que, no seu entendimento, a história das questões internacionais constitui uma sucessão de problemas científicos, tratados correta ou incorretamente por autoridades bem ou mal informadas, o valor supremo não será o poder, mas a verdade. Desse modo, tanto a busca do poder como a sua defesa tornam-se aberrações da atitude científica, que busca causas e remédios. Se não gostamos das coisas do modo como elas se apresentam, procuremos a causa do problema e modifiquemos as coisas mediante a mudança da causa. Essencialmente, não há coisa alguma pela qual se deva combater; há sempre algo a ser analisado, compreendido e reformado.

Como foi possível à mente humana moderna gerar a crença nos poderes superabrangentes da ciência como *força controladora* de sua política externa? Aqui, mais uma vez, a resposta pode ser encontrada nas premissas gerais da filosofia racionalista, supostamente verificada nos seus pressupostos universais pela experiência nacional. A vitória do liberalismo no campo doméstico levou a um peculiar estreitamento da esfera política e um correspondente alargamento da seara não política; desse modo, esta última viu-se aberta a um exame racional e desinteressado. Alguns objetivos que tinham sido vistos até então como prêmios na luta pelo poder política passaram então a ser focalizados de modo sereno e factual e solucionados mediante o recurso a técnicas específicas de economia, administração ou direito. De início, foram as ciências naturais e a religião que se libertaram do domínio da política e estabeleceram a sua autonomia. Em seguida, o liberalismo, ao conquistar o Estado, liberou do domínio político uma área de proporções crescentes. Finalmente, o próprio liberalismo pareceu afastar até mesmo a política da esfera do Estado e fazer da própria arte de governar uma ciência. O comércio e a indústria foram os primeiros a ganhar sua autonomia, a ser exercida judiciosamente. O que para os fisiocratas ainda representava um pro-

grama político, sugerido sem êxito aos poderes políticos do dia, já era, para Adam Smith, um sistema de verdades científicas verificáveis pela experiência e de cujas implicações práticas nenhum homem razoável poderia escapar. Tribunais políticos foram substituídos por cortes independentes compostas de juízes treinados para fazer justiça de acordo com os princípios da ciência legal. Sistemas eleitorais antiquados e arbitrários que favoreciam certos grupos políticos deram lugar a dispositivos científicos que garantiam uma representação plena e igualitária para todos os cidadãos. O sistema de serviço público colocou a seleção do funcionalismo governamental sobre bases objetivas e não políticas. Hoje em dia, as reformas legislativas são cada vez mais preparadas por comitês de especialistas que parecem estar influenciados largamente por considerações científicas, em vez de políticas. As questões de tributação, administração e seguros assumem um enfoque "científico". Finalmente, deixa de existir qualquer campo de atividade governamental que não possa ser considerado como uma área apropriada para a aplicação da "ciência política".

A utilização de métodos científicos na atividade política, a que a mente moderna foi conduzida por sua percepção da experiência liberal, foi e continua sendo uma falácia em matéria de assuntos internos. Nesse campo, contudo, o mecanismo sutil da pressão política e do interesse próprio serve como um freio automático aos excessos doutrinários. No campo internacional, não existe tal mecanismo, que age diretamente sobre o indivíduo. É aqui, portanto, que a crença no poder ilimitado da fórmula científica se tornou particularmente prolífica – e especialmente ineficiente. Pois é nesse ponto que as panacéias engendradas por essa crença deixam de ter qualquer conexão com as forças que determinam o curso real dos acontecimentos. Os eventos, portanto, ou seguirão seu curso como se jamais tivessem sido inventadas todas essas propostas apresentadas por comissões internacionais de especialistas e outros mecanismos racionalistas utópicos;

ou então esses mecanismos serão aplicados em uma instância excepcional e produzirão efeitos imprevistos por seus próprios promotores, além de freqüentemente desastrosos para eles – tais como as sanções contra a Itália, impostas durante a guerra deste país contra a Etiópia. Apesar de tudo, como em uma suprema ironia, essa escola de pensamento tenta monopolizar para si própria a virtude de ser "prática"; ela trata com desdém as raras tentativas de basear a ação internacional em uma compreensão genuína das forças que determinam a realidade política, em vez de nos postulados ideais da razão abstrata. [31]

[31] Já em 1877, James Lorimer podia escrever, na obra "Le problème final du droit international", *Revue du droit international et de législation comparée*, IX (1877), p. 184: "Por estranho que pareça, contudo, essas especulações de utilitarismo inglês, tomadas como um todo, representam, dentre todas as dissertações que eu conheço sobre o assunto, as menos úteis do ponto de vista prático." Cf. também Beard, op. cit., p. 129: "Praticamente todo mal que era inconcebível na ideologia internacional em 1919 veio a desaparecer dentro de um período de vinte anos. Pareceria portanto que esse esquema de pensamento fora baseado em alguns juízos errôneos a respeito da natureza e das inclinações dos homens e nações ou, caso essa explicação seja inválida, que os internacionalistas não haviam adotado o 'enfoque' correto para o objetivo que eles se tinham imposto. A sua imagem do mundo não tinha correspondido com suficiente exatidão às suas realidades, ou seus métodos haviam sido deficientes em pontos de técnica. Eles podiam – e alguns o fizeram – atribuir seus defeitos à loucura dos homens e nações, mas isso corresponderia a uma confissão de que suas premissas e ações anteriores tinham sido fundadas em erros de cálculo. De qualquer modo, o veredicto foi o mesmo, a menos que a culpa deva ser jogada sobre os americanos, que são os maiores bodes expiatórios do mundo."

CAPÍTULO IV

A LUTA PELO PODER: A POLÍTICA DO *STATUS QUO*

A política interna e a política internacional nada mais são do que duas manifestações diferentes do mesmo fenômeno: a luta pelo poder. Suas manifestações diferem em dois aspectos distintos porque, em cada uma delas, prevalecem diferentes condições morais, políticas e sociais. As sociedades nacionais modernas demonstram no seu interior um grau de coesão social maior do que o existente entre elas. Elementos como uniformidade cultural, unificação tecnológica, pressões externas e, acima de tudo, organização política hierárquica combinam-se para fazer com que a sociedade nacional se torne uma entidade completamente integrada, distinta de outras sociedades nacionais. Como conseqüência, a ordem política interna, por exemplo, revela-se mais estável e menos sujeita a transformações violentas do que a ordem internacional.

Toda a história nos mostra que as nações ativas em política internacional se encontram em um processo contínuo ligado à guerra, seja preparando-se para a mesma, seja nela envolvendo-se, seja recuperando-se da violência organizada que assume a forma de guerra. Na política interna das democracias ocidentais, por outro lado, tornou-se uma rara exceção a violência organizada como instrumento de ação política em grande escala. Mas, mesmo nesse caso, ela ainda pode persistir, e, por vezes, o receio por ela provocado, sob a forma de revolução exerceu uma influência importante sobre o pensamento e a ação políticos.[1]

[1] Isto é verdade especialmente com respeito ao século XIX, como foi salientado por Guglielmo Ferrero, na obra *The Principles of Power* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1942).

A diferença, a esse respeito, entre o que ocorre na política nacional e na política internacional é de grau e não de qualidade.

Toda atividade política, seja ela nacional ou internacional, revela três padrões básicos, isto é, todos os fenômenos políticos podem ser reduzidos a um dentre três tipos básicos. Uma diretriz política sempre busca conservar o poder, aumentá-lo ou demonstrá-lo.

A esses três padrões típicos de política correspondem três políticas internacionais típicas. Uma nação cuja política externa propende mais a conservar o poder do que a modificar a distribuição do mesmo em seu favor persegue uma política do *status quo*. Uma nação cuja política exterior se destina a fazê-la adquirir mais poder do que tem, mediante uma mudança nas relações de poder existentes – isto é, cuja política externa, em outras palavras, busca uma alteração favorável a ela na situação do poder – obedece a uma política de imperialismo. Finalmente, uma nação cuja política exterior visa a demonstrar o poder que tem, quer para o propósito de mantê-lo, quer para aumentá-lo ainda mais, professa uma política de prestígio.[2] Convém observar que essas formula-

[2] Não se pode dizer que ocorre um abandono desse padrão triplo de política internacional quando, por vezes, uma nação cede uma parcela de poder sem ter sido fisicamente compelida a fazê-lo, como sucedeu com a Grã-Bretanha na Índia em 1947, ou como fizeram os Estados Unidos, em diversas ocasiões, com respeito a alguns países latino-americanos. Em tais casos, uma nação age mais como um comandante militar, que pode preferir recuar sob certas circunstâncias, porque sua frente se encontra por demais dilatada ou suas linhas de comunicação se vêem ameaçadas, ou ainda porque ele deseja concentrar suas forças para uma ataque. Do mesmo modo, um país pode recuar de uma posição de poder superexposta, que ele não tem condições de manter por muito mais tempo. Pode acontecer também que ele prefira substituir uma forma de controle por outra, como por exemplo o controle militar pelo político, ou o político pelo econômico, ou vice-versa (no caso, a substituição da política do "big stick" pela da Boa Vizinhança constitui um exemplo). Uma alteração nos objetivos de sua política externa pode ainda exigir uma concentração de esforços em uma outra área. De qualquer modo, o fato de que ele cede voluntariamente uma parcela de mando não pode ser tido como uma manifestação de desinteresse pelo poder, do mesmo modo como o recuo de um comandante militar não prova que ele se tenha desinteressado por alcançar uma vitória militar.

ções são feitas em caráter provisório e estão sujeitas a refinamento posterior.[3]

O conceito de "*status quo*" deriva da locução latina *status quo ante bellum*, expressão diplomática que engloba as usuais cláusulas dos tratados de paz que dispõem sobre a evacuação do território de tropas inimigas e sua restauração à soberania do período anterior às hostilidades. Assim, os tratados de paz com a Itália[4] e com a Bulgária[5] que concluíram Segunda Guerra Mundial estabeleciam que "todas as forças armadas das Potências Aliadas e Associadas serão retiradas" do território daquela determinada nação "tão cedo quanto possível e de qualquer modo não depois de noventa dias da entrada em vigor do presente Tratado." Em outras palavras, dentro do referido limite de tempo o *status quo ante bellum* seria restabelecido no que diz respeito àquele território.[6]

A política do *status quo* visa à manutenção da distribuição do poder que existe em um momento particular na história. Poder-se-ia dizer que a política do *status quo*, no que diz respeito à política externa, desempenha a mesma função que uma política conservadora cumpre nos negócios internos de um país. Esse momento particular na história, que serve de ponto de referência para uma política do *status quo*, corresponde

[3] Deve ser ressaltado de modo especial que esses diferentes padrões de políticas internacionais não correspondem necessariamente a motivações conscientes na mente dos políticos ou seguidores das respectivas políticas externas. Esses políticos e adeptos podem nem mesmo estar cientes da natureza real das políticas que seguem e apóiam. De modo mais particular, deve-se mencionar que uma nação pode desejar seguir uma política do *status quo*, enquanto que, sem se dar conta, embarca em uma política de imperialismo. Essa é a razão por que se tem dito dos ingleses que eles conseguiram o seu império devido a um "momento de distração". Convém esclarecer que, no texto que se segue, e no que diz respeito a este ponto, ocupamo-nos exclusivamente da natureza real das políticas seguidas e não dos motivos daqueles que as adotaram.

[4] Ver o artigo 73, *New York Times*, de 18 de janeiro de 1947, p. 26.

[5] Ver o artigo 20, *ibid.*, p. 32.

[6] Para um maior número de exemplos mais antigos, ver Coleman Phillipson, *Termination of War and Treaties of Peace* (New York: E. P. Dutton and Company, 1916), p. 223 e seguintes.

freqüentemente ao fim de uma guerra, quando é efetivada a distribuição de poder codificada em um tratado de paz. E esse é o procedimento geralmente adotado porque o principal propósito dos tratados de paz consiste em formular em termos legais a mudança no jogo do poder acarretada pela vitória e derrota na guerra recém-terminada, bem como em garantir a estabilidade da nova distribuição do poder por meio de dispositivos legais. Por isso, é muito comum que uma política de *status quo* apareça como a defesa de um ajuste de paz que tenha concluído a última guerra generalizada. Os governos e partidos políticos europeus que adotaram uma política de *status quo* no período de 1815 a 1848 o fizeram para defender o ajuste de paz de 1815, que terminou com as guerras napoleônicas. O principal objetivo da Santa Aliança, que esses governos criaram em 1815, consistiu na manutenção do *status quo* existente quando da conclusão das referidas guerras napoleônicas. Como conseqüência, ela funcionou sobretudo como uma entidade garante do tratado de paz, isto é, do Tratado de Paris de 1815.

A esse respeito, a relação entre a política de defesa do *status quo* de 1815, codificada no Tratado de Paris, e a Santa Aliança é semelhante à relação entre a política a favor do *status quo* de 1918, espelhada nos tratados de 1919, e a Liga das Nações. A distribuição do poder, tal como existente no final da Primeira Guerra Mundial, encontrou sua expressão legal nos tratados de paz de 1919. A Liga das Nações teve como seu mais importante objetivo manter a paz mediante a preservação do *status quo* de 1918, tal como formulado nos tratados de paz de 1919. O artigo 10 do Pacto da Liga, que obrigava seus membros a "respeitar e preservar contra agressões externas a integridade territorial e a independência política existente de todos os membros da Liga", reconhecia como um dos propósitos da Liga a manutenção do *status quo* territorial, como estabelecido nos tratados de paz de 1919. Em conseqüência, a luta a favor e contra o *status quo,* que se prolongou pelo período entre as duas guer-

ras mundiais, foi travada sobretudo na defesa ou na oposição dos dispositivos territoriais do Tratado de Versalhes e sua garantia nos termos do artigo 10 do Pacto da Liga. Foi portanto agindo em absoluta consonância com seus pontos de vista que as nações opostas ao *status quo* estabelecido em 1919 decidiram cortar suas conexões com a Liga das Nações – o Japão em 1932, a Alemanha em 1933, e a Itália em 1937.

Entretanto, a política do *status quo* não se manifesta somente em tratados de paz e nas organizações internacionais que os apóiam. Nações desejosas de preservar uma certa distribuição de poder podem utilizar, como seu instrumento, tratados especiais, tais como o "Tratado das Nove Potências relativo aos princípios e políticas a serem seguidas em assuntos concernentes à China", assinado em Washington, em 6 de fevereiro de 1922[7], e o "Tratado de garantia mútua entre Alemanha, Bélgica, França, Grã-Bretanha e Itália", firmado em Locarno, em 16 de outubro de 1925.[8]

O Tratado das Nove Potências transformou a política americana da "porta aberta" na China em uma política multilateral que as nações mais interessadas no comércio com a China, e a China propriamente, se propuseram manter. Seu principal propósito foi o de estabilizar a distribuição de poder com respeito à China, tal como existente na ocasião entre as nações contratantes. Significava isso não somente que permaneceriam intactos os direitos especiais que certas nações (especialmente a Grã-Bretanha e o Japão) já tinham adquirido em determinadas partes do território chinês, tais como a Manchúria e alguns portos, como também que a China não deveria ceder novos direitos especiais a quaisquer das partes contratantes.

O Tratado de Locarno, que previa garantias mútuas, buscava suplementar a garantia geral do *status quo* territorial de 1918,

[7] United States *Treaty Series*, No. 671 (Washington, 1923).
[8] *American Journal of International Law*, Vol. 20 (1926), Suplemento, p. 22.

contido no artigo 10º do Pacto da Liga, com um outro especial, a respeito das fronteiras ocidentais da Alemanha. O artigo 1º do Tratado referia-se expressamente à garantia da "manutenção do *status quo* territorial resultante das fronteiras entre Alemanha e Bélgica e entre Alemanha e França".

Os tratados de aliança, de modo muito particular, têm freqüentemente a função de preservar o *status quo* em certas áreas. Desse modo, após a conclusão vitoriosa da guerra contra a França, e a fundação do Império Germânico em 1871, Bismarck tentou proteger a posição dominadora recentemente conquistada pela Alemanha na Europa, para o que recorreu a alianças concebidas para prevenir guerras de vingança por parte da França. Em 1879, a Alemanha e a Áustria concluíram uma aliança de defesa mútua contra a Rússia e, em 1894, a França e a Rússia firmaram uma aliança defensiva contra a combinação da Alemanha com a Áustria. O receio mútuo de que a outra aliança estivesse manobrando no sentido de alterar o *status quo*, enquanto professava mantê-lo, constituiu uma dos principais fatores que vieram a produzir a conflagração geral da Primeira Guerra Mundial.

Os tratados de aliança que a França concluiu com a União Soviética, a Polônia, a Checoslováquia e a Romênia, no período que intermediou as duas guerras mundiais, foram destinados a manter o *status quo*, sobretudo tendo em vista as possíveis tentativas alemães de alterá-lo. Tiveram o mesmo propósito alguns tratados similares entre a Checoslováquia, a Iugoslávia e a Romênia, bem como o tratado entre a Checoslováquia e a União Soviética. A ineficácia dessas alianças, quando as mesmas foram postas à prova, no período entre 1935 e 1939, constituiu uma das razões pelas quais a Alemanha atacou a Polônia, em 1939. A Aliança Britânico-Polaca, de 5 de abril de 1939, representou a última tentativa, antes do início das hostilidades, de preservar pelo menos o *status quo* territorial na zona de fronteira oriental da Alemanha. Hoje, as alianças que a União Soviética estabeleceu com os países da Europa Oriental, do mesmo modo como

aqueles que os países da Europa Ocidental firmaram entre si próprios e com os Estados Unidos, têm por objetivo, igualmente, a manutenção do *status quo,* como ele foi estabelecido nessas respectivas regiões européias, pelo sistema de distribuição do poder no final da Segunda Guerra Mundial.

A manifestação da política de *status quo* que teve a maior importância para os Estados Unidos e que se transformou na pedra angular de suas relações externas foi a Doutrina Monroe. Na condição de declaração unilateral feita pelo presidente Monroe em sua mensagem anual ao Congresso, em 2 de dezembro de 1823, essa Doutrina estabelece os dois princípios essenciais de qualquer política de *status quo*. Por um lado, ela estipulou o respeito, por parte dos Estados Unidos, à distribuição de poder então prevalecente no Hemisfério Ocidental: "Com relação às atuais colônias ou dependências de qualquer potência européia não interferimos nem interferiremos." Por outro, proclamou a resistência, da parte dos Estados Unidos, a qualquer mudança imposta por qualquer nação não americana na então prevalecente distribuição do poder: "Mas, com referência aos governos que declararam a sua independência, e a mantêm ..., não poderíamos deixar de considerar qualquer intromissão, por parte de qualquer potência européia, com o intuito de oprimi-los, ou de controlar de algum modo o seu destino, senão como a manifestação de uma disposição inamistosa para com os Estados Unidos." Como expresso nas palavras do presidente Franklin D. Roosevelt, em uma alocução diante do Corpo Governante da União Pan-Americana, em 12 de abril de 1933: "ela [a Doutrina Monroe] foi dirigida, e é dirigida, contra a aquisição, por qualquer maneira que seja, de controle de território adicional neste hemisfério por qualquer potência não-americana."[9]

[9] *Roosevelt's Foreign Policy, 1933-41. F. D. R.'s Unedited Speeches and Messages* (New York: Wilfred Funk, Inc., 1942), p. 4.

Já dissemos que a política de *status quo* tem por objetivo a manutenção da distribuição do poder tal como ela existe em um momento particular da história. Isso não significa que a política de *status quo* seja necessariamente oposta a qualquer mudança que seja. Embora não se contraponha a mudanças como tais, ela resiste a qualquer modificação que corresponda a uma reviravolta nas relações de poder entre duas ou mais nações, que possam rebaixar, por exemplo, a nação A de uma posição de poder de primeira classe para uma de segunda classe, ou possam elevar a nação B a uma posição de eminência antes detida pela nação A. Contudo, pequenos ajustes, de alcance limitado na distribuição do poder, e que deixam intactas as relativas posições de poder das nações em causa, são perfeitamente compatíveis com a política de *status quo*. Por exemplo: a compra do território do Alasca pelos Estados Unidos, em 1867, não afetou o *status quo* então existente entre os Estados Unidos e a Rússia, uma vez que, dado o grau de desenvolvimento das tecnologias de comunicações e de guerra naquela época, a aquisição pelos Estados Unidos daquele território então inacessível não afetou de modo apreciável a extensão da distribuição de poder entre os Estados Unidos e a Rússia.

Do mesmo modo, por adquirir as Ilhas Virgens da Dinamarca, em 1917, os Estados Unidos não embarcaram em uma política destinada a alterar o *status quo* com respeito às repúblicas centro-americanas. Embora a aquisição das Ilhas Virgens tenha melhorado significativamente a posição estratégica dos Estados Unidos, no que diz respeito à defesa das rotas de aproximação do Canal de Panamá, ela não alterou as posições de poder relativas dos Estados Unidos e das repúblicas centro-americanas. A aquisição das Ilhas Virgens pode ter reforçado a posição já dominante dos Estados Unidos no Caribe, mas não a criou e, portanto, revelou-se compatível com uma política de *status quo*. Poder-se-ia mesmo dizer que, ao reforçar a preponderância dos Estados Unidos sobre as repúblicas centro-ameri-

canas, tal aquisição na realidade reforçou a já existente distribuição de poder e, desse modo, contribuiu para a consecução dos propósitos de uma política de *status quo*.

Desde 1962, a União Soviética tomou a decisão de ampliar significativamente a sua influência por meio da instalação de mísseis em Cuba. A administração Kennedy avaliou as possíveis alternativas de procedimentos que ela poderia adotar para retirar os mísseis, até mesmo um ataque aéreo. Finalmente, ela preferiu executar uma política de bloqueio e quarentena. Os soviéticos retiraram seus mísseis, como resultado de um entendimento entre Kennedy e Krushev, mas continuaram a apoiar o regime de Castro mediante um maciço programa de assistência econômica e militar. Nesse ínterim, Cuba buscou ampliar a sua própria influência ideológica nas áreas do Caribe e da América Central. Na década de 1980, foram identificados elementos cubanos e soviéticos integrantes dos serviços de assistência militar e pessoal militar, em países como Granada e Nicarágua. Deixando de lado a questão do apoio militar a uma intervenção cubana nesses países, a questão sobre a qual se debruçavam os formuladores de políticas americanos consistia em avaliar em que extensão estava ameaçado o *status quo*. Será que uma intervenção independente cubana ameaçava o *status quo* ? Será que a ação cubana, como um agente dos soviéticos, era a verdadeira ameaça? Constituía o envolvimento soviético uma violação da Doutrina de Monroe, e o próprio acordo Kennedy-Krushev representaria uma ameaça ao *status quo*? Diversas administrações americanas sucessivas, a começar pela de John F. Kennedy, foram forçadas a encarar essa questão. Em 25 de outubro de 1983, a administração Reagan invadiu Granada – pretensamente para proteger a vida de cerca de mil americanos na ilha, mas na realidade porque Granada era vista como um arsenal para ação militar controlada pelos cubanos e assessores soviéticos, não somente lá como em outras áreas do Caribe. Os observadores continuavam a indagar se as atividades cubanas e soviéticas

chegaram a constituir uma verdadeira ameaça ao *status quo* na região. Foram dadas respostas conflitantes na Europa e nos Estados Unidos, enquanto que a política do presidente Reagan era submetida a um escrutínio muito crítico. O padrão para julgar o envolvimento cubano-soviético e para determinar a resposta dos formuladores de políticas americanos dependia de saber se estava havendo uma importante mudança na distribuição do poder e, como conseqüência, na situação de *status quo.*

Capítulo V

A LUTA PELO PODER: O IMPERIALISMO

O Que o Imperialismo Não É

Uma análise objetiva do processo de aquisição das Ilhas Virgens pelos Estados Unidos poderia revelar que ele fez parte de uma política de *status quo* naquela região. Apesar disso, essas ações, e outras similares destinadas a reforçar a posição dos Estados Unidos no Caribe, foram consideradas por muitos observadores como imperialistas. Tais observadores usaram esse termo "imperialista" não com o intuito de caracterizar objetivamente um tipo particular de política externa, mas como uma expressão de opróbrio por meio da qual se pode desacreditar uma política a que se opõe o observador. Essa utilização arbitrária do termo para fins polêmicos já se tornou tão generalizada nos dias de hoje que os vocábulos "imperialismo" e "imperialista" passaram a ser aplicados indiscriminadamente, independentemente de sua natureza, a qualquer política externa com que por acaso não concorde o usuário.

Os anglófobos referir-se-ão ao imperialismo britânico como uma atualidade em 1980, como o fizeram em 1940 ou 1914. Os russófobos qualificarão de imperialista qualquer coisa que os russos façam em matéria de negócios exteriores. A União Soviética considerava que todos os participantes da Segunda Guerra Mundial travavam uma guerra imperialista, até que ela foi atacada pela Alemanha em 1941. A partir desse momento, a guerra que ela teve de enfrentar passou, por definição, a ser considerada como antiimperialista. "Imperialismo americano" tornou-se um expressão padronizada para uso dos inimigos e críticos dos Estados Unidos pelo mundo afora. Para aumentar ainda mais a

confusão, certos sistemas econômicos e políticos, bem como alguns grupos econômicos, como banqueiros e industriais, passaram indiscriminadamente a ser identificados com as políticas externas imperialistas.

Devido ao desgaste ocorrido nesse processo de emprego indiferenciado, o termo "imperialismo" perdeu todo o seu significado real. Todo mundo passou a ser um imperialista aos olhos de alguém que aconteça de não aceitar as suas políticas externas. Em tais circunstâncias, cabe ao analista teórico a tarefa de romper com esse uso popular, de modo a restituir ao termo uma significação eticamente neutra, objetiva e definível, que seja ao mesmo tempo útil para a teoria e a prática da política internacional. [1]

Antes de perguntar o que é o imperialismo na realidade, proponho que nos indaguemos o que o imperialismo não é, mas que freqüentemente se supõe que ele seja. Os três equívocos mais populares requerem a nossa atenção.

1. Nem toda política externa voltada para um acréscimo no poder de uma nação constitui necessariamente uma manifestação de imperialismo. Já esclarecemos esse equívoco, em nossa discussão da política do *status quo*. [2] Definimos então imperialismo como sendo uma política que visa à demolição do *status quo*, que busca uma alteração nas relações de poder entre duas ou mais nações. Uma política que se contente somente com um ajuste, deixando intacta a essência dessas relações de poder, continua operando dentro da moldura geral de uma política de *status quo*.

[1] O termo é freqüentemente utilizado como sinônimo de qualquer modalidade de expansão colonial, como por exemplo em Parker Thomas Moon, na sua obra *Imperialism and World Politics* (New York: The Macmillan Company, 1926). Tal uso não pode ser questionado de um ponto de vista teórico, desde que ele não implique uma teoria geral da natureza de políticas expansionistas como tais. Uma vez que no texto presente estamos lidando com as características gerais das políticas internacionais de expansão, torna-se óbvio que uma conceituação limitada aos fenômenos de expansão colonial se apresenta como demasiadamente estreita para nossos propósitos.

[2] Sobre este ponto, ver a discussão no Capítulo 4.

A idéia de que imperialismo e qualquer acréscimo intencional de poder são a mesma coisa é sustentada principalmente por dois grupos distintos. Os que se opõem em princípio a uma determinada nação e suas políticas, como é o caso dos anglófobos, russófobos e antiamericanos, consideram a mera existência do objeto de sua fobia como sendo uma ameaça ao mundo. Sempre que um desses países temidos se engaja no processo de ampliar o seu poder, é natural que aqueles que o receiam considerem esse acréscimo de poderio como um trampolim para a conquista do mundo, isto é, como uma manifestação de uma política imperialista. Por outro lado, todos aqueles que, como herdeiros da filosofia política do século XIX, consideram qualquer política externa ativa como um mal destinado a desaparecer em um futuro previsível condenarão uma política exterior que busca uma ampliação de poder. Eles identificarão essa política externa com o que é para eles o paradigma do mal – o imperialismo.

2. Não se pode considerar como imperialista toda política externa que vise à preservação de um império já existente. É largamente disseminada a crença de que constitui uma atividade imperialista qualquer ação desenvolvida por uma nação, como a Grã-Bretanha, a China, a União Soviética ou os Estados Unidos, no sentido de manter sua posição de preponderância em certas regiões. Desse modo, o imperialismo se torna identificado com a manutenção, defesa e estabilização de um império real, em vez de se equiparar a um processo dinâmico de aquisição de um novo império. Apesar disso, embora faça sentido empregar o termo "imperialismo" às políticas internas de um império existente, torna-se confuso e enganador aplicar o mesmo termo às políticas internacionais de natureza essencialmente estática e conservadora, uma vez que, no campo de política internacional, o imperialismo é contrastado com a política do *status quo*, e, como conseqüência, possui uma conotação dinâmica. A esse respeito, a história do que é geralmente chamado de "imperialismo britânico" é bem instrutiva.

A idéia do imperialismo britânico teve sua origem na própria Grã-Bretanha. A expressão foi usada pela primeira vez pelos Conservadores, no governo de Disraeli, durante a campanha para as eleições de 1874. A noção de imperialismo britânico, tal como concebida por Disraeli e mais tarde desenvolvida por Joseph Chamberlain e Winston Churchill, opunha-se àquilo que os Conservadores designavam como o cosmopolitismo e o internacionalismo dos Liberais. A idéia encontrou sua expressão concreta no programa político da "federação imperial". Os pontos mais importantes desse programa eram: (1) a unificação e a integração da Grã-Bretanha e suas possessões em um império unificado mediante o recurso a tarifas protecionistas, (2) reserva de terra colonial disponível para ingleses, (3) forças armadas unificadas e (4) um órgão central representativo em Londres.

Quando esse programa "imperialista" foi apresentado e posto em prática, a expansão territorial da Grã-Bretanha já tinha chegado ao fim, em suas grandes linhas. Assim, o programa do "imperialismo" britânico vinha a ser, essencialmente, uma plataforma de consolidação, e não de expansão. Ele buscava assegurar e explorar o que já havia sido conquistado. Aspirava a estabilizar a distribuição de poder que se produzira após a criação do Império Britânico.

Quando Kipling justificou o imperialismo britânico como sendo "o ônus do homem branco", a verdade é que esse ônus já estava sendo carregado aos ombros. Desde a década de 1870, o "imperialismo" britânico – isto é, a política externa britânica voltada para suas possessões ultramarinas – consistia de modo geral em uma política de *status quo* , mas de modo algum imperialista, no sentido exato do termo. Não obstante, os antiimperialistas, tanto na Grã-Bretanha como alhures, ao aceitarem sem maior atenção *slogans* imperialistas de Disraeli e Chamberlain e confundindo os efeitos do imperialismo com o próprio imperialismo, opuseram-se à política britânica de exploração e consolidação – especialmente na África e na Índia –, que eles tinham como "im-

perialista". De fato, quando Churchill se recusou em 1942 a "presidir à liquidação do Império Britânico", ele falava não como um imperialista, mas como um conservador em política externa, um defensor do *status quo* do império.

O "imperialismo" britânico e seus oponentes constituem exemplos consumados da confusão reinante entre a consolidação e defesa do império, por um lado, e o imperialismo, do outro. Mas estão longe de serem os únicos exemplos. Quando nos referimos ao Império Britânico e ao imperialismo romano, pensamos naturalmente no período da história romana que se inicia com Augusto, que foi o primeiro imperador a governar o que era então chamado, pela primeira vez, de *imperium romanum*. No entanto, quando Augusto concedeu a Roma e suas possessões a constituição de um império, a expansão de Roma já havia essencialmente chegado ao seu termo. A política exterior da República, desde as Guerras Púnicas até sua queda com Júlio César, havia sido de fato imperialista, no sentido exato da expressão. Naquele período, a face política da terra fora alterada e tornada romana. A política externa dos imperadores e suas guerras contínuas serviram ao principal intento de assegurar e proteger o que fora conquistado muito antes. De modo não diverso do que viria a ocorrer com as políticas "imperialistas" da Grã-Bretanha, desde os tempos de Disraeli até os de Churchill, a política externa de Roma visava à conservação, ao *status quo*. Quando houve conquistas, como no tempo de Trajano, por exemplo, essas políticas serviram para tornar mais seguros o império e a supremacia romana.

O mesmo é válido, em essência, com respeito aos aspectos territoriais do "imperialismo" americano, desde os inícios do século XX até à Segunda Guerra Mundial. O grande debate pró e contra o imperialismo americano, que fez furor nas primeiras décadas do século, seguiu-se à grande expansão imperialista do século XIX. O referido debate girava em torno de uma política que defendia essencialmente a consolidação, a proteção e a

exploração; isto é, tratava-se de uma política do *status quo*. Quando William Graham Sumner se referiu, em 1898, à política americana de expansão, como sendo "a conquista dos Estados Unidos pela Espanha"[3], ele tinha em mente uma política que já estava esgotada. Quando o senador Albert J. Beveridge declarou que "Deus nos fez capazes na arte de administrar, a fim de que possamos governar entre povos selvagens e senis"[4], ele tentava justificar um domínio já então estabelecido, mais do que apoiar uma expansão planejada para o futuro.

Desse modo, tanto na Grã-Bretanha como nos Estados Unidos, boa parte do debate moderno sobre o imperialismo ocorreu após o processo de expansão imperialista, seja para condená-lo, seja para justificá-lo em retrospecto. No que diz respeito às reais políticas a serem implementadas no futuro, o debate se concentrou primordialmente no resultado das políticas imperialistas, isto é, na administração e proteção do império. Não é difícil encontrar a explicação para isso. O grande debate se iniciou na Grã-Bretanha, com a exaltação conservadora do Império Britânico, uma espécie de contrapartida britânica ao nacionalismo do continente. O Império Britânico era um império colonial e, como tal, se tornou o protótipo do império moderno. Como conseqüência, a aquisição e a exploração das colônias se converteram em sinônimo de império, que assim recebeu primordialmente, se não exclusivamente, uma conotação econômica. Essa conotação econômica deu origem ao mais extenso, mais sistemático e também mais popular conjunto de idéias que procurou explicar o imperialismo nos tempos modernos: as teorias econômicas do imperialismo. E aqui nos deparamos com o terceiro dos equívocos que ocultaram a verdadeira natureza do imperialismo.

---

[3] Ver a citação precedente, página 98, nota 2.

[4] Discurso no Senado, em 9 de janeiro de 1900, reimpresso in Ruhl J. Bartlett, *The Record of American Diplomacy*, 4a. edição (New York: Alfred A. Knopf, 1964), p. 385.

Teorias Econômicas do Imperialismo

As teorias do imperialismo: marxista, liberal e "diabólica"

As teorias econômicas do imperialismo desenvolveram-se em três escolas de pensamento: a marxista, a liberal e uma terceira que foi corretamente designada como a teoria "diabólica"[5] do imperialismo.

A teoria marxista repousa sobre a convicção, que serve de fundamento para todo pensamento marxista, de que todos os problemas políticos constituem o reflexo de forças econômicas. Como conseqüência, o fenômeno político do imperialismo é um produto do sistema econômico em que ele se origina – isto é, o capitalismo. As sociedades capitalistas, segundo as teorias marxistas, são incapazes de encontrar, dentro de si próprias, mercados suficientes para seus produtos e investimentos adequados para seu capital. Por esse motivo, elas têm a tendência a escravizar inclusive áreas mais amplas não capitalistas e, como última etapa, até mesmo outras áreas capitalistas, de modo a poder transformá-las em mercados para seus produtos em excesso e transferir-lhes sua capacidade superavitária de capital para investimentos.

Os marxistas moderados, como Kautsky e Hilferding, acreditavam que o imperialismo representava uma das políticas do capitalismo e que, portanto, uma política imperialista constituía uma questão de escolha em relação à qual o capitalismo poderia estar mais ou menos inclinado, segundo as circunstâncias. Por outro lado, Lenin[6] e seus seguidores, de modo especial Bukharin[7], identi-

[5] Charles A. Beard, *The Divel Theory of War* (New York: The Vanguard Press, 1936); ver também *The New Republic*, Vol. 86 (4, 11 e 18 de março de 1936).

[6] *Collected Works* (New York: International Publishers, 1927), Vol. XVIII; *Selected Works* (New York: : International Publishers, 1935), Vol. V.

[7] *Imperialism and World Economy* (New York: International Publishers, 1929). Dentre os escritores que influenciaram de modo particular o desenvolvimento da teoria marxista do imperialismo, e que não foram mencionados no texto, devem ser ressaltados Rosa Luxemburg e Fritz Sternberg. Cf., desta última, *The Coming Crisis* (New York: The John Day Company, 1946).

ficavam completamente imperialismo com capitalismo. O imperialismo seria idêntico ao capitalismo em seu último estágio de desenvolvimento, isto é o do monopólio. No dizer de Lenin, "o imperialismo é o capitalismo naquela fase de seu desenvolvimento em que o domínio de monopólios e o capital financeiro já se estabeleceram; no qual a exportação de capitais adquiriu uma importância muito grande; no qual já teve início a divisão do mundo entre os grandes cartéis internacionais; e em que já se completou a partilha de todo território da terra entre as grandes potências capitalistas".[8]

Na visão dos marxistas, o capitalismo é o pior dos males, e o imperialismo constitui apenas a sua necessária ou provável manifestação. A escola liberal, da qual John A. Hobson[9] é o principal representante, preocupa-se sobretudo com o imperialismo, no qual ela se depara com o resultado, não do capitalismo como tal, mas de certos desajustes dentro do sistema capitalista. Em conformidade com o marxismo, a escola liberal aponta que a raiz do imperialismo está no excesso de mercadorias e capitais que buscam saídas em mercados estrangeiros. Não obstante, a expansão imperialista, de acordo com Hobson e sua escola, não constitui o método inevitável nem sequer mais racional de dispor desses excessos. Uma vez que tais excedentes resultam da má distribuição do poder aquisitivo, o remédio poderá ser alcançado com a expansão do mercado doméstico, mediante reformas econômicas, tais como o acréscimo no mencionado poder aquisitivo e a eliminação de poupanças em quantidade excessiva. É essa crença em uma alternativa nacional ao imperialismo que diferencia, em suas linhas principais, a escola liberal e o marxismo.

[8] *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism* (New York: International Publishers, 1933), p. 72..
[9] *Imperialism* (Londres: G. Allen & Unwin, 1938).

A teoria "diabólica" do imperialismo opera em um nível intelectual muito mais baixo do que as outras duas teorias a ela associadas. Ela é apoiada amplamente por pacifistas e já se transformou em uma das marcas registradas da propaganda comunista. Pode dizer-se que ela constituiu a filosofia oficial do Comitê Nye, o qual, no período de 1934 a 1936, investigou, em nome do Senado dos Estados Unidos, as influência dos interesses financeiros e industriais na intervenção dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial. A publicidade dada aos trabalhos desse comitê transformou a teoria "diabólica" do imperialismo, durante algum tempo, na mais popular explicação dos assuntos externos nos Estados Unidos. A simplicidade da teoria contribuiu em muito para a sua popularidade. Ela identificava certos grupos que obviamente muito ganharam com conflitos, como fabricantes de material bélico (os chamados produtores de munições), banqueiros internacionais ("Wall Street") e seus assemelhados. Uma vez que eles lucraram com as hostilidades, deduz-se que devem ter tido interesse em que houvesse guerra. Assim, os que ganham com as conflagrações se transformaram em "vendedores de guerras", seres "diabólicos" que planejam guerras para poderem se enriquecer.

Os marxistas extremados considerem o capitalismo e o imperialismo como sendo a mesma coisa, enquanto os marxistas moderados e os discípulos de Hobson vêem no imperialismo o resultado de desajustes dentro do sistema capitalista. Contudo, para os adeptos da teoria "diabólica", tanto o imperialismo como a guerra em geral nada significam a não ser uma conspiração de capitalistas perversos somente interessados no ganho particular.

Crítica dessas teorias

Todas as explicações do imperialismo, desde as mais refinadas às mais primitivas, são desautorizadas pela prova da experiência histórica. A interpretação econômica do imperialismo transforma uma experiência histórica limitada, baseada em alguns

poucos casos isolados, em uma lei universal da história. É realmente verdade que, no final do século XIX e em parte do vigésimo, em poucas guerras foram travadas primordialmente, se não exclusivamente, em função de objetivos econômicos. Os exemplos clássicos foram a Guerra dos Boêres, de 1899 a 1902, e a Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai, de 1932 a 1935. É difícil negar, quanto à primeira, a principal responsabilidade dos interesses de mineradores de ouro britânicos. A segunda é tida por alguns como um conflito entre duas companhias petrolíferas pelo controle dos campos de petróleo.

Contudo, durante todo o período do capitalismo maduro, não houve qualquer conflito, com exceção da Guerra dos Boêres, que tenha sido travado entre as grandes potências por motivo exclusivo ou mesmo predominante de objetivos econômicos. A Guerra Austro-Prussiana de 1866 e a Guerra Franco-Germânica de 1870, por exemplo, não se fundaram em objetivos econômicos de qualquer monta. Tratou-se de guerras políticas, na verdade imperialistas, combatidas com o propósito de estabelecer uma nova distribuição de poder, primeiro em favor da Prússia dentro da Alemanha, e em seguida em favor da Alemanha, dentro do sistema de Estados europeus. A Guerra da Criméia, de 1854-56, a Guerra Hispano-Americana, de 1898, a Guerra Russo-Japonesa, de 1904-05, e a Guerra Turco-Italiana, de 1911-12, além das várias guerras balcânicas, revelam que os objetivos econômicos tiveram, quando muito, um papel subordinado. As duas guerras mundiais constituíram certamente conflitos políticos, em que estava em jogo o domínio da Europa, se não o do mundo. É natural que a vitória nessas guerras tenha acarretado vantagens econômicas e, mais particularmente, que as derrotas tenham em sua esteira provocado perdas econômicas. Esses efeitos, contudo, jamais representaram a questão central; não passaram de subprodutos das conseqüências políticas da vitória ou da derrota. Menos ainda constituíram esses efeitos econômicos os motivos que determinaram nas mentes dos políticos responsáveis a decisão da guerra ou da paz.

As teorias econômicas do imperialismo são, portanto, apoiadas pela experiência desse período histórico, que elas supõem ser intimamente ligado, se não idêntico, ao imperialismo, isto é, ao período capitalista. Além, do mais, o principal período de expansão colonial, que as teorias econômicas tendem a identificar com o imperialismo, na verdade precede a era do capitalismo maduro e não pode ser atribuído às contradições internas desse sistema. Comparadas com as ocorridas nos séculos XVI, XVII e XVIII, são relativamente pequenas as aquisições coloniais dos séculos XIX e XX. A última fase do capitalismo chega mesmo a testemunhar a liquidação em larga escala de alguns impérios, sob a forma de retirada da Grã-Bretanha, da França, de Portugal e, da Holanda de suas antigas possessões na Ásia e na África.

O testemunho da história se mostra ainda mais desfavorável aos argumentos das teorias econômicas, se colocarmos estas em confronto com as evidências apresentadas pelos processos pré-capitalistas da formação dos impérios. Foram imperialistas, no sentido político, as políticas que na Antigüidade levaram à fundação dos impérios egípcio, assírio e persa, como o foram igualmente as conquistas de Alexandre Magno e as políticas de Roma no último século antes da Era Cristã. A expansão árabe nos séculos VII e VIII revelou todas as características do imperialismo. O Papa Urbano II valeu-se dos argumentos ideológicos típicos de apoio a uma política imperialista quando, em 1095, expôs ao Concílio de Clermont as razões para a Primeira Cruzada, nas seguintes palavras: "Porque a terra que habitais, encerrada por todos os lados pelos mares e cercada de picos montanhosos, é demasiado limitada para a vossa grande população. Além disso, ela contém poucas riquezas e só com dificuldade produz alimentos bastantes para os seus cultivadores. Essa é a razão pela qual vos matais e vos devorais uns aos outros, pela qual guerreais e pela qual morrem tantos dentre vós em meio às lutas civis." [10] Luís XIV, Pedro o

[10] F. A. Ogg, editor, *A Source Book of Medieval History* (New York: American Book Company, 1907), p. 286.

Grande e Napoleão foram os grandes imperialistas da moderna era pré-capitalista.

Todos esses imperialismos dos tempos pré-capitalistas compartilham com os do período capitalista a tendência para subverter as relações de poder já estabelecidas e substituí-las pelo domínio do poder imperialista. Além do mais, esses dois períodos de imperialismo também se caracterizam pela subordinação de objetivos econômicos a considerações de ordem política.

Nem Alexandre Magno nem Napoleão I, e tampouco Hitler, embarcaram em políticas imperialistas com o propósito de auferir ganhos pessoais ou no intuito de escapar aos desajustes de seus sistemas econômicos. O que eles tinham em mira era exatamente a mesma coisa que hoje busca o capitão de indústria, quando tenta estabelecer um "império" indusrtrial, mediante a adição de empresas a outras empresas, até que possa dominar a sua indústria de modo monopolístico ou quase monopolístico. O que querem o imperialista pré-capitalista, o imperialista capitalista e o capitalista "imperialista" é o poder, e não o ganho econômico. O capitão de indústria não é impelido, de um modo mais forte do que o foi Napoleão, pela necessidade econômica ou cobiça pessoal, para o seu objetivo "imperialista". O ganho pessoal e a solução de problemas econômicos por meio da expansão imperialista não constituem para eles senão uma agradável possibilidade tardia, ou um subproduto bem-vindo, mas não o objetivo que dispara o ímpeto imperialista.

Já vimos que o imperialismo não é determinado em função de motivações econômicas, capitalistas ou não. Veremos que os capitalistas por si mesmos não são imperialistas. De acordo com as teorias econômicas, e mais particularmente com a teoria "diabólica", os capitalistas utilizam os governos como suas ferramentas para instigar políticas imperialistas. Contudo, a investigação histórica dos exemplos citados em apoio à interpretação econômica nos mostra que, na maioria dos casos, a relação inversa realmente existia entre os políticos e os capitalistas. As políticas

imperialistas eram geralmente concebidas pelos governos, que então convocavam os capitalistas para apoiar tais políticas. Desse modo, o testemunho histórico nos aponta o primado da política sobre a economia. O propalado "domínio do financista ... sobre a política internacional" constitui na realidade, segundo a expressão do professor Schumpeter, "um conto de fadas jornalístico, quase sempre ridiculamente distante dos fatos." [11]

E no entanto, em vez de serem instigadores, os capitalistas como um grupo – excetuados alguns capitalistas individuais – não eram sequer patrocinadores das políticas imperialistas. Tanto os livros publicados como as políticas dos grupos e partidos políticos que representam o elemento capitalista nas sociedades modernas representam um testemunho da oposição que tradicionalmente fizeram as classes comerciais e produtoras a qualquer política externa que, como o imperialismo, pudesse levar à guerra. Como declarou o professor Viner:

> " Na maioria das vezes, foram as classes médias que se constituíram nos sustentadores do pacifismo, do internacionalismo, da conciliação internacional e solução ajustada de disputas, do desarmamento – na medida em que tais movimentos tiveram patrocinadores. Na maioria dos casos, coube aos aristocratas, às classes agrícolas, freqüentemente às classes trabalhadoras urbanas representar os expansionistas, os imperialistas, os chauvinistas belicosos. No Parlamento Britânico, foram os porta-vozes dos "interesses das classes abastadas", das classes médias emergentes nos distritos manufatureiros do norte e do distrito financeiro (a "City") de Londres que fizeram o papel de conciliadores durante as guerras napoleônicas, durante a Guerra da Criméia, durante a Guerra dos Boêres, e até mesmo durante o período que vai da ascensão de Hitler à invasão da Polônia

[11] Joseph Schumpeter, *Business Cycles* (New York e Londres: McGraw-Hill Book Company, 1939), Vol. I, p. 495, n. 1.

> pela Alemanha. Em nosso próprio país, foi em grande parte dos círculos comerciais que surgiu uma importante oposição à Guerra Americana de independência, à guerra de 1812, ao imperialismo de 1898 e à política antinazista do governo Roosevelt anterior ao episódio de Pearl Harbor. [12]

Desde *sir* Andrew Freeport, que escrevia no *Spectator*, no começo do século XVIII, até *A Grande Ilusão*, de Norman Angell, em nossa época, é convicção firme dos capitalistas, como uma classe, e de muitos capitalistas, como indivíduos, que "a guerra não compensa", que a guerra é incompatível com uma sociedade industrial, e que os interesses do capitalismo requerem paz e não guerra, uma vez que somente a paz torna possíveis os cálculos racionais sobre os quais são baseadas as ações capitalistas. A guerra traz consigo, implicitamente, um componente de irracionalidade e de caos que é estranho à própria natureza do capitalismo. O imperialismo, contudo, por constituir uma tentativa de subverter as relações de poder existentes, carrega embutido o inevitável risco de guerra. Assim sendo, os capitalistas, como um grupo, sempre se opuseram à guerra. Eles jamais iniciaram, e quando muito se limitaram a apoiar, com apreensões e sob pressão, políticas imperialistas que pudessem levar, e em muitas ocasiões levaram, à guerra.

---

[12] Jacob Viner, "Peace as an Economic Problem", *International Economics* (Glencoe: The Free Press, 1951), p. 255. Cf. Philip S. Foner, *Business and Slavery: The New York Merchants and the Irrepressible Conflict* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1941), a propósito da oposição dos comerciantes de Nova York e Nova Inglaterra à Guerra Civil, e a declaração de Disraeli dirigida ao lorde Salisbury, de 26 de setembro de 1876: "Todas as classes abastadas e comerciais de todos os países são contra a guerra ...." Também significativo a esse respeito é o despacho que o embaixador britânico junto à Alemanha enviou ao seu Ministério do Exterior, na véspera da Primeira Guerra Mundial, em 30 de junho de 1914: "Ouço realmente, de todos os lados, que as classes financeiras e industriais são frontalmente contra uma guerra, sob qualquer forma ..." *British Documents on the Origin of the War, 1898-1914* (Londres, His Majesty's Stationery Office, 1926), Vol. XI, p. 361.

Como foi possível que um corpo de doutrina como as teorias econômicas do imperialismo, tão distanciadas dos fatos da experiência, tivesse podido dominar as mentes do público? São dois os fatores responsáveis pelo êxito daquela doutrina: o clima da opinião pública no mundo ocidental e a natureza da própria doutrina. Já tivemos oportunidade de salientar a tendência geral daquela época a reduzir problemas políticos a econômicos.[13] Os capitalistas e seus críticos são igualmente culpados desse erro fundamental. Os primeiros esperavam que o desenvolvimento do capitalismo, liberto dos grilhões atávicos da era pré-capitalista e seguindo somente suas próprias leis imanentes, gerasse a prosperidade e a paz gerais. Os últimos achavam-se convencidos de que tais objetivos só poderiam ser alcançados mediante a reforma ou a abolição do sistema capitalista. Ambos os campos buscavam remédios econômicos para problemas políticos. Bentham advogava a emancipação das colônias como a melhor maneira de acabar com os conflitos imperialistas que levavam à guerra. Proudhon, Cobden e seus discípulos viam nas tarifas a única fonte de conflitos internacionais e argumentavam que a paz resultaria da expansão do livre comércio.[14]

Já em nossa época, ouvimos dizer que, por ter sido o imperialismo alemão, italiano e japonês um produto de necessidades econômicas, esses países se teriam abstido de suas políticas imperialistas, caso tivessem recebido empréstimos, colônias e acesso a matérias-primas. Costuma-se alegar que as nações pobres recorrerão à guerra no intuito de escapar das dificuldades econômicas. Se as nações ricas amenizarem essas suas dificuldades econômicas, elas deixarão de ter motivos para entrar em guerra. Na era clássica do capitalismo, tanto os adeptos como os adver-

[13] Ver página 65 e seguintes. Ver também Hans J. Morgenthau, *Scientific Man versus Power Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1946; Phoenix Edition, 1965), pp. 75 segs.

[14] Ver página 66

sários do sistema capitalista acreditavam que os motivos econômicos que pareciam determinar as ações dos homens de negócios estavam dirigindo as ações de todos os homens.

A outra razão para a rápida acolhida da interpretação econômica do imperialismo reside em sua plausibilidade. Pode-se dizer que, de modo geral, corresponde à verdade o que diz o professor Schumpeter a respeito da teoria marxista do imperialismo: "Parece estar perfeitamente explicada uma série de fatos vitais de nossa era. Todo um labirinto de políticas internacionais aparenta ter sido esclarecido por um poderoso golpe de análise." [15] O mistério ligado a uma força tão ameaçadora, tão desumana e freqüentemente assassina, como o imperialismo, o problema teórico de defini-la como um tipo distinto de política internacional e, sobretudo, de reconhecê-la em uma situação concreta e a ela contrapor meios adequados – tudo isso foi reduzido às tendên-cias inerentes ou aos abusos do sistema capitalista. Sempre que o fenômeno do imperialismo se apresentar para um entendimento teórico ou para uma ação prática, este simples esquema fornecerá uma resposta quase automática, que deixará a mente em paz.

Diferentes Tipos de Imperialismo

O melhor modo de explicar a verdadeira natureza do imperialismo, entendido este como uma política concebida para subverter o *status quo*, pode ser alcançado mediante a consideração de certas situações típicas que favorecem as políticas imperialistas e que, dadas as necessárias condições subjetivas e objetivas para uma política externa ativa, irão quase que inevitavelmente produzir uma política de imperialismo.

[15] Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York and London: Harper and Brothers, 1947), p. 51.

Três estímulos ao imperialismo

Guerra vitoriosa

Quando duas nações se encontram em guerra, o mais provável é que a nação que antecipa a vitória procure seguir uma política que vise a uma modificação permanente das relações de poder com o inimigo derrotado. Essa nação implementará tal política independentemente dos objetivos que deram origem às hostilidades. O objetivo dessa política consiste em, baseando-se na relação de poder entre vencedor e vencido que porventura existia no final da guerra, transformá-la no novo *status quo* do ajuste de paz. Desse modo, uma guerra que fora iniciada pelo vitorioso como uma guerra defensiva – destinada à manutenção do *status quo* anterior às hostilidades – vê-se transformada, com a proximidade da vitória, em uma guerra imperialista; em outras palavras, em uma mudança permanente no *status quo*.

A "Paz de Cartago", mediante a qual os romanos, em seu benefício, modificaram para sempre suas relações de poder com os cartagineses, tornou-se a expressão habitual para caracterizar esse tipo de ajuste de paz que tende a perpetuar as relações entre vencedor e vencido, tal como as mesmas existiam no fim das hostilidades. Tinham esse mesmo caráter, na visão de muitos observadores, o Tratado de Versalhes e os demais pactos a ele associados, mediante os quais se pôs fim à Guerra Mundial. Outro exemplo pode ser visto na expansão da esfera de influência soviética na Europa Oriental, após a Segunda Guerra Mundial, e de modo particular como reconhecido pelos Acordos de Helsinki. Uma política que visa à obtenção de um ajuste de paz desse tipo tem de ser chamada de imperialista, de acordo com a nossa definição. É imperialista porque procura substituir o *status quo* anterior à guerra – isto é, quando se opõem mutuamente dois ou mais poderes aproximadamente iguais ou pelo menos não completamente desiguais – por um *status quo* pós-conflito, em que o vitorioso se torna o senhor permanente do derrotado.

Guerra perdida

Essa própria situação de dependência, concebida para durar para sempre, pode facilmente produzir no vencido um desejo de inverter sua posição com a do vencedor, de subverter o *status quo* por ele criado e trocar de lugar com ele na hierarquia de poder. Em outras palavras, a política de imperialismo seguida pelo vencedor, quando pode antecipar sua vitória, muito provavelmente dará lugar, mais cedo ou mais tarde, a uma política de imperialismo por parte do perdedor. Se o derrotado não tiver sido destruído para sempre ou de algum modo aliciado para a causa do vencedor, ele vai querer reconquistar o que já perdeu e, se possível, ganhar algo mais.

O exemplo típico de imperialismo gerado como uma reação contra o imperialismo bem-sucedido de outros é o imperialismo germânico do período que vai de 1935 até o fim da Segunda Guerra Mundial. O *status quo* europeu de 1914 foi caracterizado por um entendimento de grandes potências, que reunia a Áustria, a França, a Alemanha, a Grã-Bretanha, a Itália e a Rússia. A vitória dos aliados e os tratados de paz subseqüentes criaram um novo *status quo* que representava a consecução das políticas imperialistas da França. Esse novo *status quo* estabelecia a hegemonia da França, que passou a ser exercida em aliança com a maioria das recém-criadas nações da Europa Oriental e Central.

A política externa alemã de 1919 a 1935 dava a aparência de estar operando dentro da moldura daquele *status quo*, enquanto secretamente preparava a derrubada do mesmo. Ela buscou conseguir concessões em favor da Alemanha, mas teve de aceitar, pelo menos temporariamente e com reservas mentais, as relações de poder estabelecidas pelo Tratado de Versalhes. Ela não se opunha abertamente a essas relações de poder. Em vez disso, buscava ajustes que deixassem intacta a sua essência. Tal era particularmente a natureza da política seguida pela República de Weimar, a chamada "política de realização" – isto é, realização do Tratado de Versalhes. Foi essa tentativa de melhorar a situação internacio-

nal da Alemanha, ao mesmo tempo que aceitava pelo menos temporariamente o *status quo* de Versalhes, que provocou a oposição violenta dos nacionalistas e nacional-socialistas (nazistas). Depois que estes ascenderam ao poder em 1933 e estabilizaram seu regime internamente, revogaram em 1935 os dispositivos do Tratado de Versalhes que impunham o desarmamento. Em 1936, violando o referido Tratado, eles ocuparam a Renânia e declararam nula a desmilitarização do território alemão adjacente à fronteira franco-germânica. Com a adoção de tais medidas, a política exterior da Alemanha nacional-socialista se tornou abertamente imperialista. Essas foram as primeiras de uma série de ações que exprimiam a resolução alemã de não mais acatar o *status quo* de Versalhes como base de sua política externa, mas de trabalhar no sentido de derrubar o referido *status quo*.

Fraqueza

Outra situação típica que favorece as políticas imperialistas reside na existência de Estados fracos ou de espaços politicamente vazios, que podem constituir-se em presas atrativas e acessíveis a um Estado mais forte. Foi a partir dessa situação que cresceu o imperialismo colonial, como foi ela também que tornou possível a transformação da federação original dos treze estados americanos em uma potência continental. Tanto o imperialismo de Napoleão como o de Hitler compartilhavam parcialmente dessa natureza, sendo que o último se notabilizou de modo particular durante o período da "blitzkrieg" de 1940. Durante a fase final da Segunda Guerra Mundial e a década seguinte, o imperialismo resultante das relações entre nações fracas e fortes pôde ser exemplificado pelo relacionamento entre a União Soviética e os países da Europa Oriental. A atração causada pelo vácuo de poder como um estímulo ao imperialismo constitui pelo menos uma ameaça potencial à sobrevivência de muitas das novas nações da Ásia e da África, deficientes como se encontram elas dos mais importantes elementos do poder.

Três objetivos do imperialismo

Do mesmo modo como se origina de três situações típicas, o imperialismo avança em direção a três objetivos típicos. O objetivo do imperialismo pode ser o domínio de todo o globo politicamente organizado, a saber, um império mundial. Pode ser também uma preponderância de poder estritamente localizada. Em outras palavras, a política imperialista pode não ter outros limites senão os representados pelo poder de resistência das vítimas em potencial. Pode também apresentar-se restrita por limites geograficamente determinados, tais como as fronteiras físicas de um continente, ou reduzida aos objetivos localizados do próprio poder imperialista.

Império mundial

Os exemplos históricos mais notáveis de imperialismo ilimitado são constituídos pelas políticas expansionistas de Alexandre Magno, de Roma, dos árabes nos séculos VII e VIII, de Napoleão I e de Hitler. Todas apresentam em comum um ímpeto pela expansão que desconhece quaisquer limites racionais, que se alimenta de seus próprios êxitos e que, se não for detido por uma força superior, se estenderá até os últimos confins do mundo político. [16]

[16] Hobbes deu-nos a análise clássica desse desejo ilimitado de poder em sua obra *Leviathan*, Capítulo XI (Everyman's Library), pp. 49 segs. " De modo que, em primeiro lugar, eu observo uma inclinação geral de toda a humanidade, um desejo perpétuo e incansável de Poder sobre poder, que só se extingue com a Morte. E a causa disso nem sempre está em que um homem aspire a um deleite mais intenso do que aquele já por ele alcançado; ou em que ele não se possa contentar com um poder moderado; mas sim porque ele não pode garantir o poder e os meios para viver bem, dos quais goza no presente, sem a aquisição de mais ainda. E disso resulta que os Reis, que já dispõem do poder máximo, concentram os seus esforços para assegurá-lo, dentro do país, por meio de Leis, e no estrangeiro, mediante Guerras. E depois que isso é conseguido, sucede um novo desejo: em alguns, de Fama de novas conquistas; em outros, de tranqüilidade e prazeres materiais; em outros ainda, de admiração ou de serem lisonjeados pelo grau de excelência atingido em alguma arte ou qualquer outra capacidade da mente".

Esse anseio não se dará por satisfeito enquanto houver em qualquer parte do mundo um objeto passível de dominação – um grupo de homens politicamente organizado que, pelo simples fato de sua própria independência, desafia a cobiça do conquistador por maior poder. E, como veremos, é exatamente a falta de moderação, a aspiração a conquistar tudo que se presta à conquista, a característica do imperialismo ilimitado que no passado acarretou a ruína das políticas imperialistas desse tipo. A única exceção foi Roma, por motivos que serão discutidos mais tarde. [17]

Império continental

O tipo de imperialismo determinado por razões geográficas pode ser reconhecido mais claramente nas políticas das potências européias voltadas para a conquista de uma posição predominante naquele continente, de que são exemplos famosos Luís XIV, Napoleão III e Guilherme II. Exemplos de imperialismo determinado geograficamente, mas em uma escala de dimensões infracontinentais, podem ser vistos em casos como o reino de Piemonte, buscando a dominação da península italiana sob o governo de Cavour, na década de 1850; nos diversos participantes das guerras balcânicas de 1912 e 1913, aspirando à hegemonia nos Bálcãs; em Mussolini, buscando transformar o mar Mediterrâneo em um lago italiano. A política americana do século XIX, que consistia na expansão gradual de seu domínio sobre a maior parte do continente norte-americano, pode ser considerada como primordialmente, mas não exclusivamente, determinada pelos limites geográficos de um continente, uma vez que os Estados Unidos não tentaram colocar o Canadá e o México sob seu jugo, embora tivessem podido fazê-lo. O imperialismo continental foi neste caso modificado por sua limitação a uma seção localizada do continente.

[17] Ver páginas 537 e seguintes.

Esse mesmo tipo misto de imperialismo constitui a essência da política externa norte-americana com relação ao hemisfério ocidental como um todo. A Doutrina Monroe, ao postular para esse hemisfério uma política do *status quo* com respeito às potências não americanas, ergueu um escudo protetor atrás do qual os Estados Unidos poderiam estabelecer o seu predomínio dentro dessa região geográfica. Dentro desses limites, contudo, a política americana nem sempre foi uniformemente imperialista. Em relação às repúblicas centro-americanas e a alguns países sul-americanos, ela se mostrou por vezes francamente imperialista, mas em seus procedimentos com alguns outros países, como a Argentina e o Brasil, ela procurou somente manter a já existente superioridade dos Estados Unidos, que resultara de uma espécie de processo natural mais do que de uma deliberada política americana. Embora os Estados Unidos contassem com o poder suficiente para impor sua superioridade sobre esses países, na forma de uma hegemonia real, eles preferiram não fazê-lo. E aqui voltamos a encontrar uma forma de imperialismo localizado dentro da moldura geral de uma política limitada geograficamente.

Preponderância local

O protótipo do imperialismo localizado pode ser encontrado nas políticas monárquicas dos séculos XVIII e XIX. Durante o primeiro, as forças dinâmicas dessa espécie de política externa foram Frederico o Grande, Luís XV, Maria Teresa, Pedro o Grande e Catarina II. No século XIX, Bismarck foi o mestre dessa outra política imperialista, que buscava derrubar o *status quo* e estabelecer uma preponderância política dentro de limites auto-impostos. A diferença existente entre uma política imperialista localizada, o imperialismo continental e o imperialismo ilimitado corresponde à diferença que distingue as políticas externas de Bismarck, Guilherme II e Hitler. Bismarck queria estabe-

lecer o predomínio da Alemanha na Europa Central; Guilherme II, na Europa inteira; e Hitler, sobre todo o mundo. Os objetivos tradicionais do imperialismo russo – como o controle da Finlândia, da Europa Oriental, dos Bálcãs, dos Dardanelos e do Irã – também eram de natureza localizada.

Os limites desse tipo de imperialismo não são, como é o caso do imperialismo limitado geograficamente, primordialmente um produto dos fatos objetivos da natureza, além dos quais seria tecnicamente difícil ou politicamente arriscado tentar avançar. Pelo contrário, eles resultam fundamentalmente de uma livre escolha entre diversas alternativas, uma das quais poderia consistir em uma política do *status quo;* uma segunda, no imperialismo continental e uma terceira, um imperialismo localizado. Durante o século XVIII, a terceira opção se faria recomendar, porque o então existente concerto das potências, todas com mais ou menos o mesmo poderio, desencorajava quaisquer experiências de imperialismo continental. O exemplo dado por Luís XIV demonstrou como tal tentativa poderia ser temerária. Além do mais, o imperialismo típico do século XVIII era motivado principalmente por considerações ligadas ao poder e à glória monárquica e não a emoções de massas do nacionalismo moderno. Tais considerações eram observadas dentro de uma moldura comum de tradições monárquicas e de civilização européia, que impunham aos atores da cena política uma atitude de reserva moral, necessariamente ausente durante os períodos de cruzadas nacionalistas ou religiosas.

Já no século XIX, o elemento de escolha – característico da política de imperialismo localizado – paira supremo na política externa de Bismarck. Em primeiro lugar, ele teve de vencer a oposição dos conservadores prussianos, que apoiavam uma política de *status quo* em favor da Prússia, em detrimento da política de Bismarck, de imperialismo localizado visando à hegemonia dentro da Alemanha. Depois que algumas guerras vitoriosas tornaram praticável a política de Bismarck, esta teve

de ser defendida contra os que agora queriam avançar além dos limites que o próprio chanceler impusera para alcançar a hegemonia prussiana e, mais tarde, a germânica. A demissão de Bismarck por Guilherme II assinalou o final da fase do imperialismo localizado e o início de pelo menos uma tendência em direção do imperialismo continental, como base da política exterior da Alemanha.

Três Métodos do Imperialismo

Do mesmo modo como existem três tipos de imperialismo com respeito às situações das quais o imperialismo se origina normalmente, e três tipos de imperialismo em função de seus objetivos, há que se fazer uma distinção tripla com respeito aos meios empregados pelas políticas imperialistas. Assim sendo, temos de diferenciar entre imperialismo militar, econômico e cultural. Há um equívoco popular muito difundido que confunde esses três métodos com os objetivos do imperialismo, como se o imperialismo econômico, por exemplo, visasse exclusivamente à exploração econômica de outros povos. Tal erro tem sua origem nas teorias econômicas do imperialismo e no abandono do elemento de poder nas relações internacionais, como já referido acima. [18] Na realidade, o imperialismo militar busca a conquista militar; o imperialismo econômico, a exploração econômica de outros povos; o imperialismo cultural, o deslocamento de uma cultura por outra – mas sempre como um meio de atingir o mesmo fim imperialista. E esse fim é sempre a derrubada do *status quo*, isto é, a reversão das relações de poder entre a nação imperialista e suas vítimas em potencial. Esse fim

[18] Ver páginas 49 e seguintes.

imutável pode ser alcançado por meio de instrumentos militares, econômicos e culturais, isolados ou em conjunto. E é com esses meios que nos vamos ocupar agora.

Imperialismo Militar

A forma mais óbvia, mais antiga e também mais crua de imperialismo consiste na conquista militar. Os grandes conquistadores de todos os tempos foram também grandes imperialistas. A vantagem desse método, sob o pondo de vista da nação imperialista, reside no fato de que as novas relações de poder resultantes da conquista militar só podem ser alteradas, como norma geral, após uma outra guerra instigada pela nação derrotada, no curso da qual as perspectivas são desfavoráveis a esta última. Napoleão poderia ter-se apoiado somente no poder das idéias da Revolução Francesa para estabelecer a hegemonia da França na Europa e no mundo, isto é, ele poderia ter escolhido recorrer ao imperialismo cultural em vez de à conquista militar. Em compensação, se ele pudesse obter e conservar as conquistas militares, ele alcançaria mais rapidamente seu objetivo imperialista e poderia desfrutar do processo de conquista esse grau máximo de satisfação que a vitória em combate assegura ao vencedor. Contudo, o próprio condicionamento implícito nessa declaração já indica a grande desvantagem da vitória militar como método de imperialismo: a guerra representa uma aposta, que pode ser ganha ou perdida. A nação que inicia uma guerra com intuitos imperialistas pode acabar ganhando um império e mantê-lo, como fez Roma. Ou pode ganhá-lo e, na tentativa de conseguir ainda mais, vir a perdê-lo, como sucedeu a Napoleão. Ou, ainda, pode ganhá-lo, perdê-lo e cair vítima do imperialismo de outros, como foi o caso da Alemanha nacional-socialista e do Japão. O imperialismo militar é como uma loteria que se disputa com altos lances.

Imperialismo econômico

O imperialismo econômico é menos invasivo e, de modo geral, menos eficaz que a modalidade militar, além de constituir um produto dos tempos modernos, na qualidade de método racional de ganhar o poder. Nessa qualidade, é contemporâneo da era do mercantilismo e da expansão capitalista, e seu exemplo moderno mais conspícuo consiste na "diplomacia do dólar". Ele também desempenhou um papel importante na história do imperialismo britânico e francês. A influência britânica sobre Portugal, desde o início do século XVIII, foi apoiada poderosamente mediante o controle econômico. A supremacia britânica no mundo árabe resultou de políticas econômicas para as quais é perfeitamente cabível a designação de "diplomacia do petróleo". Do mesmo modo, a descoberta moderna dos usos políticos do petróleo deu às nações árabes produtoras daquele produto um poder até então desconhecido sobre as nações industriais do petróleo árabe. A influência predominante que a França exerceu sobre países como a Romênia, durante o período entre as duas guerras mundiais, baseou-se, em grande medida, em fatores econômicos.

A característica comum das políticas que chamamos de imperialismo econômico consiste, por um lado, na sua tendência a subverter o *status quo* mediante uma mudança nas relações de poder entre a nação imperialista e outros países e, por outro, em fazê-lo não por meio da conquista de território, mas por intermédio do controle econômico. Se uma nação não pode ou não quer conquistar território, no intuito de estabelecer o seu domínio sobre outras, ela sempre poderá tentar conseguir o mesmo objetivo mediante o estabelecimento de seu controle sobre aqueles que controlam o tal território. As repúblicas centro-americanas, por exemplo, são todas estados soberanos. Elas possuem todos os atributos da soberania e exibem a parafernália ligada a essa condição. E, no entanto, uma vez que a sua vida

econômica depende quase que exclusivamente de suas exportações para os Estados Unidos, o resultado é que, se elas não receberem apoio significativo de outras fontes, elas não terão condições para manter, por pe-ríodo algum de tempo, nenhuma política, interna ou externa, a que possam objetar os Estados Unidos.

A natureza do imperialismo econômico – método indireto e discreto, mas eficaz, de ganhar e manter o domínio sobre outras nações – chama particularmente a atenção quando dois imperialismos rivais recorrem a medidas econômicas para competir pelo controle do mesmo governo. Pode-nos servir como exemplo a secular concorrência entre a Grã-Bretanha e a Rússia pelo controle do Irã, embora ela tenha sido conduzida durante muito tempo sobretudo por meios militares. O professor P. E. Roberts, antes da Primeira Guerra Mundial, assim descreveu essa situação no Irã, então designado como Pérsia:

> "A Rússia a pressiona pelo norte, a Grã-Bretanha pelo sul, embora seja muito grande a diferença entre as influências das duas potências. A Grã-Bretanha conserva em suas mão o grosso do comércio exterior do sul da Pérsia e reivindica um controle geral de todo o litoral asiático, partindo de Aden para o leste até o Baluquistão. ... A Grã-Bretanha jamais cobiçou possessões territoriais. ... O desenvolvimento da navegação pelas águas do Volga e a construção de uma ferrovia cruzando o mar Cáspio garantiram à Rússia a maior parte do comércio com o norte da Pérsia. Mas as armas comerciais da Rússia consistem em um monopólio e em uma proibição. Ela conseguiu impedir a construção de ferrovias em território persa e freqüentemente se opôs à adoção de medidas que poderiam melhorar a situação do país." [19]

[19] *Cambridge Modern History* (New York : The Macmillan Company, 1910), Vol. XII, p. 491.

Somente "a rivalidade comercial e política da Grã-Bretanha" pareceu barrar o caminho à absorção completa do Irã na órbita russa.

Durante o período da mencionada rivalidade econômica e política entre a Grã-Bretanha e a Rússia naquela região, as políticas externas (e freqüentemente também as políticas internas) do governo iraniano refletiram fielmente a intensidade das pressões econômicas, e por vezes militares, que as duas potências rivais aplicavam. Quando a Rússia prometia ou concedia vantagens econômicas, que a Grã-Bretanha não conseguiu igualar, crescia a influência russa. Quando ela ameaçava retirar vantagens que já havia concedido, dava-se o contrário. De qualquer modo, a Rússia não ousou concretizar as suas ambições territoriais com respeito ao Irã. E a Grã-Bretanha não as tinha. Ambos os países limitaram-se a tentar controlar o governo iraniano, que por sua vez controla não somente os campos petrolíferos como também o acesso rodoviário para a Índia.

Imperialismo cultural [20]

O que nos propomos designar como imperialismo cultural constitui a mais sutil e a mais bem-sucedida das políticas imperialistas, se é que ela em algum momento conseguirá vencer sozinha, sem o recurso às demais formas de atuação imperialista. Ele objetiva não a conquista do território ou o domínio da

[20] O que se descreve aqui sob este título aparece freqüentemente designado pela expressão imperialismo ideológico, na qual o adjetivo " ideológico" se refere de modo particular à disputa de filosofias políticas. No entanto, duas razões parecem indicar como mais aconselhável utilizar em vez dele o qualificativo "cultural". Por um lado, o termo "cultural" compreende todas as diversas variedades de influências intelectuais, sejam elas políticas ou de outra ordem. Por outro lado, nós empregamos o termo "ideológico" no Capítulo 7, em seu sentido sociológico específico. Só poderia causar confusão se usássemos aqui o mesmo termo em seu sentido geral, de uso popular.

vida econômica, mas sim o controle das mentes dos homens, como instrumento para alterar as relações de poder entre duas nações. Se fosse possível imaginar os ganhos, em termos de cultura – e, mais particularmente, de ideologia política, incluindo todos os seus objetivos imperialistas concretos –, que o Estado A conseguiria alcançar, se pudesse conquistar as mentes de todos os cidadãos que determinam as políticas do Estado B, poderíamos dizer que o Estado A teria obtido uma vitória mais completa – e teria estabelecido a sua supremacia em bases mais estáveis – do que poderia ter feito qualquer conquistador militar ou senhor econômico. Assim agindo, o Estado A não teria necessidade de ameaçar ou empregar força militar nem de valer-se de pressões econômicas para alcançar seus objetivos. Para tal fim, a docilidade do Estado B à sua vontade já teria sido conquistada pacificamente, mediante o poder persuasório de uma cultura superior e de uma filosofia política mais sedutora.

Isso, contudo, não passa de um caso hipotético. O imperialismo cultural jamais atinge uma vitória tão completa que possa tornar desnecessários outros métodos de imperialismo. Nos tempos modernos, cabe ao imperialismo cultural desempenhar o papel de coadjuvante dos outros processos. Ele "amacia" o inimigo, prepara o terreno para a conquista militar ou penetração econômica. Sua manifestação típica moderna reside nas atividades ligadas à manipulação de informações, e um de seus dois mais notáveis empregos modernos pode ser visto nas operações da quinta coluna nazista na Europa, antes do início e durante o período inicial da Segunda Guerra Mundial. Seu sucesso mais espetacular deu-se na Áustria, onde um governo local favorável aos nacional-socialistas convidou as tropas alemães a ocupar o país em 1938. Na França, seu sucesso foi igualmente considerável, tendo um número significativo de cidadãos influentes, dentro e fora do governo, chegado a se converter à filosofia nacional-socialista e aos seus objetivos internacionais. Não seria exagerado dizer que esses países já estavam em parte aliciados

pelos instrumentos do imperialismo cultural, antes que se tivesse completado a missão da conquista militar. A Grã-Bretanha, por haver detido em seu território todos os nazistas conhecidos e seus simpatizantes, logo que se iniciaram as hostilidades, pagou seu tributo ao perigo que a penetração cultural representava para as vítimas em potencial do imperialismo germânico.

O movimento comunista internacional, que antecedeu e sobreviveu à quinta coluna dos nacional-socialistas, constituiu o outro exemplo notável de imperialismo cultural de nossos dias. Dirigido diretamente de Moscou, durante seu período de apogeu, o movimento guiava e controlava os partidos comunistas em todos os países, tendo chegado a conseguir que as políticas seguidas por esses partidos estivessem sempre dentre os moldes traçados pela política externa da União Soviética. À medida que os partidos comunistas ganhavam influência em determinadas nações, crescia sobre as mesmas a ascendência da União Soviética. Naquelas em que os partidos comunistas chegaram a ganhar o controle dos governos nacionais, o governo russo, mediante o controle dos partidos comunistas, passava a controlar esses governos nacionais.

A técnica utilizada pela União Soviética para estabelecer o seu controle sobre os países da Europa Oriental mostra-nos um exemplo clássico do grau de interconexão orgânica que existe entre o imperialismo cultural e as outras modalidades de conquista imperialista. Nos mencionados países, a promoção do comunismo por meio dos partidos comunistas, tal como dirigida por Moscou, constituía apenas um dos meios empregados para o objetivo de dominação russa. Como tal, era coordenada com os demais mecanismos que serviam o mesmo propósito. Desse modo, a conquista militar constituiu o alicerce da dominação da Europa Oriental pela União Soviética. Apoiando-a e por vezes suplantando-a, havia o controle russo sobre a vida econômica da Europa Oriental, e a conseqüente dependência econômica daquela parte do continente em relação à União Soviética. Fi-

nalmente, esta última se empenhou em substituir as tradicionais lealdades dos povos europeus orientais – às respectivas nações, religiões e partidos – pela fidelidade ao Comunismo, e conseqüentemente à União Soviética, que assim buscava torná-los ferramentas dóceis das políticas russas.

No processo de competição entre a União Soviética e a China pelo domínio do mundo comunista, também foram utilizados basicamente os instrumentos do imperialismo cultural. Cada uma dessas duas poderosas nações alicerça a respectiva pretensão à influência dominante na reivindicação de que somente ela é a herdeira legítima de Marx e Lenin, enquanto a outra não passa de uma facção herética que apóia os inimigos do comunismo. Sempre que governos ou movimentos políticos aderem à doutrina comunista, tal fato constitui uma fonte de poder para aquela das duas nações comunistas que consegue valer-se desse argumento com maior credibilidade.

O imperialismo cultural dos governos totalitários é muito disciplinado e altamente organizado, uma vez que, para esses governos, é fundamental poder exercer um controle estrito e uma influência orientadora sobre os pensamentos e as ações de seus cidadãos e de simpatizantes estrangeiros. Embora as técnicas do imperialismo cultural tenham sido aperfeiçoadas pelos totalitários e transformadas em uma arma política efetiva da quinta coluna, o emprego da simpatia cultural e das afinidades políticas, como armas do imperialismo, é quase tão antigo quanto o imperialismo propriamente dito. A história da Grécia antiga e da Itália renascentista está repleta de episódicos em que políticas imperialistas foram executadas por meio de associações com simpatizantes políticos infiltrados nas fileiras dos inimigos, em vez de mediante conquistas militares. Em épocas mais recentes, algumas organizações políticas, coligadas ou identificadas com certos governos, representaram um papel importante na execução de políticas imperialistas de natureza cultural. Bem típicas a esse respeito foram as políticas imperialistas da Rússia czarista,

que se valia da posição dupla do Czar, como chefe do governo russo e da Igreja Ortodoxa, com o propósito de estender o poder da Rússia sobre os adeptos da fé ortodoxa em países estrangeiros. O fato de que a Rússia, no século XIX, tenha sido capaz de suceder à Turquia como poder predominante nos Bálcãs é devido em larga medida ao imperialismo cultural que utilizava a Igreja Ortodoxa como arma da política externa russa.

No campo secular, *la mission civilisatrice* da França tem sido uma poderosa arma do imperialismo francês. O emprego deliberado das qualidades mais sedutoras da civilização francesa para favorecer os desígnios da política exterior daquele país constituiu uma das pedras angulares do imperialismo francês nos países adjacentes à zona do Mediterrâneo oriental, antes da Primeira Guerra Mundial. A onda de simpatia pública ao redor do mundo, que veio em socorro da Franças nas duas guerras mundiais, foi fruto do imperialismo cultural, que por sua vez reforçou o imperialismo militar gaulês dos anos vitoriosos de ambas as guerras. O imperialismo cultural sob a forma de difusão de uma cultura nacional funciona de modo incomparavelmente menos mecânico e disciplinário, mas não necessariamente menos eficaz, que o da modalidade totalitária. Embora esta última se valha primordialmente das afinidades no âmbito da filosofia política, a primeira contagia os grupos intelectualmente influentes de um país estrangeiro com as qualidades mais aprazíveis de uma civilização, até que esses grupos tendam a considerar como igualmente atrativos os objetivos e métodos políticos daquela sociedade.

Já ressaltamos que o imperialismo cultural desempenha geralmente um papel subsidiário em relação às variedades militar e econômica. De modo semelhante, o imperialismo econômico, embora por vezes possa atuar isoladamente, no mais das vezes serve de apoio às políticas militares. Por outro lado, embora o imperialismo militar possa efetuar conquistas sem o suporte de métodos não militares, é inegável que nenhum domí-

nio efetivo poderá durar, se estiver alicerçado exclusivamente na força militar. Assim sendo, o candidato a conquistador não se preparará para conquistas militares somente por meio de penetração econômica e cultural, do mesmo modo como não assentará o seu império baseado somente na força bruta, mas principalmente no controle dos meios de subsistência dos povos conquistados e na dominação de suas mentes. E foi exatamente com respeito a essa sutil mas importantíssima tarefa que, com a exceção de Roma, acabaram falhando todos os responsáveis pelos grandes impérios, de Alexandre a Napoleão. A circunstância de não terem comandado as mentes daqueles por eles conquistados resultou na queda de seus impérios. As variadas e constantes coalizões contra Napoleão, as revoltas dos poloneses contra os russos, ao longo de todo o século XIX, a resistência subterrânea contra Hitler, bem como as lutas da Irlanda e da Índia para se livrarem do poder britânico, constituem exemplos clássicos, nos tempos modernos, desse problema supremo que poucas políticas imperialistas tiveram a capacidade de equacionar e resolver.

Cresceu muito, desde a Segunda Guerra Mundial, o grau de participação do imperialismo econômico e cultural no conjunto de todas as atividades internacionais dos governos. E por duas razões. Em primeiro lugar, porque o imperialismo militar, quando exercido em larga escala e abertamente, deixou de ser um instrumento racional de política exterior, visto que ele traz embutido em si próprio o risco de uma escalada que pode levar a uma guerra nuclear autodestruidora. Por isso, uma nação inclinada a buscar a expansão imperialista de seu poder recorrerá freqüentemente a métodos substitutos, econômicos e culturais, em detrimento dos militares. Por outro lado, a desintegração dos impérios coloniais em um grande número de Estados fracos, muitos dos quais têm de contar com a assistência estrangeira para sua mera sobrevivência, acaba proporcionando às nações imperialistas novas oportunidades de acrescentar seu poder

mediante mecanismos econômicos e culturais. Essa é a razão por que a China, a União Soviética e os Estados Unidos empregam seus recursos econômicos e culturais para competirem uns com os outros, na tentativa de aumentarem seu poder respectivo nas áreas do chamado terceiro mundo, não alinhado, ou de pelo menos prevenirem que os outros expandam o seu. A fraqueza das novas nações oferece-lhes essa oportunidade, mas o risco, inaceitável, de uma guerra nuclear transformou essa oportunidade em uma necessidade racional.

Como Identificar e Combater uma Política Imperialista

As considerações anteriores levam-nos à questão fundamental com a qual se confrontam não só as autoridades públicas responsáveis pela condução da política exterior, como também os cidadãos que buscam formar uma opinião esclarecida sobre questões internacionais. Trata-se de avaliar a natureza da política exterior seguida por uma outra nação e, conseqüentemente, o tipo de política externa que deve ser adotado como resposta à mesma. Será ou não imperialista a política exterior da outra nação? Em outras palavras, será que ela busca subverter a distribuição de poder existente? Ou se limita a contemplar ajustes dentro da moldura geral do *status quo* existente? A maneira como foi dada a resposta a essa pergunta já decidiu o destino de nações e, quando equivocada, significou um perigo mortal ou uma efetiva destruição. Sim, porque da correção dessa resposta dependerá o êxito da política exterior dela derivada. Embora possa resultar fatal contrapor-se a intentos imperialistas mediante o recurso a medidas mais apropriadas a uma política de *status quo*, seria somente um pouco menos arriscado tratar como se fosse realmente imperialista uma política destinada a obter pequenos ajustes dentro de uma moldura de *status quo*. O exemplo clássico do primeiro dos dois erros pode ser visto na tenta-

tiva de satisfazer as exigências alemãs, no final da década de 1930. O outro erro teve uma influência decisiva sobre as política externas das grandes potências européias nas décadas que antecederam o início da Primeira Guerra Mundial.

O problema da política: contenção, apaziguamento e temor

As políticas de imperialismo e do *status quo* são fundamentalmente diferentes em sua natureza, motivo por que devem ser também radicalmente distintas as políticas destinadas a combatê-las, respectivamente. Um procedimento adequado para conter uma política de *status quo* não pode ser satisfatório para combater uma política imperialista. Uma política do *status quo*, que busca ajustes dentro de um esquema já existente de distribuição geral do poder, pode ser enfrentada mediante o recurso a uma política de concessões recíprocas, de equilíbrio, de acomodação; em resumo, uma política que se valha de técnicas de ajustes no âmbito de uma determinada distribuição global de poder, com o propósito de conseguir uma vantagem máxima e vencer a dificuldade com um mínimo de perdas. Já o imperialismo, que pleiteia a subversão do referido esquema de distribuição de poder, só pode ser prevenido, no mínimo, por uma política de contenção que, em defesa da referida distribuição de poder, encerre um apelo no sentido de que sejam suspensos quaisquer atos de agressão, expansão ou demais perturbações do *status quo*, perpetrados pela nação imperialista.

A política de contenção ergue uma parede – que pode ser de verdade, como a Grande Muralha da China ou a Linha Maginot francesa, ou imaginária, como a linha de demarcação militar traçada entre a órbita Soviética e o mundo ocidental. Essa posição política declara à nação imperialista: "Somente até aqui e nenhum passo a mais", advertindo-a de que qualquer transgressão da linha acarretará a certeza de uma guerra.

O desejo de apaziguamento caracteriza uma política externa que procura fazer face à ameaça de imperialismo mediante o recurso a métodos mais apropriados a uma política de manutenção do *status quo*. Em outras palavras: ele tenta contrapor-se ao imperialismo como se este constituísse uma política de *status quo*. Ele erra, portanto, ao adotar uma política de acomodação e transferi-la de um ambiente político favorável à preservação do *status quo*, dentro do qual ela é adequada, para um ambiente exposto a um ataque imperialista, onde a mesma não tem qualquer cabimento. Poder-se-ia dizer que o apaziguamento representa uma forma corrompida de política de acomodação, adotada erroneamente devido ao equívoco de tomar uma política de imperialismo como se fosse uma política de *status quo*.

Tendo em vista a tendência contemporânea de usar o termo "apaziguamento" de modo indiscriminado, como se fora uma expressão de opróbrio, é importante observar que apaziguamento e imperialismo são termos correlacionados logicamente. Em outras palavras: uma política de apaziguamento adotada por um dos lados pressupõe uma política de imperialismo do outro. Se dissermos que o Estado A aplica em relação ao Estado B uma política de apaziguamento, estaremos ao mesmo tempo dizendo que o Estado B segue com respeito ao Estado A uma política de imperialismo. Se for incorreta a última declaração, a primeira deixará de ter sentido.

O apaziguador identifica nas reivindicações sucessivas do poder imperialista apenas objetivos limitados racionalmente, compatíveis em si próprios com a manutenção do *status quo*, e que devem portanto ser tratados segundo seus méritos intrínsecos ou mediante acomodação. Seu erro está em não perceber que esses reclamos sucessivos, longe de constituírem pedidos delimitados, originários de reivindicações específicas, não passam de elos de uma cadeia em cujo extremo está a exigência da derrubada do *status quo*. A conciliação de políticas antagônicas, quando executada com base em princípios legais ou morais, ou por meio da

negociação diplomática, constitui realmente a grande tarefa de uma diplomacia que opera nos dois sentidos dentro dos limites reconhecidos do *status quo*. Uma vez que ambos os lados aceitam uma determinada distribuição de poder, os dois podem permitir-se resolver suas disputas com base em princípios, ou mediante acomodações, visto que, seja qual for a solução encontrada, ela não afetará a distribuição básica de poder entre ambos.

Contudo, a situação é muito distinta quando um ou ambos os lados abrigam desígnios imperialistas, isto é, quando buscam uma modificação fundamental na distribuição de poder em vigor. Nesse caso, a solução das reivindicações respectivas sobre a base de princípios legais ou morais, ou mediante métodos de barganha, com desconhecimento da influência que tal solução possa ter sobre a distribuição de poder, corresponde a uma mudança gradual nas relações de poder em benefício da nação imperialista. Esta terá sempre vantagens advindas do recurso à acomodação, e se manterá invariavelmente cautelosa ao escolher as justificativas de suas reivindicações, de modo a continuar beneficiando-se também no terreno dos princípios. Como etapa final, essas pequenas mudanças graduais se somarão e levarão à alteração das relações de poder em favor da nação imperialista. Em outras palavras: esta última conseguirá uma vitória incruenta, embora decisiva, sobre um oponente que não soube distinguir entre acomodação e apaziguamento.

A Alemanha iniciou abertamente as suas políticas imperialistas em 1935, com o repúdio aos dispositivos sobre desarmamento contidos no Tratado de Versalhes, o que provocou a suspensão do processo de desmilitarização de outras nações e o acréscimo dos arsenais francês e russo. Se as considerarmos em si mesmas e nos abstivermos de seus objetivos ulteriores, teremos de admitir que as justificativas tinham seu mérito à luz do princípio legal de igualdade. Excetuados alguns protestos formais e alianças de fachada, a única reação tangível a esse primeiro passo alemão no caminho do império foi a conclusão,

três meses depois, do Acordo Naval Anglo-Germânico, mediante o qual a Grã-Bretanha concedia à Alemanha o direito de dispor de uma força naval com um volume não superior a 35% do total britânico. Tanto a reocupação da Renânia pela Alemanha como a denúncia, pela mesma, do controle internacional de seus cursos d'água, ocorridas em 1936, encontravam apoio no princípio legal de igualdade, desde que fossem aceitos como verdadeiros os limites racionais das reivindicações por ela apregoados. A anexação da Áustria, em 1938, poderia ser facilmente defendida pelo princípio da autodeterminação nacional, que aliás também fora um dos objetivos declarados dos países aliados, na Primeira Guerra Mundial.

Pouco mais tarde, ainda em 1938, a Alemanha reclamou as áreas germânicas da Checoslováquia. O pacto de Munique acedeu às pretensões alemãs. Quando Hitler, pouco antes do pacto de Munique, declarou que as áreas germânicas da Checoslováquia constituíam as últimas reivindicações territoriais que a Alemanha tinha a apresentar à Europa, ele na realidade estava dizendo que a anexação desses territórios representava um fim em si mesmo, contido em seus próprios limites racionais. Ele agia como se a política alemã operasse dentro da moldura geral do *status quo* europeu, que ela não pretendia subverter, e como se os demais países europeus devessem encarar a política exterior alemã por essa ótica. Foi somente no final de março de 1939, apenas cinco meses antes do início das hostilidades da Segunda Guerra Mundial, que a anexação total da Checoslováquia e as pretensões territoriais sobre a Polônia convenceram os países ocidentais desta dura verdade: o que se apresentara como uma política de *status quo* constituía na verdade, desde o início, uma política de imperialismo de dimensões continentais, se não mundiais.

Àquela altura, a distribuição do poder na Europa já se modificara em favor da Alemanha; e a tal ponto, que qualquer novo acréscimo de poder alemão só poderia ser evitado mediante o recurso à guerra. A Alemanha se fizera de tal modo poderosa que

podia agora desafiar abertamente o *status quo* de Versalhes. Por outro lado, baixara a tal nível o prestígio – isto é, a reputação de poder – das nações identificadas com a ordem estabelecida por Versalhes, que estas, se usassem apenas dos meios diplomáticos, jamais teriam como defender o que sobrara do *status quo*. Nada mais lhes restava senão render-se ou entrar em guerra. Desse modo, os agentes do apaziguamento de 1938 acabaram se tornando os "*quislings*" (se considerassem que seria inútil qualquer resistência ao imperialismo germânico) ou os heróis de 1939-1945 (se julgassem que a resistência se impunha moralmente, a despeito de quaisquer considerações sobre suas possibilidades de êxito ou sobre o resultado do conflito). A catástrofe final, bem como as trágicas opções por ela impostas aos atores no cenário internacional, estavam predeterminadas por aquele erro inicial, em função do qual se reagia a uma política de imperialismo como se se tratasse de uma política de *status quo*.

Uma vez que uma política de contenção tenha conseguido refrear a ação de uma política de imperialismo, ou que esta última tenha chegado ao seu limite (porque conseguiu seu objetivo ou porque se esgotou), o mecanismo de contenção (política de resistência inflexível) pode dar lugar à acomodação (política do "toma lá, dá cá"). Tal política, sempre nociva quando busca apaziguar o imperialismo, passa a ser meritória quando procura conciliar-se com uma política do *status quo* que tenha deixado para trás suas aspirações imperialistas. É a essa distinção a que se referiu *sir* Winston Churchill, quando ele declarou, na Casa dos Comuns, em 14 de dezembro de 1950:

> "Também goza de apoio quase unânime a declaração do primeiro-ministro, segundo a qual não haverá qualquer conciliação. Trata-se de um bom lema para o país. Contudo, nesta Casa, parece-me que ela deve ser definida de modo mais preciso. O que queremos dizer, creio eu, é que não haverá conciliação por motivo de fraqueza ou medo. A conciliação, em si

> própria, pode vir a ser boa ou má, dependendo das circunstâncias. Qualquer conciliação resultante de fraqueza ou medo é não só inútil como fatal. A conciliação que deriva da força, magnânima e nobre, pode revelar-se o mais seguro, e talvez único, caminho para alcançarmos a paz mundial."

O outro erro fundamental em que costumam tropeçar os responsáveis pela conduta dos negócios estrangeiros consiste em adotar uma posição oposta à que acabamos de discutir. Isto é, em tomar uma política de *status quo* por uma política de imperialismo. Agindo desse modo, o Estado A recorre a determinadas medidas de intento defensivo, tais como armamentos, bases ou alianças, com relação ao Estado B. Este, por sua vez, adota contramedidas, pois passou a julgar que o Estado A está iniciando uma política de imperialismo. Essas contramedidas, por sua vez, irão reforçar, por parte do Estado A, o primeiro receio equivocado das políticas do Estado B, e assim sucessivamente. No estágio final do processo, ou ambos os países corrigem seus erros com respeito às suas políticas respectivas ou as crescentes suspeitas mútuas, alimentando-se reciprocamente, acabam provocando uma guerra. De um erro inicial nasce um círculo vicioso. Duas ou mais nações, mesmo que cada uma só esteja buscando preservar o *status quo*, mas desde que estejam convencidas dos desígnios imperialistas das outras, encontram apoio para seus próprios erros de julgamento e ação nos desacertos das outras. Em uma situação como essa, somente um esforço sobre-humano poderá fazer com que a tendência dos acontecimentos seja desviada de um desfecho catastrófico.

Essa situação pode ser ilustrada com a história da diplomacia européia no período que vai da guerra franco-prussiana de 1870 até o início da Primeira Guerra, de 1914. Após a conclusão vitoriosa da guerra de 1870 e a fundação do império germânico, a política externa alemã passou a ser basicamente defensiva. Preocupava-se com a salvaguarda da posição conquistada pela Ale-

manha na Europa e com o perigo – o famoso *cauchemar des coalitions* de Bismarck – de que uma coalizão hostil, especialmente entre a França e a Rússia, pudesse ameaçar tal situação privilegiada. A Tríplice Aliança entre Alemanha, Áustria e Itália era o instrumento política defensiva, que também se escorava no Tratado de Resseguro com a Rússia, por meio do qual Alemanha e Rússia trocavam promessas de total neutralidade, caso um dos dois se envolvesse em guerra contra uma terceira potência.

Após a demissão de Bismarck em 1890, Guilherme II permitiu que expirasse o Tratado de Resseguro, principalmente devido ao receio de que sua manutenção pudesse alienar a Áustria e desse modo destruir a Tríplice Aliança. Em seguida, a Rússia (em 1891 e 1894) firmou com a França acordos que eram defensivos em sua natureza e obviamente inspirados pelo receio das intenções da Tríplice Aliança. Os dispositivos da Convenção Militar de 1894, em particular, anteciparam a possível transformação da natureza da Tríplice Aliança, que, de instrumento defensivo, passaria a ser imperialista. Desse modo, a Convenção deveria permanecer como uma força, para durar tanto quanto a Tríplice Aliança. Os principais dispositivos da Convenção apresentavam as seguintes estipulações: se a França fosse atacada pela Alemanha (ou pela Itália apoiada pela Alemanha), a Rússia prestaria ajuda militar à França. Esta faria o mesmo, com relação à Rússia, caso esta última fosse atacada pela Alemanha (ou pela Áustria secundada pela Alemanha). Caso houvesse mobilização das forças da Tríplice Aliança, a França e a Rússia mobilizariam as suas forças sem maior delonga.

Primeiro, o receio de alianças hostis levou à formação da Tríplice Aliança. Em seguida, o receio de que esta última fosse dissolvida provocou a suspensão, pela Alemanha, de relações amistosas com a Rússia. Finalmente, o receio das intenções da Tríplice Aliança provocou o surgimento da Aliança Franco-Russa. Foram portanto os receios mútuos dessas duas alianças defensivas, e a insegurança geral criada pelo caráter errático das decla-

rações de Guilherme II, que inspiraram as manobras diplomáticas durante as duas décadas que precederam a Primeira Guerra Mundial. Essas manobras buscavam ora novas combinações que destruíssem os alinhamentos existentes, ora o apoio, para as alianças em vigor, de potências que até então se mantinham distantes. No final, a conflagração geral de 1914 tornou-se inevitável pelo receio, em cada lado, de que o outro modificaria decisivamente as relações de poder em seu favor, caso não fosse dissuadido disso por uma tal mudança em seu próprio benefício. Nos dois blocos antagônicos, a Rússia e a Áustria eram especialmente dominadas por tal apreensão. O medo da existência de um suspeito imperialismo da outra parte alimentou um imperialismo reativo, o qual, por sua vez, deu substância ao receio original.

Os efeitos desvirtuadores do receio mútuo se mostram particularmente acentuados quando as políticas externas antagônicas são sobrepostas por ideologias de âmbito mundial [21], às quais as políticas externas realmente adotadas podem ou não corresponder. Assim, a ideologia comunista da revolução mundial e da comunização do mundo produz em nações não comunistas o receio de que as políticas externas dos países comunistas estejam necessariamente a serviço de um imperialismo mundial. Como conseqüência, qualquer movimento que um país como a União Soviética ou a China faça no tabuleiro das políticas internacionais não é julgado por seu mérito próprio, mas em função da ideologia política. Por outro lado, como a filosofia comunista parte do princípio de que as nações capitalistas são por natureza belicosas e "imperialistas", as declarações ocidentais de dedicação à lei e à ordem e de oposição à agressão e à subversão são interpretadas pelas nações comunistas como meros disfarces ideológicos de políticas imperialistas.

[21] Para uma explicação desse conceito, ver o Capítulo 7.

Essa percepção mitológica da realidade, em cada um dos dois lados, desperta o surgimento de políticas que buscam conter o imperialismo do lado oposto, e essas políticas confirmam, nas mentes de todas as pessoas interessadas, a interpretação mitológica original. Como conseqüência, as grandes potências se vêem enleadas em um círculo vicioso. Primeiro, o medo leva-as a interpretar a realidade em termos de uma ideologia que pode alimentar aquele receio. Em seguida, as medidas por eles adotadas para se proteger do que pode ser um perigo imaginário acabam por confirmar, no outro lado, os receios e a interpretação equivocada da realidade. E então são tomadas contramedidas contra essas medidas, contendo uma confirmação semelhante, e assim por diante. Desse modo, o receio de um lado alimenta o medo do outro, e vice-versa. Envolvidos em um receio recíproco e engajados simultaneamente numa corrida armamentista que busca atenuar esses mesmos receios, ambos os lados se mostram incapazes de submeter à prova da realidade dos fatos a concepção primitiva que tinham sobre o imperialismo. O que era originalmente uma percepção mitológica da realidade acaba tornando-se uma profecia que se faz realizar a si própria: as políticas geradas pelo receio mútuo parecem oferecer uma evidência empírica de que era correta a suposição original. [22]

O problema da identificação

O apaziguamento, que constitui uma tentativa de conciliação com um imperialismo não reconhecido como tal, e o medo que inventa um imperialismo onde ele nem existe – essas são as duas respostas erradas, os dois erros fatais que uma política

[22] Cf. John H. Kautsky, "Myth, Self-fulfilling Prophesy, and Symbolic Reassurance in the East-West Conflict", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. IX, No. 1 (March 1965), pp. 1 e segs.

externa inteligente tem de procurar evitar. Tal política externa inteligente, que sabe reconhecer onde existe um imperialismo de verdade e que consegue identificar a sua natureza específica, vê-se confrontada com cinco dificuldades, dotadas todas elas de uma extraordinária natureza.

A primeira e mais fundamental dessas dificuldades foi apontada por Bukharin, o principal expoente da doutrina comunista, desde a morte de Lenin até os grandes processos de expurgo, em meados dos anos 30. Refutando a explicação não econômica do imperialismo, ele assim resume sua visão: "O imperialismo constitui uma política de conquista. Mas nem toda política de conquista representa uma forma de imperialismo." [23] A declaração é correta e se coaduna perfeitamente com o que dissemos acima a respeito da distinção entre uma política de conquista que opera dentro do *status quo* e uma outra que busca subvertê-lo. [24] Fazer essa distinção em uma dada situação concreta implica vencer uma dificuldade extraordinária. Como poderia alguém saber, com um grau mínimo de certeza, quais eram os desígnios finais de Hitler? A partir de 1935, ele passou a fazer exigências sobre exigências, cada uma das quais poderia ser perfeitamente enquadrada em uma política de *status quo*, embora também pudesse constituir mais um elo em uma série de alpondras, ou pedras passadeiras, enfileiradas no caminho para um império. As passadas individuais eram ambíguas em si próprias e, desse modo, não revelavam a natureza verdadeira da política de que eram elementos formadores. Onde, portanto, poderia alguém ter achado uma resposta para a nossa pergunta?

Poder-se-ia tê-la encontrado, embora de forma tentativa e duvidosa, em duas das três situações típicas que foram aponta-

[23] N. I. Bukharin, *Imperialism and World Economy* (New York: International Publishers, 1929), p. 114.
[24] Ver páginas 94 e seguintes.

das acima, como sendo facilitadoras de políticas imperialistas. O desejo de derrubar o *status quo* do Tratado de Versalhes tinha sido, desde o começo, um dos pontos principais do programa nacional-socialista, que em 1933 se tornou o programa oficial do governo alemão. Tendo em vista a existência desse objetivo, poder-se-ia ter previsto que o governo alemão adotaria uma política que buscasse a sua concretização tão pronto ele tivesse condições de fazê-lo; a saber, a partir do momento em que as nações identificadas com o *status quo* do Tratado de Versalhes não mais pudessem ou desejassem defender aquele *status quo* de modo efetivo.

Essa dificuldade inicial e fundamental é agravada pela circunstância de que uma política que começa por buscar ajustes dentro de um certo quadro de distribuição de poder é suscetível de mudar a sua natureza, tanto como decorrência de seu sucesso como em virtude de um processo de frustração. Em outras palavras, a facilidade com que foram atingidos os objetivos originais, dentro da já estabelecida distribuição de poder, pode sugerir à nação expansionista que ela está lidando com antagonistas fracos e irresolutos, motivo por que uma alteração nas relações de poder existentes poderá ser conseguida sem grande esforço ou risco. Assim, do mesmo modo como o apetite pode aumentar à medida que se come, uma política bem-sucedida de expansionismo dentro do *status quo* pode, de um momento para o outro, transformar-se em uma política de imperialismo. Inversamente, o mesmo pode suceder com respeito a uma política expansionista dentro do *status quo*, mas que tenha fracassado. Uma nação frustrada em seus objetivos limitados, que não parecem ser alcançáveis dentro das relações de poder existentes, acaba concluindo que tem de alterar essas relações de poder para garantir que obterá o que ela quer.

Quando uma política é formulada em termos puramente territoriais, a natureza dos objetivos territoriais poderá às vezes indicar a natureza da política seguida. Esse objetivo pode ser, por

exemplo, a conquista de um ponto estratégico, cuja aquisição possa transformar as relações de poder naquela determinada região. Já não se pode contar com esse tipo de ajuda – e, ao contrário, deve-se antecipar uma dificuldade adicional – quando uma política externa usa principalmente os veículos de penetração econômica ou cultural. Também são ambíguos esses métodos, tendo-se em vista a natureza da política que eles servem, mas essa ambigüidade é muito maior que a do método militar, que se caracteriza por seus objetivos territoriais definidos. A expansão econômica e a cultural se apresentam geralmente sem uma indicação definida de área, pois se dirigem a uma ampla variedade de pessoas mal definidas. Além disso, são praticadas, em larga escala, por uma quantidade indefinida de nações. Constitui tarefa realmente difícil identificar a expansão econômica ou cultural como instrumento de imperialismo, em contraste com políticas idênticas que se mostram desprovidas de objetivos de conquista de poder, além dos culturais e econômicos explícitos, e que portanto não são imperialistas. Ainda neste caso, será útil uma referência às situações típicas favoráveis às políticas imperialistas.

As políticas econômicas ativas que a Suíça vem adotando na esfera internacional jamais tiveram qualquer conotação imperialista. Algumas políticas britânicas relativas a matéria de comércio exterior tiveram por vezes um viés imperialista com respeito a certos países. Hoje, seu objetivo é, de modo geral, puramente econômico, a saber, elas buscam obter para os habitantes das Ilhas Britânicas os meios necessários à vida cotidiana. Elas visam à sobrevivência econômica por meio de balanços de comércio e não via manutenção ou aquisição de poder político em detrimento de nações estrangeiras. Foi somente em relação a certas regiões estratégicas, como o Egito e o Irã, que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, determinadas políticas econômicas estiveram por vezes subordinadas a considerações políticas. E algumas dessas considerações podem ter ganho um caráter imperialista, ou poderão vir a adquiri-lo sob certas condições.

A penetração cultural da América Latina pela Espanha estava, de modo geral, destinada a não ter significado imperialista, visto que a fraqueza militar da Espanha em relação aos Estados Unidos eliminava qualquer idéia de alteração das relações de poder na América Latina em favor da Espanha. A missão cultural da França tem sido um fim em si mesma, em certos países e em determinadas épocas. Contudo, em certas circunstâncias e em alguns outros países, ela esteve subordinada a objetivos imperialistas. Nesse caso, também, a natureza da expansão econômica e cultural pode alterar-se como conseqüência de uma mudança na situação política. Quando surge a oportunidade, a "reserva de boa vontade" ou uma posição preponderante no comércio exterior de outro país – que haviam sido acumulados como fins em si mesmos – podem repentinamente tornar-se fontes de poder político e potentes instrumentos na disputa pelo poder. Contudo, quando as circunstâncias mudam de novo, todos esses trunfos podem ser perdidos de modo igualmente rápido.

Quando todas essas dificuldades tiverem sido vencidas, e uma política externa tiver sido corretamente identificada como imperialista, ainda restará um outro problema. Trata-se de definir a modalidade de imperialismo com a qual se tem de lidar. Um imperialismo localizado e vitorioso pode encontrar em seu próprio sucesso um incentivo para propagar-se cada vez mais, até atingir proporções continentais ou mundiais. De modo mais particular, um determinado país, no intuito de estabilizar e assegurar uma preponderância local, pode considerar necessário ampliar sua supremacia em uma escala ainda mais ampla, de modo a sentir-se plenamente seguro somente como um império mundial. Existe freqüentemente no imperialismo uma força dinâmica, ra-cionalizada em termos agressivos ou defensivos, que se inicia em uma região limitada para expandir-se por um continente e, a partir daí, projetar-se sobre o mundo. Enquadravam-se nesse tipo o Império Macedônico, de Felipe e Alexandre, e o

imperialismo napoleônico. Por outro lado, uma política de imperialismo mundial, desde que contida por uma força superior, pode recolher-se a uma região determinada geograficamente ou satisfazer-se com uma primazia local. Como também pode perder de todo as suas tendências imperialistas e acabar transformando-se em uma política de *status quo*. Esse tipo de desenvolvimento – de um impe-rialismo geograficamente determinado que evolui para uma modalidade localizada e em seguida para uma perda total e permanente de suas tendências imperialistas – pode ser visto na história do imperialismo sueco, nos séculos XVII e XVIII.

Por isso, jamais pode ser definitiva a avaliação das tendências imperialistas e, como conseqüência, das políticas que buscam contrapor-se às mesmas. Tanto as políticas como as contrapolíticas estão sempre sujeitas a reavaliação e reformulação. Mas os formuladores de política externa estão constantemente expostos à tentação de adotar uma determinada modalidade de expansão imperialista, ou de qualquer outro tipo de política exterior, como o padrão permanente e de seguir uma política externa adaptada a esse padrão, mesmo quando este último se modifica. Um imperialismo de dimensões mundiais requer contramedidas diferentes das que se mostram adequadas para um outro de forma localizada. Assim, uma nação que se opõe ao último tipo adotando medidas apropriadas para combater o primeiro acabará provocando os próprios perigos que ela busca evitar. Outro obstáculo reside nessa necessidade de reconhecer rapidamente uma mudança na política imperialista de outra nação. E uma eventual incapacidade de adaptar prontamente sua política exterior a essa modificação constituirá nova fonte de erro.

Finalmente, o imperialismo suscita um problema por ele compartilhado com qualquer tipo de política exterior – e que ele apresenta, contudo, de uma modo particularmente agudo. Trata-se do problema de distinguir a verdadeira natureza de uma política externa que se esconde por trás de seus disfarces

ideológicos. Os atores que se exibem no cenário internacional raramente apresentam com as suas verdadeiras cores a política externa que estejam seguindo, e uma política de imperialismo praticamente nunca revela a sua face verdadeira nos pronunciamentos dos que a adotam. A verdadeira natureza das políticas perfilhadas desaparece por trás de um véu de disfarces ideológicos. No Capítulo VII, serão discutidas as razões por que tal ocorre, bem como as modalidades típicas de que se revestem essas ideologias. No decorrer dessa discussão, ficará claro como é difícil distinguir entre a aparência de uma política externa e sua essência real.

Capítulo VI

A LUTA PELO PODER: POLÍTICA DE PRESTÍGIO

A política de prestígio é raramente reconhecida como tal na bibliografia política moderna, embora ela corresponda a um terço das manifestações básicas da luta pelo poder no cenário internacional. Podem ser de três tipos as razões para esse descaso, que ela compartilha com os relacionamentos sutis e intangíveis, cuja compreensão, como já vimos [1], sofreu em decorrência da preocupação teórica e prática com o aspecto material do poder, sob a forma de força, real ou apenas ameaçada. Além disso, a política de prestígio tem usado como seus principais veículos as formas aristocráticas de convívio social tais como praticadas no mundo diplomático. Esse mundo, sujeito às suas normas diplomáticas, suas querelas sobre honrarias e precedência e seus formalismos vazios, é a própria antítese do modo de vida democrático. Até mesmo as pessoas ainda não totalmente persuadidas de que a política de poder não passa de um atavismo elitista se inclinam por ver na política de prestígio, como exercida pelos diplomatas, um jogo anacrônico, frívolo e cômico, despido de qualquer conexão orgânica com as atividades normais de política internacional.

Finalmente, a política de prestígio, em contraste com as atividades de manutenção e aquisição de poder, só muito raramente constitui um fim em si mesmo. Mais freqüentemente, essa modalidade de política é composta de instrumentalidades por meio das quais a política de *status quo* e a do imperialismo

[1] Ver página 51

buscam alcançar seus fins. Tal circunstância pode levar-nos facilmente a concluir que a política de prestígio não é importante e não merece uma discussão sistemática.

Na realidade, a política de prestígio, por muito exagerados e absurdos que tenham sido por vezes os seus usos, é um elemento tão intrínseco das relações entre as nações como o desejo de prestígio o é nas relações entre indivíduos. Neste ponto, mais uma vez, torna-se óbvio que as políticas internacionais e domésticas não passam de manifestações diferenciadas do mesmo fato social. Nas duas esferas, o desejo de reconhecimento social constitui uma poderosa força dinâmica que determina as relações sociais e cria instituições sociais. O indivíduo busca a confirmação, por parte de seus concidadãos, da avaliação que ele tem de si mesmo. E é somente graças ao tributo que os outros lhe rendem por suas altas virtudes, inteligência e poder, que ele se torna plenamente consciente e pode usufruir do que estima serem as suas qualidades superiores. Somente devido à sua reputação de superioridade, conseguirá ele conquistar a parcela de segurança, riqueza e poder que ele considera lhe serem devidos. Desse modo, na luta pela existência e pelo poder – que de certo modo constitui a matéria-prima do mundo social –, o que os outros pensam sobre nós se torna tão importante quanto o que somos na realidade. O que somos como membros de uma sociedade acaba sendo determinado muito mais pela imagem refletida no espelho das mentes de nossos companheiros (isto é, nosso prestígio), do que pelo próprio original, do qual a referida figura no espelho pode ser apenas um reflexo distorcido.

Por isso, constitui uma tarefa necessária e importante fazer com que a imagem mental que as demais pessoas formam da posição de alguém na sociedade represente pelo menos a situação verdadeira, caso não lhe seja superior. É nisso que consiste a política de prestígio. Seu propósito é convencer outras nações do poder que seu país realmente possui – ou que ele acredita (ou deseja) que as demais nações suponham que ele

detém. São dois os instrumentos específicos que servem a esse propósito: o cerimonial diplomático, na mais ampla acepção do termo, e a exibição de força militar.[2]

O Cerimonial Diplomático

Dois episódios extraídos da vida de Napoleão mostram-nos claramente os símbolos por meio dos quais se expressa em formas cerimoniais a posição de poder de um governante que representa uma nação. O primeiro apresenta Napoleão no ápice de seu poder; o outro indica que ele deixara para trás aquele pináculo.

Em 1804, quando Napoleão estava prestes a ser coroado imperador pelo Papa, cada um dos dois monarcas tinha um interesse vital em demonstrar a sua superioridade sobre o outro. Napoleão teve mais êxito em afirmar a sua supremacia, não somente por ter colocado com suas próprias mãos a coroa sobre a cabeça, em vez de deixar o Papa fazê-lo, mas também graças a um estratagema diplomático que um de seus generais, o duque de Rovigo, também seu ministro da polícia, menciona em suas memórias:

> "Ele foi encontrar-se com o Papa na estrada de Nemours. Para evitar maiores cerimônias, adotou-se o pretexto de que participavam todos de uma reunião de caça. Os espectadores, com as respectivas comitivas, já estavam na floresta. O imperador chegou a cavalo, em um traje de caça, acompanhado de seu séquito. A reunião teve lugar ao meio-dia, no topo de uma colina. Foi lá que se deteve a carruagem do Papa. Ele desceu pela porta esquerda, em seu traje branco. O chão estava sujo;

[2] Ver também, nas páginas 608 e seguintes, a discussão da propaganda, que serve em boa medida como um instrumento da política de prestígio.

> ele não queria pisá-lo com seus sapatos de seda branca, mas acabou tendo de fazê-lo.
> Napoleão desceu para recebê-lo. Abraçaram-se. E a carruagem do imperador, que avançara propositadamente, adiantou-se ainda por alguns passos, como que levada pela falta de atenção do condutor. Foram postados homens para manter abertas as duas portas: no momento de entrar, o imperador tomou a porta da direita, e um oficial da corte conduziu o Papa para a da esquerda, de modo que os dois entraram na carruagem ao mesmo tempo. O imperador sentou-se com toda naturalidade à direita; e esse primeiro passo decidiu sem negociação a etiqueta que seria observada durante todo o tempo restante em que o Papa iria permanecer em Paris." [5]

O outro episódio ocorreu em 1813, em Dresden, após a derrota na Rússia, quando Napoleão já se sentia ameaçado por uma coalizão de toda a Europa, coalizão esta que muito breve lhe infligiria a desastrosa derrota de Leipzig. Durante uma entrevista que se prolongou por nove horas, Napoleão tentou dissuadir o chanceler austríaco, Metternich, a juntar-se à referida coalizão. O chanceler tratou Napoleão como um homem já condenado, enquanto que este se comportou como o senhor da Europa, que fora de fato durante quase uma década. Após um diálogo particularmente tempestuoso, Napoleão, como se estivesse querendo testar sua superioridade, deixou cair seu chapéu, esperando certamente que o porta-voz da coalizão o apanhasse. Quando Metternich fingiu nada ter notado, deve ter ficado claro para ambos aqueles homens que acabara de ocorrer uma alteração decisiva na situação de prestígio e poder do vencedor das batalhas de Austerlitz e Wagram. Metternich resumiu a situação, no fim da discussão, quando disse a Napoleão que o considerava um homem perdido.

[5] *Memoirs of the Duke of Rovigo* (Londres, 1828), Vol. 1, Particular II, p. 73.

As relações entre diplomatas prestam-se naturalmente a servir como instrumentos de uma política de prestígio, visto que os diplomatas são os representantes simbólicos de seus respectivos países.[1] O respeito com que eles são geralmente tratados é devido na verdade aos seus países. O respeito que eles demonstram é de fato manifestado por seus países. O insulto que eles lançam ou recebem é dirigido ou sofrido por seus países. A história está repleta de incidentes que ilustram estes pontos, bem como a importância a eles atribuída na política internacional.

Na maioria das cortes, era norma que os embaixadores estrangeiros fossem apresentados ao soberano por funcionários comuns, ao passo que os embaixadores reais eram apresentados por príncipes. Quando, em 1698, o rei Luís XIV determinou que o embaixador da República de Veneza lhe fosse apresentado pelo príncipe de Lorena, o Grande Conselho de Veneza solicitou ao embaixador francês assegurasse ao rei que a República de Veneza lhe seria eternamente reconhecida por essa honra, e que o Conselho enviaria uma carta especial de agradecimento a Luís XIV. Por meio desse gesto, a França demonstrava considerar a República de Veneza tão poderosa quanto um reino. Era devido a esse novo prestígio adquirido que Veneza mostrava a sua gratidão. Na corte pontifícia, o papa costumava receber os representantes diplomáticos dos diferentes Estados em salões distintos. Os embaixadores de cabeças coroadas e de Veneza eram recebidos na *Sala Reggia*; os representantes de outros príncipes e de repúblicas, na *Sala Ducale*. Conta-se que a República de Gênova teria oferecido milhões ao papa, no intuito de que seus representantes fossem admitidos na *Sala Reggia*, em vez de o serem na *Sala Ducale*. O papa, contudo, recusou-se a acatar o pedido, devido à oposição de Veneza, que não admitia fosse Gênova tratada em termos de igualdade com ela. Igualda-

[1] Para as diferentes funções dos diplomatas, ver o Capítulo 31.

de de tratamento, no caso, teria significado igualdade de prestígio – isto é, de reputação de poder –, hipótese que o Estado de maior prestígio não poderia tolerar.

No final do século XVIII, ainda era costume na corte de Constantinopla que, ao serem apresentados ao sultão, os embaixadores e os membros de seus séquitos fossem agarrados pelos braços por funcionários da corte e forçados a baixar as cabeças. Depois da costumeira troca de discursos entre o embaixador e o primeiro-ministro, os oficiais da corte exclamavam: "Louvado seja o Eterno porque os infiéis vieram prestar homenagem ao nosso cetro gloriosamente brilhante." A humilhação dos representantes de países estrangeiros destinava-se a simbolizar a inferioridade de poder dos países que eles representavam.

Durante o governo de Theodore Roosevelt, todos os representantes diplomáticos eram recebidos juntos, no dia 1º de janeiro, a fim de apresentar seus cumprimentos ao presidente. O presidente Taft resolveu modificar essa disposição e determinou que os embaixadores e ministros fossem recebidos separadamente. Quando o ministro espanhol, que não tinha sido informado dessa alteração, apareceu na Casa Branca, no dia 1º de janeiro, para a recepção aos embaixadores, foi-lhe recusada a entrada. Com base nesse incidente, o governo espanhol chamou de volta o seu ministro e apresentou um protesto junto ao governo dos Estados Unidos. Uma nação que acabara de perder seu império e passara à condição de potência de terceira categoria insistia em que, no mínimo, lhe fosse garantido o prestígio à altura de sua antiga grandeza.

Em 1946, quando ao ministro do Exterior da União Soviética foi reservado um lugar na segunda fila, em uma festa de celebração da vitória em Paris – enquanto os representantes das outras grandes potências ficavam na primeira –, ele se retirou da reunião, em protesto. Uma nação que durante muito tempo fora um pária na comunidade internacional conseguira finalmente alcançar a posição indisputável de grande potência

e insistia portanto em beneficiar-se do prestígio devido à sua nova condição. Na Conferência de Potsdam, em 1945, Churchill, Stalin e Truman não conseguiram chegar a um acordo sobre quem deveria entrar na sala da conferência em primeiro lugar; acabaram entrando simultaneamente, por portas diferentes. Esses três líderes políticos simbolizavam o poder respectivo de seus países. Em conseqüência, a precedência porventura concedida a qualquer um deles teria dado à sua nação um prestígio de superioridade sobre os outros dois, que estes não estavam dispostos a aceitar. Uma vez que invocavam igualdade de poder, eles se consideravam obrigados a respeitar o grau de prestígio em que aquela igualdade encontra a sua expressão simbólica.

Citemos dois exemplos recentes. A França, uma vez que De Gaulle não aceitava as tendências supranacionais das Comunidades Européias, se opunha a

> "....o estilo tradicional – fraque, calças listradas e champanhe – com o qual o dr. Walter Hallstein, presidente da Comissão de Mercado Comum, vem recebendo os embaixadores que apresentam as suas credenciais.
>
> Paris considera que uma cerimônia dessas cria a impressão de que o dr. Halstein, no que diz respeito ao recebimento de credenciais dos embaixadores, tem a mesma estatura que um chefe de Estado, tal como o presidente De Gaulle.
>
> Os franceses sustentam que a Comissão não é um governo, motivo por que a referida cerimônia deveria ser realizada com menos brilho. Esse é um aspecto da oposição francesa às chamadas características supranacionais das comunidades européias. A França as considera como grupos de Estados soberanos.[5]

[5] *The New York York Times*, 4 de maio de 1996, p. 16.

As negociações de paz entre os Estados Unidos, os governos do Vietnã do Sul e do Norte e a Frente de Liberação Nacional (Vietcongue), que deveriam ter-se iniciado em novembro de 1968, foram retardadas por cerca de dez semanas devido a uma discussão sobre a forma que deveria ter a mesa da conferência. O Vietnã do Norte propôs quatro opções: uma mesa quadrada, ou quatro mesas dispostas em forma de círculo ou losango, ou ainda uma mesa redonda comum que formasse um círculo contínuo completo. Os Estados Unidos, por outro lado, propuseram três outras opções: duas metades de mesas ovais colocadas uma contra a outra, de modo a constituir uma forma oval interrompida, ou duas mesas semicirculares formando um círculo interrompido, ou duas mesas semicirculares, um pouco separadas entre si, com duas mesas retangulares para as secretárias, entre as mesmas. Com respeito a esta última proposta, os Estados Unidos admitiram que as duas mesas semicirculares poderiam ser postas juntas, de modo a se juntarem às mesas das secretárias. Em qualquer dos casos, contudo, as mesas das secretárias teriam de avançar algumas polegadas de cada lado das mesas curvas.[6] Finalmente, todos concordaram no sentido de que houvesse uma mesa circular, sem placas com nomes, sem bandeiras ou outras indicações. Duas mesas retangulares, medindo cerca de 90 por 135 centímetros, deveriam ser colocadas a cerca de 45 centímetros de cada lado da mesa circular.

O que existia realmente por trás desses procedimentos aparentemente absurdos? O Vietnã do Norte insistia em que o Vietcongue fosse reconhecido como uma das partes negociadoras. Os Estados Unidos queriam o reconhecimento de seu pressuposto (básico para a sua antiga concepção da guerra) de que o Vietcongue não passava de uma mera extensão do regime

[6] *The New York York Times*, 14 de dezembro de 1968, p. 2.

norte-vietnamita. Desse modo, toda a controvérsia sobre a forma da mesa era na verdade uma manifestação simbólica da substância do conflito. Seria a Guerra do Vietnã o resultado da agressão do Vietnã do Norte, usando o Vietcongue como seu instrumento? Ou seria o Vietcongue uma força popular autêntica, ajudada e incentivada, mas não criada, pelo Vietnã do Norte? A forma da mesa, qualquer que fosse ela, representaria um prejulgamento da questão substantiva. O formato finalmente aceito pareceu deixar o assunto em suspenso.

A importância política das recepções sociais em que todos os diplomatas competem entre si é muito bem ilustrada por estes trechos de um artigo que trata do cenário social de Washington:

> " É muito discutível, naturalmente, essa versão de que as embaixadas estrangeiras *compram* realmente alguma coisa para seus países. Não há como verificar. Mas o fato é que a maioria dos embaixadores cumprem suas obrigações sociais com a maior seriedade e as consideram como um dos mais importantes e produtivos aspectos de sua função. Provavelmente estão certos.
>
> Afinal de contas, o sentido de decoro limita severamente as atividades de um embaixador na capital junto à qual ele está acreditado. É claro que um embaixador não deseja ser visto no Capitólio, misturando-se com os membros do Congresso ou deixando registrada publicamente uma reação ao tom ou conteúdo dos debates legislativos. Não obstante, ele tem de movimentar-se o suficiente para recolher impressões fidedignas sobre os assuntos e autoridades americanas, ao mesmo tempo em que, por sua vez, deve deixar a marca de sua natureza pessoal e de seu país sobre a mente pública. Para tanto, a atividade social representa quase que sua única saída. A menos que seja cativante e eficaz nos salões, ele não será na chancelaria de grande utilidade para seu país.
>
> Como os latino-americanos costumam oferecer as maiores e mais custosas recepções em Washington, sem parecer delas

> tirar o menor partido, há uma tendência a considerá-los como meros boêmios perdulários. Isso é um equívoco. O que os "latinos" estão tentando angariar, sobretudo, é prestígio, um lugar de igualdade na família das nações americanas. E quem poderá dizer que, ostentando não somente sua riqueza, mas também suas boas maneiras e mentes brilhantes e estimulantes, em uma série de divertimentos sem rival, não estarão eles realizando uma parte de seu objetivo?" [7]

A política de prestígio que se concretiza mediante a demonstração do poder que uma nação tem (ou pensa que tem, ou que deseja que as outras nações acreditem que ela tem) encontra um campo particularmente fértil na escolha da localização de encontros internacionais. Quando se confrontam várias pretensões antagônicas, concorrendo umas com as outras, sem que se possa chegar a um resultado por meio da conciliação, o local finalmente escolhido para a reunião recai freqüentemente em um país que não participa da competição em termos de prestígio. Esse é o motivo por que cidades como a Haia, nos Países Baixos, e Genebra, na Suíça, acabam sendo preferidas como sedes de conferências internacionais. Amiúde, a mudança de um desses locais prediletos em favor de um outro simboliza uma mudança na escala da primazia do poder. Em boa parte do século XIX, a maioria das conferências internacionais se realizava em Paris. Mas o Congresso de Berlim de 1878, realizado na capital do recém-restaurado Império Germânico, após sua vitória sobre a França, serviu para demonstrar a todo o mundo o novo prestígio da Alemanha, que agora se constituía o poder preponderante no continente europeu.

Originalmente, a União Soviética se opôs à escolha de Genebra para sede das Nações Unidas, visto que aquela cidade,

[7] "R.S.V. Politics", *Fortune*, fevereiro de 1952, p. 120. (Usado com a permissão de *Fortune*. Copyright Time Inc., 1952).

que fora a antiga sede da Liga das Nações, lhe recordava o período em que estivera mais baixo o prestígio russo, entre as duas guerras mundiais. Mais tarde – quando a distribuição de poder dentro da ONU, que então se reunia em Nova York, na esteira da Segunda Guerra Mundial, mostrou que a União Soviética parecia pertencer à minoria permanente, confrontada com a maioria sob a liderança americana –, os soviéticos passaram a advogar a transferência do quartel-general das Nações Unidas para Genebra, cidade que para eles não trazia embutida qualquer referência simbólica à preponderância americana. O fato de que em 1972 o presidente Nixon se tenha reunido com o primeiro-ministro chinês Chu En Lai em Beijing, e não em Washington ou em outro local neutro, apresenta um significado simbólico das mudanças que as nações em apreço acreditam ter ocorrido na distribuição do poder na Ásia e no mundo em geral.

Normalmente, uma nação que tenha a preponderância de poder sobre um determinado campo de atividades ou região geográfica insiste que as conferências internacionais que tratem de matérias referentes àquele campo ou região se realizem dentro, ou pelo menos perto, de seu território. Desse modo, a maioria das conferências internacionais sobre questões marítimas se tem realizado em Londres. Grande parte das conferências ligadas ao Japão tem tido lugar em Washington ou Tóquio. Quase todas as conferências internacionais relativas ao futuro da Europa após a Segunda Guerra Mundial ocorreram em território russo, como Moscou ou Yalta, ou em território ocupado pela União Soviética, como Potsdam, ou ainda na proximidade desse território, como Teerã. Contudo, lá para o final do ano de 1947, a situação política já mudara de tal modo, que o presidente Truman se sentiu confiante para declarar, com grande ênfase, que só se reuniria com Stalin em Washington.[8]

[8] *New York York Times*, 19 de dezembro de 1947, p. 1; 27 de julho de 1948, p.1; 4 de fevereiro de 1949, p. 1.

EXIBIÇÃO DE FORÇA MILITAR

Além das práticas diplomáticas, a política de prestígio também pode empregar demonstrações militares para alcançar seus propósitos. Uma vez que a força militar é a mais óbvia medida do poder de uma nação, a manifestação da mesma serve para inculcar o poderio de uma nação sobre as demais. Por exemplo, um determinado país convida rotineiramente os representantes militares de países estrangeiros para assistir a manobras de tropas de seu exército e marinha, em tempo de paz, não com o objetivo de pô-los a par de segredos militares, mas sim para impressioná-los, e aos respectivos governos, com o seu estado de preparação militar. O convite feito a observadores estrangeiros para assistir aos dois testes com bombas atômicas no Pacífico, em 1946, destinava-se a efeito similar. Esperava-se que o observador estrangeiro ficasse impressionado, por um lado, com o poderio naval dos Estados Unidos e com os progressos americanos no campo da tecnologia. Segundo informa uma reportagem do *Neto York York Times,* "vinte e um observadores da Comissão de Controle da Energia Atômica, das Nações Unidas, admitiram hoje que os Estados Unidos estavam bombardeando um grupo de navios maior do que muitas das marinhas do mundo."[9] Por outro lado, dava-se ao observador estrangeiro a oportunidade de ver por si mesmo o que a bomba atômica poderia fazer, acima e abaixo da água, e quão superior teria de ser em força militar uma nação que dispunha do monopólio da bomba atômica, em comparação com as outras nações que não a tinham.

Dada a alta mobilidade das esquadras, que levam a bandeira e o poder de uma nação aos quatro cantos do globo, e conhecida a forte impressão que a aparência das mesmas pode causar, é natural que exercícios de demonstrações navais tenham consti-

[9] Ibid., 1º de julho de 1946, p. 3.

tuído no passado um dos instrumentos favoritos da política de prestígio. A visita, em 1891, da frota francesa ao porto russo de Kronstadt e a visita de retribuição, em 1893, da frota russa ao porto francês de Toulon assinalam um ponto crucial na história política do mundo. Essas visitas recíprocas demonstraram ao mundo uma solidariedade política e militar entre a França e a Rússia, que pouco depois se cristalizaria em uma aliança política e militar. O despacho periódico, pelas grandes potências marítimas, de esquadrões navais para os portos do Extremo Oriente demonstravam aos povos daquela região a superioridade do poder ocidental. De tempos em tempos, os Estados Unidos mandam vasos de guerra aos portos latino-americanos com o intuito específico de recordar àquelas nações que, no hemisfério ocidental, o poder naval americano é supremo.

Sempre que as reivindicaçoes de uma potência marítima eram desafiadas em regiões coloniais ou semicoloniais, tanto por nativos locais como por potências concorrentes, aquelas nações enviavam navios de guerra para a região, como representantes do seu poder. Exemplo famoso dessa modalidade de política de prestígio foi a visita que Guilherme 11 fez, em 1905, a bordo de um vaso de guerra, ao porto de Tanger, no Marrocos, com o propósito de contrabalançar as reivindicações que a França impunha àquele país. Os cruzeiros que, desde a Segunda Guerra Mundial, esquadrões navais americanos vêm fazendo a portos italianos, gregos e turcos, no Mediterrâneo, representam uma resposta inequívoca às aspirações russas naquela região. A selecão das regiões mais expostas da Europa Ocidental, para nelas serem realizadas manobras das forças combinadas dos aliados ocidentais, destina-se a demonstrar à União Soviética e aos próprios aliados o poderio militar da Aliança Atlântica e a sua de-te-rminação de empregar esse poder em defesa do *status quo* na Europa Ocidental.

A forma mais drástica da modalidade militar de política de prestígio ocorre com a mobilização parcial ou total. A mohilízacào,

como um dos instrumentos da política de prestigio, pode ser considerada como obsoleta nos dias de hoje, uma vez que a guerra do futuro exigirá de todos, com toda probabilidade, um estado de preparo total, a qualquer momento. No passado, contudo, e ainda em 1938 e 1939, a convocação de celtas classes das reservas, ou de todos aqueles sujeitos ao serviço militar, tem constituído um poderoso instrumento da política de prestígio. Tomemos um exemplo. Tanto em julho de 1914 - quando a Rússia mobilizou o seu exército, movimento esse que foi seguido pela convocação das forcas austríacas, alemãs e francesas –, como mais tarde - quando a França e a Checoslováquia mobilizaram suas tropas, em setembro de 1938, e a Franca fez o mesmo, em março e setembro de 1939 –, o objetivo foi sempre o de demonstrar, tanto para amigos como para inimigos, a sua própria força militar e a determinação de empregar esse poder para apoiar a execução de seus fins políticos.

Aqui, o prestígio - isto é, reputação de dispor de poder - é empregado ora como meio de dissuasào, ora como instrumento para a preparação para a guerra. Cada um deseja que o prestígio de sua própria nação seja suficientemente grande para demover as outras nacóes de recorrerem à guerra. Ao mesmo tempo, espera-se que, se essa política de prestígio vier a falhar, a mobilização das forças armadas antes do início real das hostilidades coloque a sua nação na mais vantajosa posição militar possível, dadas as circunstâncias Nesse ponto, as estratégias política e militar tendem a fundir-se e a transformar-se em dois aspectos distintos da mesma política. Teremos mais tarde a oportunidade de apontar as relações íntimas entre a política exterior e a militar, tanto em tempos de paz como de guerra. [10]

[10] Ver Capítulos 9, 23 e 32.

DOIS OBJETIVOS DA POIiTICA DE PRESTiGIO

A política de prestígio apresenta dois possíveis objetivos: o prestígio que é buscado como um fim em si mesmo, hipótese que geralmente só ocorre no interior das sociedades nacionais ou, mais freqüentemente, o prestígio para ser utilizado no campo das relações internacionais, em apoio a uma política de *status quo* ou de imperialismo. Neste caso, o prestígio é, quando muito, um agradável subproduto de políticas externas cujos objetivos finais não consistem na reputação de poder, mas na própria substância do poder. Os memhros individuais de uma sociedade nacional, protegidos como são em sua existência e posição social por um sistema integrado de instituições sociais e normas de conduta, podem dar-se a liberdade de competir em busca de prestígio, como uma forma inofensiva de disputa social. Contudo, as nacoes - que, por serem membros da sociedade internacional, têm de confiar no seu próprio poder para a proteção de sua existência e posição de poder - não podem impunemente ver com descaso o efeito que um ganho ou uma perda de prestígio poderá acarretar à sua posição de poder no cenário internacional.

Não é por mero acaso, portanto, com já tivemos a ocasião de assinalar, que as questões de prestígio tendem a ser tratadas superficialmente por certos observadores de assuntos internacionais que subestimam a importância do poder. Do mesmo modo, nào se deve a um mero acidente o fato de que somente egocêntricos temerários se inclinam a seguir uma política de conquista de prestígio como um fim em si mesmo. Disso, em épocas recentes, são exemplos Guilherme II e Mussolini. Inebriados com um poder doméstico recentemente conquistado, eles tendiam a ver a política internacional como uma espécie de esporte pessoal em que seria possível gozar de uma superioridade pessoal mediante a exaltação de seu próprio país e a humilhação dos demais. Ao agir desse modo, entretanto, eles

confundiram a cena nacional com a internacional. No cenário interno, a demonstração de seu poder, ou pelo menos de sua aparência, não passaria, na pior das hipóteses, de uma tolice inofensiva. No exterior, fazer tal demonstração corresponde a brincar com fogo, o qual acabará destruindo o jogador que não dispuser de poder proporcional à sua crença ou pretensão. Os governos constituídos de uma só pessoa, isto é, as monarquias absolutas ou ditaduras, tendem a identificar a glória pessoal do governante com os interesses políticos da nação. No que diz respeito à condução de uma política externa de êxito, essa identificação equivale a uma séria fraqueza, pois ela leva a uma política de busca de prestígio como um fim em si mesma, esquecida dos interesses nacionais que estejam em jogo e do poder necessário para servir-lhes de base. A política americana na Indochina, no período de 1965 a 1975, bem que poderia ser vista sob a ótica desta análise.

A função que a política de prestígio desempenha para as políticas de *status quo* e de imperialismo se origina da própria natureza da política internacional. A política externa de uma nação corresponde sempre ao resultado de uma avaliação de como se encontram as rclacoe» de poder entre várias nações, em um certo momento da história, e de como as mesmas se desenvolverão provavelmente a curto e médio prazos. A política exterior dos Estados Unidos, por exemplo, fundamenta-se em uma estimativa do poder daquele país em relação, digamos, ao poder da Grã-Bretanha, da União Soviética e da Argentina, bem como do provável desenvolvimento futuro do poder desses diversos países. Do mesmo modo, as políticas externas da Grã-Bretanha. da União Soviética e da Argentina estarão baseádas em avaliações semelhantes, que são sujeitas constantemente a revisões, de modo a estarem sempre atualizadas.

A função primária dessa política de prestígio consiste em influenciar tais avaliações. Se, por exemplo, os Estados Unidos pudessem inculcar nas nações latino-americanas a noção da gran-

deza de seu poder, de modo a convencê-las de que a preponderância daquele país no hemisfério ocidental é inquestionável, a sua política de *status quo* no hemisfério deixaria provavelmente de ser desafiada, e seu sucesso tenderia portanto a ser garantido. A relativa estabilidade política que a Europa gozou durante boa parte das décadas de 1920 e 1930 deveu-se principalmente ao prestígio da França, que era então a mais forte potência do mundo. O imperialismo germânico deve em grande parte os seus triunfos a uma vitoriosa política de prestígio. Essa política foi capaz de convencer as nações interessadas na manutenção do *status quo* de que a Alemanha contava com a superioridade, se não com a invencibilidade. Tal objetivo foi claramente alcançado, por exemplo, com a projeção a platéias de estrangeiros, de preferência compostas de líderes militares e políticos, de filmes documentários mostrando cenas da "hlitzkrieg" na Polônia e na França. Sejam quais forem os objetivos finais da política externa de uma nação, o seu prestígio - a saber, a sua reputação de dispor de poder - constitui sempre um fator importante, e por vezes decisivo, na determinação do sucesso ou da falência de sua política externa. Portanto, uma política de prestígio constitui um elemento indispensável em uma política exterior que se queira racional.

A Guerra Fria, que dominou as relaçoes entre o mundo ocidental e o bloco soviético durante as duas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, foi combatida basicamente com as armas tradicionalmente ligadas ao prestígio. Os Estados Unidos e a União Soviética procuraram impressionar um ao outro com os respectivos progressos tecnológicos, poderio militar, potencial econômico e princípios políticos, no intuito de enfraquecer o moral do adversário e tentar dissuadi-lo de dar um passo irreversível no caminho da guerra. De modo semelhante, eles procuraram inculcar essas mesmas qualidades em seus aliados, nos membros da aliança hostil e nas nações cuja orientação ainda fora definida. Seu propósito consistia em manter a fideli-

dade de seus próprios aliados, enfraquecer a unidade da coalizão adversária e conquistar o apoio dos países ainda neutros.

O prestígio tornou-se uma arma política particularmente importante em um período em que a luta pelo poder é travada não somente mediante o recurso aos métodos tradicionais de pressão política e forca militar, mas também, em larga medida, como um combate pela conquista das mentes dos homens. Em grandes extensões da Ásia, do Oriente Médio, da África e da América Latina, a Guerra Fria foi travada primordialmente em termos de competição entre duas filosofias políticas, sistemas econômicos e modos de vida rivais. Esse é um outro modo de dizer que, nessas regiões, o prestígio – isto é, a reputação de desempenho e poder - se tornou a principal aposta a ser ganha por meio da guerra política. Os principais instrumentos dessa batalha são a propaganda, que busca ampliar o prestígio de um dos lados e esvaziar o do inimigo, e a ajuda externa, que tenta impressionar a nação recipiendária mediante a exibição de proficiência econômica e tecnológica do provedor da ajuda.

Uma política de prestígio alcança o seu verdadeiro triunfo quando consegue assegurar à nação que a pratica uma tal reputação de poderio, que esta se sente dispensada de recorrer ao emprego concreto do instrumento de poder. Sào dois os fatores que tornam possível tal triunfo: uma reputação de poderio inquestionável e o reconhecimento, em geral, de que tal nação exercerá suficiente autocontrole no emprego desse poder. Dessa rara combinação, podem ser considerados exemplos clássicos os Impérios Romano e Britânico, bem como a política norte-americana da Boa Vizinhança, enquanto esteve em ação.

A longevidade do Império Romano, em contraste com a rápida desagregação que geralmente selou o destino de estruturas imperiais de dimensões similares, se deveu-se primordialmente ao profundo respeito em que era tido o nome de um romano dentro das fronteiras imperiais. Roma era superior em argúcia política e força militar a todos os componentes do império. Ao

tornar o mais leve possível o peso de sua superioridade, ela retirou dos povos conquistados o incentivo de tentar liberar-se da dominação romana. Na pior das hipóteses, um ou outro desses povos poderia revoltar-se, mas, como jamais havia estímulos hastanres para o estabelecimento de uma coalizão realmente forte, Roma nunca se sentia desafiada de verdade. As rebeliões isoladas costumavam ser tratadas de modo rápido e eficiente pelo poder romano prepodcrantc, o que contribuía ainda mais para elevar o seu prestígio de poder. E, desse modo, crescia cada vez mais a reputação do exercício moderado do poder de Roma, mediante o contraste entre o destino miserável daqueles que ousavam desafiar Roma e a existência próspera e pacífica, sob a proteção da lei romana, dos que lhe permaneciam leais.

A mesma reputacào de poder suavizado pela firmeza do autocontrole constituía também uma das pedras fundamentais do Império Britânico. Muitos observadores mostraram-se maravilhados com a capacidade com que alguns milhares de oficiais britânícos souberam dominar centenas de milhoes de indianos, sem falar nos laços voluntários de lealdade que mantiveram unidos em um império os diversos domínios autônomos. Contudo, as derrotas desonrosas sofridas pela Grã-Bretanha durante a Segunda Guerra Mundial, nas mãos dos japoneses, abalaram para sempre a sua reputação de poder incontrasrável. E o clamor pela liberação nacional, suscitado pelos povos dominados em toda a Ásia, contribuiu muito para apagar a memória de um governo tolerante, suavizado pelo tempo e pela sabedoria. Uma vez perdido esse prestígio duplo, e esgotados todos os recursos para manter vivo o império britânico à custa de simples forca, a parte asiática do império não pôde sobreviver por muito tempo à queda de prestígio da Grã-Bretanha.

Durante a era da Política da Boa Vizinhança, a hegemonia dos Estados Unidos no hemisfério ocidental também repousava sobre a sua reputação de poder incontrastável, mais do que sobre o emprego real do mesmo. Era de tal modo óbvia a superiorida-

de daquele país na região, que o seu mero prestígio bastava para garantir-lhe uma posição compatível com seu poder, entre as repúblicas americanas. Em certas épocas, os Estados Unidos puderam mesmo deixar de insistir sobre o prestígio que lhes era devido, uma vez que o autocontrole assim manifestado tornou a sua hegemonia mais tolerável para os vizinhos do sul. Esse foi o motivo por que os Estados Unidos, a partir da inauguração da Política da Boa Vizinhança, timbrararn em fazer com que as conferências pan-americanas se realizassem nos países latino-americanos, e não no seu próprio território. Uma vez que, no hemisfério ocidental, só eles dispunham da substância que torna o poder inquestionável, os Estados Unidos consideraram de melhor alvitre não insistir em alardear todas as manifestações do prestígio que costuma acompanhar um poderio tão avassalador, e permitir a um outro país do hemisfério usufruir pelo menos das aparências do poder, sob a forma de prestígio. Essa situação só começou a mudar com o declínio da Organização dos Estados Americanos e uma mudança de orientação na política norte-americana.

TRÊS DETERIORAÇÕES DA POLíTICA DE PRESTíGIO

Contudo, não basta a uma nação exercitar uma política de prestígio, hipótese em que ela poderá fazer mais ou menos que o necessário, e mesmo assim estará correndo o risco de fracassar. Ela estará fazendo demais quando, insegura por desconhecer o seu verdadeiro poderio, decidir investir em uma determinada iniciativa uma dose de prestígio desproporcional à sua verdadeira importância. O prestígio de uma nação não é estabelecido em função do êxito ou do fracasso de uma ação em particular, em um determinado momento da história. Muito ao contrário, ele reflete a soma total das qualidades e ações de um país, seus sucessos e suas derrotas, suas memórias e aspirações históricas. O prestígio de uma nação assemelha-se muito ao

crédito de um banco. Um banco que dispõe de recursos amplos e comprovados, além de uma folha de operações bem-sucedidas, pode às vezes permitir-se algo que não é facultado a um concorrente pequeno e freqüentemente bisonho: cometer um erro ou sofrer um reverso. Seu poder, já bem conhecido, é suficiente para garantir que seu prestígio sobreviva a tais insucessos. E o mesmo pode ser dito a respeito das nações.

As páginas da história estão repletas de exemplos de nações que, embora seguras de possuir grande poderio e reconhecidas como tais pelos demais países, amargaram uma derrota ou tiveram de recuar de posições em que se encontravam expostas, sem por isso ter sofrido uma perda significativa de prestígio. Quando esteve mais alto o prestígio da França? Quando, na Indochina e Argélia, ela combatia guerras que não podia vencer nem poderia admitir viesse um dia a perder? Ou após ter liquidado aqueles empreendimentos fadados à ruína? E, a longo prazo, quanto veio a sofrer o prestígio americano com o fracasso da malograda invasão da Baía dos Porcos, em 1962? Quando a França preferiu revelar a sabedoria e a coragem necessárias para liquidar aqueles dois cometimentos frustrados, nos quais havia empenhado a sua "honra", o seu prestígio elevou-se a pináculos que não atingira desde o início da Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, o desfecho do episódio da Baía dos Porcos parece ter pesado pouco nos pratos da balança do prestígio americano, já tão pesadas com o poder imenso e os inúmeros sucessos. As nações precisam estar atentas para não confundir flutuações efêmeras da opinião pública com as fundações duradouras do poderio e do prestígio nacionais. Portanto, o prestígio derivado de um determinado caso, tal como o poder que ele espelhá, deve ser visto no contexto do poder e do prestígio globais de uma nação. A grandeza destes últimos é refletida no primeiro, cujas deficiências são compensadas pelos últimos.

Uma nação também faz mais do que deve quando exagera na pintura de seu vigor e com isso busca ganhar uma reputação

de robustez que excede o poder real por ela enfeixado. Assim agindo, ela tenta construir o seu prestígio com base nas aparências de poder, e não sobre sua real substância. A partir desse ponto, a política de prestígio transforma-se em uma política de blefe. O exemplo mais notável na história recente pode ser encontrado na política da Itália, no período compreendido entre a Guerra da Etiópia de 1935 e a campanha da África de 1942. Iniciando uma política de expansão imperialista, com o propósito de transformar o Mediterrâneo em um lago italiano, a Itália, durante a Guerra da Etiópia e a Guerra Civil Espanhola, de 1936/39, ousou desafiar a Grã-Bretanha, que era então o poder naval supremo em terra e a potência predominante no mar Mediterrâneo. Ela conseguiu fazê-lo, ao criar a impressão de que constituía realmente uma potência militar de primeira grandeza. O país teve êxito com tal política, enquanto nenhum outro país resolveu pôr à prova a sua pretensão de poderio. Quando tal prova se fez necessária, ficou patente o contraste entre o poder efetivo da Itália e a sua reputação de poder, deliberadamente criada mediante uma série de esquemas de propaganda. E aquela pretensa política de prestígio foi rebaixada para a categoria de política de blefe.

A essência da política de blefe pode ser muito bem ilustrada com um artifício teatral em que um grupo de extras, uniformizados como soldados, atravessam o palco, desaparecem por trás do cenário e reaparecem várias vezes, criando desse modo a ilusão de uma grande quantidade de homens que marcham. O ignorante e o crédulo se deixarão enganar facilmente por essa aparência do poder armado, mas o observador bem informado e imparcial não cairá na cilada. A burla só se torna óbvia para todos quando o roteiro da peça estipula que um "exército" dê combate ao outro "exército". Aqui, a política de blefe aparece reduzida a seus elementos essenciais, e sua mecânica é demonstrada de forma elementar. Não é difícil para a política de blefe conseguir algum êxito a curto prazo. A prazo longo, contudo,

ela só seria vitoriosa se conseguisse adiar para sempre a prova do desempenho real, e isso não pode ser garantido nem mesmo pelos mais qualificados estadistas.

O máximo que a boa sorte e a sabedoria política podem fazer é utilizar o sucesso inicial obtido com uma política de blefe para incrementar o poder efetivo de uma nação, elevando-o ao propalado nível de qualidade. Enquanto os outros países, iludidos pela artimanha, tratam a nação ardilosa com uma consideração desmerecida, esta última pode ganhar tempo precioso, a fim de harmonizar seu prestígio com seu poderio efetivo. Desse modo, uma nação que se tivesse atrasado na corrida pelo poder, especialmente na área de armamentos, poderia tentar esconder sua fraqueza por trás de uma política de blefe, enquanto, simultaneamente, buscaria vencer sua deficiência. Quando a Grã-Bretanha, no outono e no inverno do período 1940-41, estava de fato sujeita a invasão, o seu prestígio, que então excedia de muito sua força militar efetiva, constituiu provavelmente o mais importante fator individual que dissuadiu os alemães de tentar invadir seu território. Em seguida, enquanto mantinha as aparências de sua força defensiva, foi capaz de aumentar seu poder de defesa real. Deve-se salientar, contudo, que a boa sorte veio em auxílio daquela política de blefe, sob a forma dos erros militares de Hitler. Além disso, tal política nào foi escolhida livremente pela Grã-Bretanha, mas a ela imposta como uma medida de último recurso por uma necessidade praticamente irresistível. [11]

[11] Pode-se dizer com segurança que, nos dois períodos mais críticos de sua história. a Grá-Brvtanh« ck-vcu a sua salvação, pelo menos cru parte. ao seu prestígio. Quando, em 1797, toda a Europa jazia aos pés de Napoleão e a Fr.mc.: concentrava todos os seus esforços para destruir a Grá-Brcr.mha, estourou um motim na esquadra britânica. Durante algum tempo, somente dois navios le.ris se colocavam entre o continente e as Ilhas Brit.lnicas. No inverno dos anos 19íO-ll. embora por razões diíc-rcntes, a Grà-Bretanha se encontrava, mais uma vez, em uma situação desesperadora. Nas duas ocasiões, a rcvcrenci.t com que era tido o termo hrirânico constituiu um dos motive»; que dissuadiram seus inimigos de efetuar um ataque que seria imensamente facilitado pela distrihuicàc: do poder cnt.to prevalecente.

Embora seja correto dizer que engajar-se em uma política de hlefe constitui normalmente um equívoco em matéria de política internacional, não é menos errado transportar-se para o outro extremo e satisfazer-se com uma reputação de poder que seja inferior a magnitude de forca efetivamente possuída, Os exemplos mais notáveis dessa "política negativa de prestígio" nos foram dados pelos Estados Unidos e pela União Soviética, no período compreendido entre as duas guerras mundiais, e, de modo mais particular, nos primeiros anos da Segunda Guerra Mundial.

No início desse conflito, os Estados Unidos, já então potencialmente a mais poderosa nação da terra, haviam declarado abertamente sua oposição ao imperialismo da Alemanha e do Japão. Apesar disso, esses dois países continuavam procedendo como se não reconhecessem nos Estados Unidos uma potência de primeira classe. A significação do ataque a Pearl Harhor, para os fins desta discussão, reside na expressão implícita de desprezo pela força militar norte-americana. A reputação de poder dos Estados Unidos - isto é, o seu prestígio - era tão baixa, que o japão acreditou poder basear seus planos de guerra no pressuposto de que a força militar americana não se recuperaria do golpe a tempo de influenciar o desfecho da guerra. Era tão haixo o nível desse prestígio que a Alemanha e a Itália, em vez de tentar manter os Estados Unidos fora da guerra européia, pareceram quase que ansiosos por envolvê-los no cont1ito, ao declarar-lhes guerra, em 10 de dezembro de 1941. Diz-se que Hitler teria dito em 1934: "O americano não serve para soldado. A inferioridade e decadência desse chamado Novo Mundo está evidente na sua ineficiência militar". [12]

Uma desvalorização tão colossal era devida em primeiro lugar ao que se poderia quase chamar de ausência de uma política de prestígio americana, no que diz respeito à reputação de

[12] Hcrrnann Rauschninu, *The* I*oic«* I!!, *Dcstruction* (Ncw York: G.P.Putnam's Sons, I94(}). p. 71.

poderio militar. Longe de demonstrar aos outros países o que as potencialidades humanas e materiais dos Estados Unidos poderiam significar em termos de força militar, os Estados Unidos pareciam como que ansiosos por provar ao mundo a sua falta de desejo, se nào incapacidade, de transformar essas enormes potencialidades em autênticos instrumentos de guerra. Desse modo, a potência americana passava a atrair desprezo e ataque de seus inimigos, fracasso para as suas políticas, perigo mortal para os seus interesses vitais.

A União Soviética teve de lidar com conseqüências similares, não porque tivesse descuidado de sua política de prestígio, mas porque não teve êxito em estabelecê-la. Durante todo o período entre as duas guerras mundiais, esteve baixa a reputacào de poder da União Soviética. Embora a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha tivessem por vezes buscado atrair o apoio russo às suas políticas externas, o fato é que nenhuma nação tinha uma opiniào suficientemente lisonjeira do poder da União Soviética, a ponto de vencer a aversão à ideologia política russa e o receio de que esta se espalhasse por todo o resto da Europa. Quando, por exemplo, durante a crise da Checoslováquia de 1938, a Franca e a Grá-Bretanha se viram confrontadas com a alternativa de ter de admitir a expansão imperialista da Alemanha ou tentar detê-la com a ajuda da União Soviética, o prestígio desta última era tão baixo que as potências da Europa Ocidental rejeitaram a sua oferta de ajuda sem muita hesitaçào. O prestígio militar da União Soviética atingiu seu nível mais baixo durante a campanha contra a Finlândia, nos anos 1939-40, quando este pequeno país pareceu capaz de opor-se ao gigante russo. Essa falta de prestígio foi um dos fatores que convenceram o estado-maior alemão, bem como os estados-maiores das nacoes aliadas, de que a União Soviética nào teria condições para resistir a um ataque alemão.

Os mentores de uma política externa criteriosa, contudo, não devem considerar como irrelevante tal discrepância entre o prestígio e o poder efetivo. Sim, porque, se a União Soviética se

tivesse mostrado, em 1938 ou 1939, ou 1941, tão poderosa como era na realidade - em outras palavras, se o seu prestígio fosse então compatível com a sua força -, as políticas das demais nações a seu respeito poderiam perfeitamente ter sido diferentes, como também poderia ter sido diverso o destino da União Soviética e do mundo em geral. Saber se a União Soviética é tão forte - ou mais forte ou mais fraca - do que aparenta ser constitui hoje uma questão de importância fundamental, tanto para a própria União Soviética como para o resto do globo. E o mesmo se aplica aos Estados Unidos, bem como a qualquer outro país que desempenhe um papel ativo na política internacional. Demonstrar ao resto do mundo o poder efetivo que uma nação possui, sem revelá-lo demais ou de menos, é a missão que compete a uma política de prestígio criteriosamente concebida.

CAPÍTULO VII

O ELEMENTO IDEOLÓGICO NA POLÍTICA INTERNACIONAL

A NATUREZA DAS IDEOLOGIAS POLÍTICAS [1]

Constitui um aspecto característico de qualquer política, seja ela domestica ou internacional, que as suas manifestações básicas nào tenham a aparência daquilo que realmente são - manifestações de uma luta pelo poder. Na realidade, o elemento de poder, visto como o fim imediato da política seguida, costuma ser justificado em termos éticos, legais ou biológicos, Em outras palavras: a verdadeira natureza da política se esconde por trás de justificações e racionalizações ideológicas.

Quanto mais envolvido estiver um indivíduo na disputa pelo poder, menos probabilidades terá ele de enxergar essa disputa como ela é realmente travada. As palavras dirigidas por Hamler a sua mãe poderiam ser endereçadas com igual falta de êxito a todos os sedentos de poder:

[1] O conceito de ideologia é empregado frequentemente com o sentido geral de convicções filosóficas, politicas e morais, e. nesse contexto mais amplo, a mencria é irrelevante nas partes finais deste livro. A concepção de ideologia usada neste capítulo corresponde ao que Karl Marx denominou de "ideologia particular". Ver Karl Mannheim, *Ideology and Utopia* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1936), p. 49: "A concepção particular de ideologia está implícita quando o termo denota que nos sentimos céticos quanto às idéias e alegações apresentadas por nosso antagonista. Elas são consideradas como disfarces mais ou menos conscientes da natureza real de uma situação cujo reconhecimento verdadeiro não poderia harmonizar-se com seus interesses. Tais distorções podem assumir toda uma gama de variedades, que oscilam entre mentiras conscientes e dissimulações semiconscientes ou involuntárias; que vão de racionalizações calculadas de lograr outras pessoas a casos de auto-engano." Ver também p. 238: "O estudo das ideologias impõe-nos o objetivo de desmascarar as burlas e mistificações mais ou menos conscientes de grupos de interesses humanos particulares nos políticos."

" ... Mãe, em nome da graça,
Não despeje esta uncào Iisonjeira sobre sua alma,
Que exprime não a sua morte, mas a minha loucura."

Ou, como Tolstoi registra em seu *Guerra e Paz:*

"Quando age sozinho, todo homem costuma carregar em seu espírito uma determinada série de consideracoes que, supõe ele, dirigiram a sua conduta anterior e servem nào só para justificar perante si mesmo a sua ação presente, como também para levá-lo a fazer projetos para sua futura atividade.

"Grupos de homens se comportam da mesma maneira, com a diferença que deixam para os que não tomam parte direta na ação a tarefa de inventar consideracocs, [ustificaçócs e projetos referentes . sua ação em conjunto.

"Por razoes que podemos ou não conhecer, os franceses comccar.uu a trocar entre si golpes e cutiladas. Para emparelhar com o evento, ele é acompanhado por sua [ustificacâo. que é expressa nos desejos de certos homens, os quais o consideram essencial para o hem da Franca, para a causa da liberdade, da igualdade. Os homens param de se trucidar uns aos outros, e o acontecimento é de novo acompanhado pela [ustificação da necessidade de ccntralizacão do poder, de resistência à Europa, e assim por diante. Outros homens avançam do oeste para o leste, matando seus semelhantes, e o fato é mais uma vez acompanhado por frases sobre a glória da Franca, a baixeza da Inglaterra, e assim por diante. A história nos ensina que essas justificativas dos acontecimentos são totalmente despidas de bom senso, além de incompatíveis umas com as outras, como, por exemplo, o assassinato de um homem, como resultado da declaracão de seus direitos, e a matança de milhões na Rússia, para humilhação da Inglaterra. Mas essas justificativas possuem um valor incontestável nos dias em que ocorrem os fatos.

> "Elas apagam a responsabilidade moral dos homens que produzem os eventos. Na ocasião, elas atuam como se fossem vassouras, que vão na frente, para limpar os trilhos do trem: assim, limpam o caminho da responsabilidade moral do homem. Fora dessas justificativas. jamais se pôde encontrar resposta para a questão mais óbvia, que ocorre imediatamente, quando se examina um acontecimento histórico, qual seja: como foi que milhões de homens conseguiram reunir-se para cometer crimes, assassinatos, guerras. e assim por diante?" [2]

O ator no cenano político não consegue esquivar-se de "representar um papel", ao esconder a verdadeira natureza de suas ações políticas por trás da máscara de uma ideologia política. Quanto mais afastada estiver uma pessoa de uma determinada disputa pelo poder, maior probabilidade terá ela de compreender a verdadeira natureza do evento. Por isso, não resulta de mero acidente o fato de que estrangeiros mostram com muita freqüência uma boa compreensão, melhor que a dos naturais, sobre a política de um certo país, e que certos estudiosos se acham mais bem equipados do que os políticos para entender o que vem a ser a política. Por outro lado, os políticos revelam uma tendência inarredável a se enganarem a si próprios, quando se referem às suas políticas não em termos de poder, mas com expressões de princípios éticos e legais, ou necessidades biológicas. Em outras palavras, embora toda e qualquer política consista necessariamente em uma luta pelo poder, as ideologias tornam o envolvimento nessa disputa não só moral como psicologicamente aceitável para os atores e sua platéia.

[2] Epílogo. Parte 11. Capítulo VII.

Esses princípios legais e éticos, assim como essas necessidades biológicas, preenchem uma função dupla na esfera da política internacional. Eles podem constituir ou os propósitos finais da ação política, de que já falamos antes [3] - isto é, aqueles objetivos supremos para cuja consecução se busca o poder político - ou representam apenas pretextos e fachadas falsas por trás das quais se esconde o elemento de poder, inerente a qualquer ação política. Esses princípios e necessidades podem cumprir só uma ou outra dessas funções, como também preencher as duas simultaneamente. Um princípio legal e ético, como a justica, por exemplo, ou uma necessidade biológica, como um padrão adequado de vida, pode tanto representar o alvo de uma política externa como consistir em uma ideologia, ou pode ainda corresponder aos dois ao mesmo tempo. Uma vez que não estamos aqui preocupados com os objetivos supremos da política internacional, passaremos a tratar dos princípios éticos e legais, bem como das necessidades biológicas, mas somente na medida em que eles desempenhem a função das ideologias.

Essas ideologias não são o resultado acidental da hipocrisia de certos indivíduos que precisem ser substituídos por outros, mais honestos, a fim de que se possa tornar mais decente a condução dos assuntos exteriores. Tais expectativas são sempre seguidas de desapontamentos. Os membros da oposição que mais vivamente criticavam o que consideravam as práticas sinuosas de Franklin D. Roosevelt ou as políticas externas de Churchill acabaram chocando os seus adeptos, após se terem tornado os responsáveis pela condução da política exterior, exatamente porque recorreram eles próprios ao recurso de disfarces políticos. Está na própria natureza da política obrigar o ator que se encontra no cenário político a empregar ideologias no intuito de encobrir o objetivo imediato de sua ação. O objetivo

[3] Ver páginas 49 e seguintes.

imediato da ação política é o poder, e o poder político significa poder sobre as mentes e as ações dos homens. E, entretanto, aqueles que foram escolhidos como potencial objeto do poder de outros mostram-se eles próprios voltados para a conquista de poder sobre outros. Desse modo, o ator na cena política é sempre, ao mesmo tempo, um senhor potencial e um súdito em perspectiva. Enquanto ele busca alcançar poder sobre outros, outros visam ganhar poder sobre ele.

A essa ambigüidade do homem como ser político corresponde a ambivalência da avaliação moral que ele faz dessa condição. Ele tenderá a considerar como justo o seu próprio desejo de poder, mas condenará como injusto o desejo dos outros de conquistar poder sobre ele. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os russos consideraram os seus próprios desígnios de poder plenamente justificados por considerações em torno de sua própria segurança. Mas condenaram a expansão do poder americano, por qualificá-Ia uma prática "imperialista" e preparatória da conquista mundial. Os Estados Unidos lançaram um estigma semelhante sobre as aspirações russas, ao passo que classificam os seus próprios objetivos internacionais como requisitos da defesa nacional. Como disse John Adams:

> "O poder sempre acredita que é dono de uma grande alma e de largas vistas, que se colocam além da compreensão dos fracos, e que está realizando o serviço de Deus, quando na realidade está violando todas as Suas leis. Nossas paixões, arnhicóes, avareza, amor e ressentimento, etc. possuem tal sutileza metafísica e tão poderosa eloqüência que se insinuam nos processos de compreensão e consciência e os convertem em seu favor."

A ambivalência dessa avaliação, característica do enfoque que todas as nações adotam diante do problema do poder, também é inerente à própria natureza da política internacional. Uma

nação que deixasse de lado as ideologias e francamente declarasse que desejava o poder - motivo por que estaria pronta a opor-se a aspirações semelhantes de outros países - achar-se-ia imediatamente em grande e talvez decisiva desvantagem na luta pelo poder. Uma admissão tão sincera levaria, por um lado, as outras nações a se unirem em uma feroz resistência contra uma política internacional proclamada de modo tão inequívoco, o que forçaria a nação que a adotasse a utilizar ainda mais poder do que seria necessário. Por outro lado, tal admissão implicaria escarnecer abertamente dos padrões morais aceitos universalmente pela comunidade internacional, circunstância essa que provavelmente constrangeria aquela nação a sentir-se dominada por má consciência e a exercitar sua política internacional de modo tíbio. Para poder organizar um povo atrás da política externa do governo e arregimentar todas as energias e recursos nacionais em apoio do mesmo, o porta-voz da referida nação, em vez de clamar por mais poder, terá de apelar para necessidades biológicas, como a existência nacional, e para princípios morais, como a justiça. Essa é a única maneira pela qual uma nação pode alcançar o entusiasmo e a disposição para o sacrifício, elementos sem os quais nenhuma política externa pode resistir ao supremo teste de força.

Essas são as forças psicológicas que inevitavelmente dão origem às ideologias da política internacional e as transformam em armas na disputa pelo poder no cenário internacional. Um governo cuja política externa esteja em consonância com as convicções intelectuais e avaliações morais de seu povo dispõe, só por isso, de uma vantagem incalculável sobre um rival que não tenha conseguido selecionar objetivos com tal atrativo, ou que não tenha podido fazer com que aqueles por ele escolhidos pareçam tê-lo. As ideologias, como todas as idéias, são armas que podem elevar o moral nacional e, com ele, o poderio de urna nação. Atuando desse modo, elas podem, ao mesmo tempo, reduzir o moral do antagonista. A enorme contribuição que

os Quatorze Pontos do presidente Woodrow Wilson deram à vitória dos Aliados na Primeira Guerra Mundial, ao fortalecer o moral de sua coligação e enfraquecer o dos Poderes Centrais, costuma ser arrolado como o exemplo clássico da importância do fator moral na política internacional. [1]

IDEOLOGIAS T/PICAS DE POL/TICA EXTERIOR

Como decorrência da natureza da política internacional, as políticas imperialistas quase sempre recorrem a disfarces ideológicos, ao passo que as políticas de manutenção do *status quo* podem ser apresentadas mais freqüentemente como elas são na realidade. Dessa mesma natureza decorre que certos tipos de ideologias são coordenados com certas modalidades de políticas internacionais.

Ideologias do status quo

Uma política de manutenção do *status quo* pode muito freqüentemente revelar a sua natureza e pôr de lado os disfarces ideológicos, uma vez que o *status quo,* pelo próprio fato de existir, já adquire uma certa legitimidade moral. Eis as palavras de Demóstenes:

> "É sabido que ninguém entraria em guerra, de modo tão pronto. para conquista de ganhos, como quando se vai para a defesa de seus próprios bens, Enquanto os homens lutam desesperadamente por conservar aquilo que correm o perigo de perder, tal não ocorre com a conquista de novos ganhos. Na verdade, os homens fazem disso o seu objetivo, mas, se forem

[1] Sobre- o problema do moral nacional, de modo geral, ver as páginas 262 e seguintes

> impedidos de alcançá-lo, não sentem que tenham sofrido qualquer injustiça da parte de seus rivais."

Um país que aplica uma política de *status quo* está buscando apenas a preservação de um poder que já possui, motivo pelo qual pode evitar a necessidade de contemporizar com o ressentimento de outras nações ou seus próprios escrúpulos. E isso ocorre, de modo especial, quando a manutenção do *status quo* territorial não é passível de ataques de ordem moral ou legal ou quando o poder nacional é, tradicionalmente, usado com exclusividade para a preservação do referido *status quo.* Algumas nações, como a Suíça, a Dinamarca e a Suécia, não têm por que hesitar ao definir as suas políticas externas em termos da manutenção do *status quo,* visto que este é geralmente reconhecido como legítimo. Outras nações, como a Grã-Bretanha, a França, a Iugoslávia, a Checoslováquia e a Romênia, embora no período de entre as duas guerras mundiais tenham seguido de modo geral uma política de *status quo,* não puderam simplesmente declarar que as suas políticas externas visavam à defesa de seus territórios. Uma vez que a legitimidade do *status quo* de 1919 era questionada dentro e fora dessas nações, só lhes restou a opção de invocar princípios morais capazes de corresponder ao desafio. A paz e o direito internacional preencheram esse fim.

Aliás, a paz e o direito internacional se prestam especialmente bem para servir como ideologias para uma política de *status quo.* Tendo em vista que as políticas imperialistas, ao perturbar o *status quo,* freqüentemente levam a hostilidades e, por isso, têm sempre de contemplar a possibilidade de uma guerra, é normal que uma política externa que proclama o pacifismo como seu princípio norteador seja tida como antiimperialista e apóie a manutenção do *status quo.* Ao expressar em termos pacifistas os

[5] Demóstenes, *For lhe Liberty of lhe Rbodians,* seções 10-11.

objetivos da política de *status quo,* um estadista pode lançar o estigma de fomentadores de guerra sobre seus opositores imperialistas, ao mesmo tempo em que alivia de escrúpulos morais a sua própria consciência e a de seus compatriotas. Por esses motivos, ele pode esperar conseguir o apoio de todos os países interessados na manutenção do *status quo.* (

O direito internacional preenche uma função ideológica semelhante para políticas de conservação do *status quo.* Qualquer ordem legal tende a constituir primariamente uma força estática. Ela define uma certa distribuição de poder e oferece padroes e processos para determinar e manter esta última em situações concretas. A legislação nacional, por meio de um sistema altamente desenvolvido de leis, decisões judiciais e implementacâo da lei, permite adaptações e até mesmo mudanças consideráveis na estrutura da distribuiçào geral do poder. Na ausência de um sistema que faculte mudanças legais, o direito internacional, como será mostrado adiante -, constitui, não só primariamente, mas essencialmente, por forca de sua própria natureza, uma forca estática. Portanto, a invocacào do direito internacional, ou de fórmulas como "ordem na forma da lei", ou "processos legais ordinários", em apoio a uma determinada política externa, indicará sempre o disfarce ideológico de uma política de status quo. De modo mais particular, quando uma organízacào como a Liga das Nações é estabelecida com o propósito de manter um determinado *status quo,* só podemos concluir que o apoio a tal organização equivalerá à manutenção desse particular *status quo.*

Desde o fim da Primeira Guerra Mundial, tornou-se mais ou menos comum recorrer a tais ideologias legalistas para justificar uma política de *status quo.* Embora não tenham desaparecido de todo, as alianças de outros tempos tendem a se transfor-

[6] Ver páginas 189 E 190 sobre a recente transformação da ideologia de paz; ver-r t.unlx-m as páginas 144 e 192 e seguintes.
[7] Ver o Capítulo 26.

mar em "arranjos regionais" embutidos em uma organização legal mais ampla. A fórmula "manutenção do *status quo"* é substituída por outra como "manutenção da paz e segurança internacionais." Certo número de Estados igualmente interessados na manutenção do *status quo* provavelmente desejarão proteger seus interesses comuns contra a ameaça de um determinada fonte, recorrendo não a uma "Santa Aliança", mas a um "sistema de segurança coletiva" ou a um "tratado de assistência mútua". Tendo em vista que as mudanças no *status quo* ocorrem freqüentemente às expensas de nações pequenas, a defesa dos direitos dessas nações menores, tais como a Bélgica em 1914 e a Finlândia em 1939, torna-se, sob condições adequadas, uma outra ideologia da política de *status quo.*

Ideologias do imperialismo

Uma política de imperialismo está sempre à procura de uma ideologia, uma vez que, contrariamente ao que ocorre com a política de *status quo,* o imperialismo sempre tem a necessidade da prova. Cabe-lhe provar que o *status quo* que ele pretende derrubar merece ser derrubado, e que a legitimidade moral associada por muitas pessoas a um determinado estado de coisas deve ser submetida a um princípio mais elevado de moralidade que reclama uma nova distribuição de poder. Assim, para usarmos as palavras de Gihhon: "Para toda guerra pode-se encontrar facilmente, na jurisprudência dos conquistadores, um motivo de segurança ou vingança, de honra ou ardor, de direito ou conveniência."[8]

Na medida em que as ideologias típicas do imperialismo fazem uso de conceitos legais, elas não podem recorrer ao direito internacional positivo, isto é, ao direito internacional como

[8] *The Decline anel Fali of the ROI/1aY/ Empire* (The Modem Library Edition), Vol. 11, p. 1235

ele existe na realidade. Como já vimos, o caráter estático do direito internacional faz com que ele se torne o aliado ideológico natural do *status quo.* A qualidade dinâmica do imperialismo demanda ideologias dinâmicas. No campo legal, é a doutrina do direito natural - ou seja, da lei tal como ela deveria ser – que preenche as necessidades ideológicas do imperialismo. Contra as injustiças do direito internacional como ele existe, simbolizando o *status quo,* a nação imperialista invocará uma lei mais elevada que corresponda às necessidades de justiça. Assim, a Alemanha nacional-socialista (nazista) fundamentou seus pedidos de revisão do *status quo* de Versalhes principalmente no princípio de igualdade, que o Tratado de Versalhes teria violado. Por exemplo, a solicitacáo do restabelecimento de colônias, das quais a Alemanha fora privada completamente, bem como o pedido de revisão dos dispositivos que impunham o desarmamento unilateral alemão, tudo como conseqüência do mencionado Tratado, foram derivados do mesmo princípio.

Quando a política imperialista não é dirigida contra um determinado *status quo* resultante de uma guerra perdida, mas tem origem em um vácuo de poder que incentiva conquistas, as ideologias morais que tornam a conquista um dever inevitável tomam a forma do apelo a um direito natural justo contra um direito positivo injusto. E então a missão de conquistar povos fracos assume expressões como "o ônus do homem branco", a "missão nacional", o "destino manifesto", uma "missão sagrada", um "dever cristão". O imperialismo colonial, em particular, ainda se apresenta freqüentemente camuflado por divisas ideológicas desse tipo, tais como "as venturas da civilização ocidental", que o conquistador tinha como missão levar às raças de cor do planeta. A ideologia japonesa da "zona de co-prosperidade" do Oriente Asiático traz embutida uma conotação similar de missão humanitária. Qualquer filosofia política, sempre que for abraçada com o fervor de uma fé religiosa e coincidir com uma política imperialista, tenderá a transformar-se facilmente em um instru-

mento de simulação ideológica. Por exemplo, o imperialismo árabe, durante o período de expansão árabe, justificava-se a si próprio como sendo o cumprimento de um dever religioso. O imperialismo napoleônico varreu toda a Europa sob a bandeira de "Liberdade, Igualdade e Fraternidade." O imperialismo russo, especialmente no que diz respeito às suas aspirações sobre os Dardanelos e Cons-tantinopla, recorreu sucessiva ou simultaneamente à fé ortodoxa, ao pan-eslavismo, à revolução mundial e ã defesa contra o envolvimento capitalista.

Em épocas mais recentes, particularmente sob a influência das filosofias sociais de Darwin e Spencer, as ideologias do imperialismo vêm preferindo argumentos de ordem biológica. Transportada para o campo da política internacional, a filosofia da sobrevivência do mais apto vê na superioridade militar de uma nação forte sobre uma mais débil um fenômeno da natureza, segundo o qual esta última está fadada a tornar-se o objeto do poder da primeira. De acordo com essa filosofia, seria contrário às normas da natureza que o forte nâo dominasse o fraco, e que este tentasse igualar-se ao forte. Uma nação forte tem direito a um "lugar ao sol"; ela é o "sal da terra". Como descobriu o sociólogo alemão Werner Sombart, na Primeira Guerra Mundial, o "herói" germânico tem necessariamente de vencer o "comerciante" britânico. Que as raças inferiores tenham de servir à raça mestra constitui uma lei da natureza à qual somente os tolos e os vilões se oporão. A escravidão e o extermínio constituem a correta sobremesa destes últimos.

O comunismo, o fascismo e o nazismo, assim como o imperialismo japonês, impuseram a essas ideologias biológicas uma virada decididamente revolucionária. As nações que a natureza designou como os senhores da terra são mantidas em um estágio de inferioridade pela artimanha e violência das nações naturalmente inferiores. Os "sem nada", vigorosos, mas pobres, são afastados das riquezas da terra pelos ricos, mas decadentes, "têm tudo". As nações proletárias, inspiradas por ideais, têm de com-

bater as nações capitalistas, defendendo os seus bolsos. A ideologia da superpopulação foi recebida com agrado especial pela Alemanha, pela Itália e pelo Japão, antes de Segunda Guerra Mundial. Os alemães se dizem um "povo sem espaço" que, se não obtiver seu "espaço vital", irá "sufocar". Caso não consiga fontes de matérias-primas, terá de "passar fome". Sob modalidades algo variadas, essa ideologia também foi empregada nos anos 30, pela Itália e pelo Japão, para justificar suas políticas expansionistas e para disfarçar seus objetivos imperialistas. [9]

A modalidade mais largamente disseminada de disfarce e justificação do imperialismo, contudo, corresponde tradicionalmente à ideologia do antiimperialismo. [10] Ela é empregada de

„ O caráter puramente: ldcológico da n-ivindic.uào de colónia«, justificada no período entre as duas guerra mundiais pela Alemanha, pela Itália e pelo Japão, com ba:«- na pressão popul.uional e nas dificukladcs cconómicus. pock- ser claramente dcmonstrado pelas pertinentes estatísticas populacionuis L' cconóruicas. As quatro colónias africanas da Alemanha cobriam 930 mil milhas quadr.ulus |=2.-108.700 quilómctros quadrack»] e tin h.un, em I')] -, uma populacào de quase 12 rui lhões de habitantes. dos quais somente 20 mil cr.uu hr.uuos. Foi salientado na ocasião que estavam vivendo na cidade de Paris mais cidadãos alemães Llo que no total de todas as colônias daquele país. Na l.ritrcia, após cerca de cinqüenta anos de colonização italiana. as 2 mil milhas quadradas 1= 5.180 quilômetros quadrados| do território mais apropriado para colonização conruvam com somente ,\(dO habitantes. As colónias japonesas da Coréia e de Formosa haviam absorvido. em um período ck- quarenta anos, nu-no- do que I% do acréscimo da população japonesa.

Quanto à importância cconómica das colônias em relação aos respectivos países dominadores, as cifras são muito cloqücnrc« nos casos da Alemanha L' da lt.ilia. As importncocs L' cxportacocs das colóniax germânicas, no ano de IlJ13, haviam corn-xponclido a 0,5 % do totul das importucocx L' exportações ale-ruas. Em 1933, as importações das colónias itali.m.rs equivaliam a I,6 ";1 do total das ünportaox-s. e as cxportaccx« para as mesmas nu mt.uum em 7,2 % de todas as exportações da Itália. sendo que uma parte considcnivcl dcsras úhim.rs deve ler consistido de material de guerra. Sorncnu- para o Japão as colônias tiveram uma importânci.t cconômica fundame-ntal. Sl'U comércio com elas cru 193· elevou-se a cerca de 25% do total de seu cornercio exterior (23,1 % do total das import.rcoc«. 22% do tot.rl das exportações). Ver Royal lnstitutc of lntc-rn.uional Aífairs. *'llu: Colonial Problem* (Londres, New York, Toronto: Oxlord *I* .niversitv Pn-ss. I937), especialmente p. 287.

[10] *I* 'ma variante da ideologia de antiimpvrialismo vem a ser a ideologia da politica de .uuipodcr. Segundo essa ideologia, as outras naçÕes são mouv.ula-, em suas políticas por aspirações de poder, c-nqu.mu: a própria nação, isenta de tão baixos motivos, persegue OhjL'li\'os purame-nte- ideais.

modo tão extenso porque constitui a mais efetiva de todas as ideologias do imperialismo. Assim como, segundo Huey Long, o fascismo entrará nos Estados Unidos sob a máscara de antifascismo, do mesmo modo o imperialismo penetrou em muitos países soh a aparência de antiimperialismo. Tanto em 1914 como em 1939, os dois lados entraram em guerra com o objetivo de defender-se do imperialismo da facção oposta. A Alemanha atacou a União Soviética, em 1941, a fim de contrapor-se aos desígnios imperialistas desta última. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as políticas externas, não só a americana e a britânica, como a russa e a chinesa, vêm sendo justificadas tendo como referência os ohjetivos imperialistas de outras nações. Ao apresentar, independentemente de sua verdadeira natureza, a política externa de seu país como antiimperialista - isto é, defensiva e protetora do *status quo* -, permite-se ao seu próprio povo guardar essa boa consciência e confiança na justiça de sua causa, sem a qual nenhuma população pode apoiar sinceramente a política externa nem lutar em seu favor com êxito. Ao mesmo tempo, torna-se possível desconsertar o inimigo, o qual, ideologicamente menos bem preparado, talvez deixe de se sentir tão seguro sohre com qual dos dois lados está a justiça.

As reivindicações econômicas apresentadas pelos países do "Terceiro Mundo" sào impregnadas de um forte elemento ideológico. A responsabilidade pelos problemas econômicos de muitas dessas nações - que devem ser atribuídos a uma variedade de causas, entre as quais a pobreza, políticas econômicas irracionais, corrupção e incompetência - costuma ser debitada aos países ricos e às nações industrializadas. Uma circunstâncíu aguda e perturbadora confere à idéia de confrontacâo Norte-Sul uma aparência de plausihilidade: as diferenças extremas entre os padrões de vida prevalecentes nas nações industriais e os do Terceiro Mundo. Dessa alegada responsabilidade causal decorreria a responsabilidade moral de corrigir os males ocasionados anteriormente e contribuir para uma futura e mais justa distri-

buição da riqueza do mundo. Seu exemplo mais notório é o da distribuíção iníqua de alimentos, que provoca excessos e abusos de glutonaria nas nações industriais e subnutrição crônica, quando não fome, em muitos países do Terceiro Mundo. Contudo, é muito discutível a validade das correlações, tanto causais como morais, entre a abundância no mundo industrial e a carência no Terceiro Mundo.

A humanidade, ao longo de sua história, sempre esteve dividida por diferenças drásticas nos padrões de vida. O que torna distinta a situação presente é a maior consciência dessas diferenças por parte de todos os membros da humanidade, tanto os beneficiados como os desfavorecidos, graças aos avanços das modernas tecnologias. Essa melhor consciência coincide com a ascendência, em todo o mundo, do princípio de igualdade, tanto de oportunidade como de condições. Daí as aspirações da parcela dos desfavorecidos, no sentido de que seja reduzida a distância entre os ricos e os pobres, - e o desconforto moral dos ricos diante dessas aspirações.

Não seria necessário acrescentar que essas aspirações e o decorrente desconforto moral - nenhum dos dois passível de ser satisfeito ou atenuado em uma escala mundial - são empregados amplamente como justificaçoes e racionalizações ideológicas para fins políticos específicos a serviço dos interesses nacionais concretos. Esses objetivos são naturalmente dirigidos em direção a mudanças no *status quo*, às expensas dos ricos e em benefício dos pobres. Os primeiros, agora cientes da atual desíguaklade extrema, e persuadidos pelo princípio moral que a condena, encontram-se em flagrante desvantagem para definir e promover os seus próprios interesses. Eles têm de fazê-lo como se estivessem dominados por uma consciência pesada, não mais plenamente convencidos da legitimidade de sua situaçào. Premidos pelas exigências de igualdade econômica, eles se vêem em uma situação moralmente desesperadora, muito semelhante àquela em que se encontravam as democracias ocidentais em

1938, quando confrontadas pelas reivindicaçoes alemãs a uma parte do território da Checoslováquía, apresentadas em nome do princípio moral de autodeterminação.

A discussão moral em favor da equalização do padrão de vida ao redor do mundo surge como uma aplicação especial da tese geral em apoio da ajuda humanitária para as nações desvalidas. Os Estados Unidos aceitaram essa obrigação em teoria e na prática. Contudo, a situação que propicia uma justificação moral para a ajuda humanitária difere essencialmente da que fundamenta o pedido de equalização do padrão de vida em todo o planeta. A ajuda humanitária pode ser justificada em função de uma catástrofe repentina cujas conseqüências o país afetado teria extrema dificuldade em remediar usando exclusivamente seus próprios recursos. As diferenças de padrão de vida nas diversas partes do mundo resultam de um conjunto de fatores naturais, culturais, econômicos e políticos. A intervenção externa talvez possa modificar tais diferenças em casos específicos, mas jamais poderá eliminá-las em todo o planeta. E é essa impossibilidade - mesmo contando-se com as melhores intenções e recorrendo à mais ampla aplicação de recursos - de concretizar o que se pressupõe ser moralmente exigido que anula a obrigação moral. O princípio de direito romano *ultra vires nemo obligatur* (ninguém pode ser obrigado além de suas possibilidades) aplica-se também às obrigaçoes morais presumidas.

A alegada obrigação moral em que estariam os países ricos e industrializados de elevar o padrão de vida das nações pobres e não-industralizadas ao redor do mundo está fundamentada na relação causal que se supõe existir entre as políticas e os altos padrões de vida existentes nos primeiros e o baixos padrões de vida dos últimos. Não passa de um mito, contudo, a suposição de que haja uma relação causal simples dessa espécie. Os colonizadores, imperialistas e capitalistas fazem aqui o papel do demônio a que deve ser atribuído o fenômeno do subdesenvol-

vimento. Na verdade, esses males têm causas múltiplas, entre as quais, na melhor das hipóteses, incluem-se o colonialismo, o imperialismo e o capitalismo

A eliminação das desigualdades em matéria de provisão de alimentos nào constitui, portanto - nem mesmo primariamente -, uma questão de tecnologia agrícola e generosidade coletiva, mas de interesse e vontade política. Em muitas sociedades, a perpetuação da pobreza, que se revela de modo mais acintoso na escassez de alimentos, nào representa simplesmente um outro episódio infeliz, que possa ser solucionado por meio de reforma tecnológica, mas resulta de deliberadas opções sociais, econômicas e políticas. Se alguém quiser livrar o mundo da fome, terá de libertar essas sociedades das situações que lhe deram causa. Na maioria dos casos, isso significará uma reforma radical - e, talvez mesmo, uma revolução. Constitui matéria de controvérsia saber se as elites políticas das nações do Terceiro Mundo estão dispostas a pôr em prática a sua própria retórica.

Assim sendo, os termos em que se trava o chamado conflito Norte-Sul, ao redor do mundo, entre as nações que têm tudo e as que nada têm, em hoa parte encobrem e justificam ao mesmo tempo um conflito entre os tradicionalmente poderosos e as nações hoje politicamente fracas, cujo principal ohjetivo real constitui exatamente uma nova distribuição de poder.

Ideologias ambíguas

A ideologia do antiimperialismo deve sua eficiência à sua própria ambigüidade. Ela costuma confundir o observador, que nem sempre consegue saber com segurança se está lidando com uma ideologia de antiimperialismo ou com a verdadeira expressão de uma política de *status quo*. Esse efeito de confusão está presente sempre que uma ideologia, nào tendo sido feita, digamos, sob encomenda para um tipo particular de po-

lítica, possa ser envergada tanto pelos defensores do *status quo* como pelos promotores do imperialismo Tradicionalmente, e de modo mais particular nos séculos XVIII e XIX, o equilíbrio de poder vem sendo utilizado como uma arma ideológica pelos defensores do *status quo* e pelos promotores do imperialismo.[11] Em nossos dias, tal função tem sido preenchida pelas ideologias da autodeterminação nacional e das Nações Unidas. Desde o começo da Guerra Fria, acrescentaram-se a essas, em quantidade crescente, as ideologias da paz, do relaxamento das tensões, de "*détente*".

O princípio da autodeterminação nacional, como concebido por Woodrow Wilson, justificou a liberação das nacionalidades da Europa Central e Oriental da dominação externa. Teoricamente, ele se opunha não só ao *status quo* do império, mas também ao imperialismo de qualquer espécie, quer da parte das velhas potências imperiais – Alemanha, Áustria e Rússia – quer da parte das pequenas nações liberadas. Contudo, a destruição da velha ordem imperial deu margem imediatamente, ainda em nome da autodeterminação, à criação de novos imperialismos. Os da Polônia, Checoslováquia, Romênia e Iugoslávia são tão notáveis quanto eram inevitáveis, uma vez que o vácuo de poder deixado pela ruptura da velha ordem imperial teria de ser preenchido, e as novas nações recém-liberadas lá estavam para ocupá-lo. Logo que se instalaram no poder, elas invocaram o mesmo princípio de autodeterminação nacional, em defesa do novo *status quo*. Esse princípio viria a ser a sua arma ideológica mais poderosa no período compreendido entre o fim da Primeira e o fim da Segunda Guerra Mundial.

Foi graças a um lance de gênio da propaganda que Hitler topou com o princípio da autodeterminação nacional, com o

[11] Para uma discussão com mais detalhes, ver as páginas 400 e seguintes.

intuito de disfarçar e justificar as suas políticas de expansão territorial. As minorias germânicas da Checoslováquia e a Polônia, sob a bandeira da autodeterminação nacional, iriam agora representar igual papel, no processo de solapar a existência nacional da Checoslováquia e da Polônia, que as nacionalidades checa, eslovaca e polonesa, sob a mesmíssima bandeira, haviam desempenhado para minar a existência nacional do Império Austro-Húngaro. Com as suas próprias armas ideológicas voltadas contra si, os beneficiários do *status quo* de Versalhes não dispunham de ideologia, exceto a de lei e ordem, com que defender aquele *status quo*. Desse modo, a Áustria e a Checoslováquia se renderam, enquanto a Polônia ficava exposta a um perigo mortal. Depois que o pacto de Munique aquiesceu às exigências alemãs referentes à Checoslováquia, o periódico *Times*, de Londres, tornando sua a ideologia alemã, declarou: "A autodeterminação, tida como o princípio que orientou o Tratado de Versalhes, foi invocada pelo senhor Hitler contra o próprio texto, e seu apelo foi acolhido." [12] Só muito raramente, se é que em alguma ocasião, a história moderna ofereceu um exemplo mais notável da importância das ideologias na política internacional e do efeito perturbador de uma ideologia ambígua utilizada de modo muito competente.

A ideologia da autodeterminação nacional também desempenha um papel crucial na resolução do conflito entre Israel e os Estados árabes. As reivindicações árabes de autodeterminação nacional, para poderem ser examinadas com justiça, têm de ser colocadas no contexto político do qual surgiram e dentro do qual se espera que elas operem. As reivindicações de autodeterminação palestina devem ser vistas no contexto da oposição contínua que a maioria dos árabes faz à existência não só do Estado de Israel, como dos assentamentos judeus no interior do

[12] *Times* de Londres, de 28 de setembro de 1938.

território da Palestina. Em outras palavras, o reconhecimento de Israel como um Estado é de todo incompatível com a reivindicação de autodeterminação por parte dos árabes palestinos, uma vez que a sua pretensão está baseada não somente na posse da Margem Ocidental do rio Jordão, mas – de acordo com inúmeros pronunciamentos da Organização de Liberação da Palestina (OLP) – sobre todo o território em que foi erigido o Estado de Israel. Desse modo, o princípio da autodeterminação nacional em nome dos árabes palestinos revela-se como um disfarce ideológico da inflexível aspiração arábica de destruir o Estado de Israel e estabelecer, em seu lugar, um Estado árabe. Quando perguntaram ao rei francês Francisco I por que motivo ele estava sempre em guerra contra Carlos V dos Habsburgos, ele respondeu: "Porque ambos queremos a mesma coisa, a Itália". A mesma resposta, desde que se substitua a Itália pela Palestina, poderia ser dada pelos líderes de Israel e da OLP.

As Nações Unidas foram concebidas desde a sua origem para servir como um instrumento de cinco países (China, França, Grã-Bretanha, União Soviética e Estados Unidos) e seus aliados, no esforço de manutenção do *status quo* estabelecido em conseqüência da vitória desses países na Segunda Guerra Mundial. Contudo, já nos primeiros anos após a conclusão desse conflito, verificou-se que tal *status quo* tinha apenas um caráter passageiro e estava sujeito a interpretações e reivindicações contraditórias por diversas nações. A ideologia das Nações Unidas estava sendo, portanto, utilizada por essas várias nações com o propósito de justificar as suas interpretações específicas e disfarçar reivindicações particulares. Todas as nações se proclamam defensoras das Nações Unidas e citam sua Carta, para fundamentar as políticas especiais que estejam adotando. Uma vez que essas políticas são contraditórias, a referência às Nações Unidas e à sua Carta se torna um disfarce ideológico empregado para justificar a política de cada um, à luz de princípios mais ou menos aceitos e, ao mesmo tempo, para encobrir a sua verda-

deira natureza. Sua ambigüidade faz dessa ideologia uma arma da qual se valem para confundir seus inimigos e reforçar a posição de seus amigos.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, as ideologias da paz, de relaxamento de tensões e de *détente* vêm sendo utilizadas, em escala crescente, para desempenhar uma função similar. Em vista do temor generalizado de uma terceira guerra mundial, que seria combatida com armas modernas de destruição em massa, nenhum governo pode aspirar a obter apoio a suas políticas externas, tanto de seu próprio povo como de outros, a não ser que possa convencê-los de suas intenções pacíficas. Daí os numerosos "congressos de paz", "ofensivas de paz" e "cruzadas de paz" se terem tornado meras armas padronizadas de propaganda na Guerra Fria. Essas profissões de desígnios pacíficos, praticamente universais, tornaram-se totalmente inócuas como referências às políticas externas realmente aplicadas, pois podemos partir do princípio de que, dado o poder destruidor da guerra moderna, todas as nações prefeririam certamente perseguir seus objetivos por meios pacíficos a ter de recorrer à guerra. No entanto, justamente por isso, essas declarações desempenham duas funções políticas importantes. Por um lado, tendem a encobrir as verdadeiras políticas por trás de um véu de proclamados desígnios pacíficos. Por outro, buscam atrair, em toda parte, o apoio de homens de boa vontade a essas políticas, sejam elas quais forem de fato, uma vez que são apresentadas como destinadas à manutenção da paz, objetivo esse que é ardentemente desejado pelos homens de boa vontade em qualquer lugar.

Considerações semelhantes são aplicáveis ao compromisso quase universal de desarmamento, especialmente sob sua forma "geral e completo". Um fim à corrida armamentista é amplamente tido como desejável por razões humanitárias, políticas e econômicas. Contudo, tornou-se óbvio pela experiência das duas últimas décadas que as condições políticas do mundo tornam

impossível o desarmamento.[13] Quando governos declaram como sua política o desarmamento "geral e completo", apesar desse fracasso total de todas as tentativas de desarmamento, de qualquer espécie, a verdade é que eles estão fazendo um apelo ideológico às demais nações do mundo que anseiam pela paz e pela atenuação dos gravames resultantes da corrida armamentista. Esse apelo serve ao propósito de tornar as políticas externas realmente implementadas mais aceitáveis para as outras nações do que elas poderiam ser de fato.

O *Problema do Reconhecimento*

Ver através desses disfarces ideológicos, e ser capaz de enxergar por trás deles as verdadeiras forças e fenômeno políticos em ação, constitui portanto uma das tarefas mais importantes e mais difíceis para o estudioso de política internacional. A tarefa é difícil, porque, se ela não for realizada, torna-se impossível determinar corretamente a natureza da política externa com a qual estejamos lidando. O reconhecimento das tendências imperialistas e de sua natureza peculiar depende de que se tenha conseguido fazer uma distinção bem nítida entre um determinado posicionamento ideológico, que geralmente repudia todas e quaisquer aspirações imperialistas, e os objetivos reais das políticas de fato exercitadas. Fazer essa distinção corretamente constitui missão difícil, devido à dificuldade geral de se diferenciar entre o verdadeiro significado de qualquer ação humana e aquilo em que o ator acredita ou finge acreditar. Esse problema de ordem geral pode ser agravado por duas outras dificuldades que são peculiares, pelo

[13] Para uma extensa discussão das razões do fracasso do desarmamento, ver, a seguir, Capítulo 23.

menos na sua generalidade, à política internacional. Uma consiste em distinguir entre uma bravata ou blefe indicador de uma política de prestígio e um disfarce ideológico de imperialismo efetivo. A outra está em descobrir, por trás de um disfarce ideológico de *status quo* ou de imperialismo localizado, o sentido verdadeiro da política realmente adotada.

Já tivemos oportunidade de nos referir à política externa de Guilherme II, a qual, graças à sua linguagem e a manifestações diversas, dava a impressão de ser abertamente imperialista, quando na verdade não passava de uma estranha mistura de desígnios imperialistas e ostentação neurótica. De modo inverso, a verdadeira essência imperialista das políticas externas de Hitler e Mussolini não foi de modo geral reconhecida como tal, a não ser no final da década de 1930, pois era até então minimizada como manifestação de blefe ou jactância para consumo interno do país. Determinar o caráter verdadeiro de uma política externa, por trás de seu disfarce ideológico deliberado ou inconsciente, torna-se tarefa particularmente difícil quando são empregadas como disfarce as ideologias do *status quo*. O período posterior à Segunda Guerra Mundial nos revela exemplos notáveis dessa dificuldade nas políticas externas dos Estados Unidos e da União Soviética.

As duas nações expressavam os objetivos de sua política externa em termos quase idênticos de ideologias do *status quo*. Tanto os Estados Unidos como a União Soviética proclamavam que: não alimentavam quaisquer ambições territoriais além da linha de demarcação militar que fora estabelecida não só pelos acordos de Teerã, Yalta e Potsdam, como por entendimentos entre os comandantes militares no final da guerra; desejavam ver governos livres e democráticos estabelecidos por toda parte; os respectivos governos são guiados por considerações de segurança e de defesa nacional; e que é em relação ao imperialismo capitalista ou comunista do lado oposto que eles, contra os seus desejos, se sentem obrigados a se defender.

A maioria dos americanos e dos russos está obviamente convencida de que essas declarações representam uma expressão fiel da verdadeira natureza da política externa de seu país respectivo. No entanto, os dois lados não podem estar certos, embora tanto um como o outro, ou ambos, possam estar errados. Tanto pode ser que a União Soviética não compreenda a política exterior dos Estados Unidos, como é possível que estes não consigam entender a política externa da União Soviética, ou ainda que os dois lados se interpretem mal respectivamente. A solução para esse enigma, de que talvez venha a depender o destino do mundo, não deve ser buscada somente no caráter das ideologias, mas na soma total dos fatores que determinam a política externa de uma nação. Sobre isso diremos algo mais em capítulo posterior. [14]

[14] Ver Parte 10.

PARTE 3

O PODER NACIONAL

Capítulo VIII

A ESSÊNCIA DO PODER NACIONAL

O Que é o Poder Nacional?

Já dissemos que pela palavra "poder" designamos a força de um homem sobre as mentes e as ações de outros homens, fenômeno esse que pode ser encontrado sempre que seres humanos vivem em contato social uns com os outros. Já falamos do "poder de uma nação" ou do "poder nacional", como se esse conceito dispensasse explicação ou pudesse ser esclarecido de modo adequado pelo que já dissemos sobre o poder em geral. No entanto, embora se possa entender facilmente que indivíduos busquem o poder, como deveremos explicar as aspirações de poder nas coletividades chamadas nações? O que é uma nação? Que queremos dizer quando atribuímos a uma nação aspirações e ações?

Uma nação como tal não é, obviamente, uma coisa empírica. Uma nação como tal não pode ser vista. O que pode ser observado de modo empírico são exclusivamente os indivíduos que formam uma nação. Isto é que nos permite dizer que uma nação é uma abstração de uma quantidade de indivíduos que dispõem de certas características em comum, e que são essas características que os transformam em membros da mesma nação. Além de ser membro de uma nação e de pensar, sentir e agir dentro dessa condição, o indivíduo pode ainda pertencer a uma igreja, a uma classe econômica ou social, a um partido político ou a uma família, e pode, assim, pensar, sentir e agir como

integrante de uma dessas categorias. Além de ser um membro de todos esses grupos sociais, ele também é, pura e simplesmente, um ser humano que pensa, sente e age como tal. Assim sendo, quando falamos em termos empíricos do poder ou da política externa de uma determinada nação, só poderemos estar designando o poder ou a política externa de certos indivíduos que pertencem à mesma nação. Segundo as palavras de Marcel Proust: "A vida das nações limita-se a repetir, em uma escala maior, as vidas de suas células componentes; quem for incapaz de entender o mistério, as reações, as leis que determinam os movimentos dos indivíduos jamais poderá dizer coisa alguma que mereça ser ouvida acerca das lutas das nações."

Aqui nos defrontamos com outra dificuldade: o poder ou a política externa dos Estados Unidos não é evidentemente o poder ou a política externa de todos os indivíduos que pertencem à nação chamada de Estados Unidos da América. O fato de que os Estados Unidos tenham saído da Segunda Guerra Mundial como a mais poderosa nação do planeta não afetou o poder da grande massa dos americanos como indivíduos. Afetou, contudo, o poder de todos os indivíduos que administram as relações exteriores dos Estados Unidos e, mais particularmente, daqueles que falam em nome do país ou o representam no cenário internacional. Essas pessoas falam por ele, negociam tratados em seu nome, definem os seus objetivos, escolhem os meios de alcançá-los e buscam manter, acrescentar e demonstrar o seu poder. São esses os indivíduos que, ao aparecerem como representantes de sua nação nos bastidores internacionais, manejam o poder e exercitam as políticas de sua nação. É a eles que nos referimos quando falamos em termos empíricos do poder e da política externa de uma nação.

Como se explica, então, o fato de que a grande massa dos membros individuais de uma nação, cujo poder pessoal não é afetado pelas vicissitudes do poder nacional, identifica-se com o poder e a política externa de sua nação, sentindo esse poder

e essas políticas como se fossem seus, e o faça com uma intensidade emocional que freqüentemente ultrapassa a ligação emocional às suas aspirações individuais de poder? Ao formular esta pergunta, estamos suscitando o problema do nacionalismo moderno. Em épocas passadas da história, a coletividade com cujo poder e aspirações de poder o indivíduo se identificava era determinada por ligações de sangue, religião ou lealdade comum a um senhor ou príncipe feudal. Em nossa época, o vínculo causal da identificação com o poder e com as políticas da nação substituiu em grande parte ou, de alguma forma, obscureceu aqueles velhos relacionamentos. Como pode ser explicado esse fenômeno do nacionalismo moderno?

Já vimos com a nossa discussão das ideologias da política externa que, na mente das pessoas, as aspirações de poder dos outros são marcadas pelo estigma de imoralidade. Embora tal atitude tenha uma de suas raízes no desejo da vítima em potencial do poder dos outros de defender sua liberdade contra essa ameaça, a outra raiz resulta da tentativa da sociedade como um todo de suprimir ou manter restritas as aspirações individuais de poder. As sociedades criaram uma rede de normas de conduta e de dispositivos institucionais para controlar os impulsos individuais de poder. Essas normas e dispositivos ou procuram dirigir os referidos impulsos individuais para canais onde os mesmos não possam pôr em perigo a sociedade, ou então buscam enfraquecê-los ou suprimi-los totalmente. São muitos os instrumentos empregados para tal fim: as leis, a ética e os costumes, as inúmeras instituições e arranjos sociais, tais como exames seletivos, corridas eleitorais, atividades esportivas, clubes sociais e organizações comunitárias.

Como conseqüência, a maioria das pessoas não têm como satisfazer o seu desejo de poder no seio da comunidade nacional. Dentro de uma comunidade, somente um grupo relativamente pequeno de indivíduos exercita o poder sobre um grande número de pessoas, sem estar sujeito a limitações mais amplas

por outras. A grande massa da população se comporta muito mais como objeto do poder do que como seu agente. Por não serem capazes de encontrar satisfação plena para seu desejo de poder no âmbito das fronteiras nacionais, as pessoas tendem a projetar essas aspirações insatisfeitas no cenário internacional. Nesse cenário, elas conseguem encontrar compensação por meio de uma satisfação distorcida ao se identificarem com os impulsos de poder da nação. Ao refletir sobre o poder de seu país, o cidadão norte-americano experimenta sem dúvida o mesmo tipo de exaltação que o cidadão de Roma deve ter sentido quando identificando-se a si próprio com Roma e seu poder e ao mesmo tempo que distanciando-se do forasteiro – podia dizer: "*Civis romanus sum*". Ao nos mostrarmos conscientes de ser membros de uma nação muito poderosa, nação essa dotada de capacidade industrial e riqueza materiais sem par, lisonjeamo-nos a nós próprios e sentimos um grande orgulho. É como se todos nós, não como simples indivíduos, mas coletivamente, na qualidade de membros da mesma nação, possuíssemos e controlássemos um poder tão grandioso. O poder que os nossos representantes exercem no cenário internacional passa a pertencer-nos, e as frustrações que sentimos no seio da comunidade nacional são, desse modo, compensadas pelo gozo corrompido do poder da nação.

Essas tendências psicológicas, ao operarem sobre os membros individuais de uma nação, encontram apoio nas regras de conduta e nas instituições da própria sociedade. A sociedade restringe as aspirações de poder individual no âmbito da comunidade nacional e tinge de opróbrio certos impulsos de poder voltados para o engrandecimento individual, mas incentiva e glorifica as tendências das grandes massas da população, frustradas em seus ímpetos individuais de poder, no sentido de se identificarem com a disputa da nação pelo poder no cenário internacional. O poder, quando perseguido como um objetivo em si mesmo pelo indivíduo, é considerado um

mal a ser tolerado somente dentro de certos limites e em certas manifestações. O poder, quando dissimulado por ideologias e buscado em nome e para o bem da nação, torna-se um bem para cuja consecução todos os cidadãos devem lutar. Os símbolos nacionais, especialmente no que diz respeito às forças armadas e às relações com as outras nações, são instrumentos dessa identificação do indivíduo com o poder da nação. A ética e os costumes da sociedade tendem a tornar essa identificação mais atraente mediante a concessão de recompensas ou a ameaça de punições.

Por isso, não se deve ao acaso o fato de certos grupos da população estarem em um destes dois extremos: ou entre os mais combativos defensores das aspirações nacionais de poder no campo internacional, ou então entre os que se recusam categoricamente a ter qualquer ligação com as mesmas. Esses são os grupos que, constituindo primordialmente o objeto de domínio de outros, se vêem mais desprovidos de válvulas de escape para seus próprios impulsos de poder, ou mais inseguros da posse de qualquer parcela de poder que possam ter dentro da comunidade nacional. Não é apenas a classe média, incluindo-se os funcionários administrativos, que se identifica mais plenamente com as aspirações nacionais de poder, mas também o grosso das classes trabalhadoras[1], ou então – e aqui o principal exemplo nos vem do proletariado revolucionário dos dias de apogeu do marxismo, particularmente na Europa – eles não se identificam de modo algum com as aspirações nacionais. Enquanto estes últimos têm exercido até agora pouco impacto sobre a política externa dos Estados Unidos, os primeiros vêm adquirindo uma importância crescente.

[1] Em termos de poder, eles têm menos a perder e mais a ganhar com as políticas externas nacionalistas do que qualquer outro grupo populacional, excetuados os militares.

É aqui, portanto, que devem ser buscadas as raízes do nacionalismo moderno e a explicação para a ferocidade crescente com que a política externa é praticada nos tempos modernos. A insegurança crescente do indivíduo nas sociedades ocidentais, de modo especial nos estratos inferiores, e a atomização em geral dessa mesma sociedade aumentaram enormemente a frustração dos ímpetos individuais de mando. Esses fatos, por sua vez, deram margem, como forma de compensação, a um desejo crescente de identificação com as aspirações nacionais coletivas de poder. Esses acréscimos têm sido tanto quantitativos como qualitativos.

RAÍZES DO NACIONALISMO MODERNO

Até a época das guerras napoleônicas, somente grupos muito reduzidos da população se identificavam com a política externa de seu país. Essa, na realidade, consistia em uma política de natureza dinástica e nada tinha de nacional. A identificação se dava portanto muito mais com o poder e as políticas do monarca então no trono do que com o poder e as políticas de uma coletividade, como uma nação. Este sentimento foi bem descrito por Goethe, em uma passagem muito significativa de sua autobiografia: "Todos nós gostávamos de Frederico [o Grande], mas quem se importava com a Prússia?"

"Essas sociedades [científicas]", escrevia Thomas Jefferson a John Hollins, em 19 de fevereiro de 1809, "estão sempre em paz, embora as suas nações possam estar em guerra. Tal como a república das letras, elas constituem uma grande fraternidade que se espalha por toda a terra, e sua correspondência jamais é interrompida por qualquer nação civilizada."

Com as guerras napoleônicas, começou o período das políticas externas e das guerras nacionais; em outras palavras, a identificação das grandes massas de cidadãos de uma nação

com o poder nacional e as políticas nacionais, em substituição à identificação com os interesses dinásticos. Talleyrand chamou a atenção para essa mudança, quando disse ao czar Alexandre, em 1808: "O Reno, os Alpes e os Pireneus são conquistas da França; o resto, do imperador; nada significam para a França." Até a eclosão da Primeira Guerra Mundial, é duvidoso que os membros dos partidos socialistas europeus se identificassem de algum modo com o poder e as políticas de seus respectivos países. Contudo, a participação plena naquele conflito do grosso dos trabalhadores em todos os países beligerantes demonstrou a identificação de praticamente toda a população com o poder e as políticas de suas respectivas nações.

Retração do Nacionalismo: Aparente e Real

A Segunda Guerra Mundial, entretanto, acabou produzindo um certo retrocesso dessa acentuada identificação, que a Primeira Guerra Mundial havia testemunhado. Tal recuo teve lugar no topo e na base da pirâmide social. Por um lado, alguns pequenos mas poderosos grupos de líderes intelectuais, políticos e militares, tanto na Grã-Bretanha como na França, se recusaram a identificar-se com seus países, quando não chegaram até mesmo a preferir identificar-se com o inimigo da nação. Os líderes que assim agiram sentiam-se inseguros nas suas posições de mando, especialmente em vista da fraqueza inicial, política e militar, de seus próprios países, nos momentos em que somente o inimigo parecia capaz de garantir-lhes sua posição no topo da pirâmide social. Por outro lado, os comunistas franceses, que mantinham fidelidade tanto à França como à União Soviética, só se sentiram completamente identificados com a sua nação depois que o ataque alemão à União Soviética, em 1941, tornou possível a satisfação simultânea daquelas duas lealdades. O ataque alemão à França, por si só, não fora capaz de

provocá-los a assumir uma oposição ativa ao invasor. Mas o ataque germânico desferido contra a União Soviética transformou este país e a França em aliados em uma causa comum, o que permitiu aos comunistas franceses opor-se, na figura dos invasores alemães da França, ao inimigo comum dos dois países. A identificação dos comunistas franceses com as políticas nacionais francesas baseou-se na identificação dessas políticas com as políticas e os interesses russos. Este compromisso comunista de fidelidade a interesses e políticas estrangeiras, suplantando obrigações nacionais, constituiu mais um exemplo de um fenômeno universal que, em si mesmo, representava um desafio ao Estado nacional e à sua própria existência.[2]

A desintegração da solidariedade nacional não constitui, a rigor, um recuo do nacionalismo, uma vez que se limita a substituir a lealdade de alguém à sua própria nação pela lealdade a uma nação estrangeira. É como se o comunista francês tivesse se transformado em um russo nacionalista que apóia as políticas da União Soviética. O que há de novo nesse nacionalismo é a sua incoerência em exigir identificação com uma nação, estrangeira neste caso, ao mesmo tempo em que nega as reivindicações de outras nações a contar com a lealdade de seus cidadãos.

Constitui prova da força do sentimento de solidariedade nacional a circunstância de que essa transferência de lealdade – não mais depositada em seu próprio país, mas deslocada para um outro – tenha ocorrido ao longo de apenas um efêmero período de tempo, uma transferência que refletia um nascente movimento político em escala mundial. Na verdade, estamos testemunhando o renascimento da solidariedade nacional, em governos e movimentos comunistas, os quais começaram, em graus diversos, a recolocar seus respectivos interesses nacionais à frente dos interesses da União Soviética. O movimento monolítico do comu-

[2] Ver também o Capítulo 30.

nismo mundial, dirigido por Moscou e posto a serviço da União Soviética, foi substituído pelo "policentrismo", no qual os interesses e as lealdades nacionais passam a ter precedência sobre as afinidades baseadas na filosofia política.

Contudo, o período posterior à Segunda Guerra Mundial deu origem a uma regressão autêntica do nacionalismo, sob a forma de um movimento voltado para a unificação da Europa Ocidental. Esse movimento conseguiu até o momento concretizar vários empreendimentos em termos de organizações supranacionais operacionais, incluindo-se a Comunidade Européia para o Carvão e Aço (CECA), o Mercado Comum (Comunidade Econômica Européia, CEE) e a EURATOM (Comunidade Européia para a Energia Atômica).[3] Foram duas as experiências que deram origem ao nascimento do movimento tendente à unificação européia: o poder de destruição da Segunda Guerra Mundial e, na esteira desta, o declínio político, militar e econômico da Europa. Os defensores do movimento, à luz dessas experiências, acabaram tendo de concluir que, pelo menos no que diz respeito à Europa ocidental, o estado-nação corresponde hoje a uma noção obsoleta de organização política que, longe de garantir a segurança e poder de seus membros, condena-os à impotência ou ao extermínio final, podendo ser vitimados uns pelos outros ou por seus vizinhos mais poderosos. Somente o futuro nos mostrará se esse agudo sentimento de insegurança, não somente dos indivíduos, mas também das sociedades nacionais às quais eles pertencem, levará a um impulso de criatividade política, sob a forma de unificação política, militar e econômica da Europa, ou à impotência política, em uma modalidade de recuo em direção a um "neutralismo" – isto é, à renúncia a qualquer forma de política externa –, ou a um desencantamento político, à guisa de uma identificação intensa com as nações individuais.

[3] Ver, sobre esta e outras organizações similares, as páginas ..... [554] e seguintes.

Uma força que se move em sentido contrário ao do renascimento do nacionalismo está na aceitação, por parte de um número crescente de políticos, intelectuais e consultores técnicos, da tese de que certos problemas fundamentais suscitados pelas modernas tecnologias de transportes, de comunicações e de armamentos transcendem os interesses e a capacidade de qualquer nação de resolvê-los, por mais poderosa que seja ela. Este é o caso, por exemplo, de problemas como o do controle da energia nuclear, a proteção e a restauração do meio ambiente natural ou o suprimento de alimentos e de matérias-primas. Eles não podem ser solucionados por qualquer nação que esteja competindo com outras em busca de vantagens nacionais. Todos os países, ou pelo menos um grande número deles, compartilham um interesse comum na solução desses problemas, interesses esses que devem estar refletidos nas políticas comuns, as quais, por sua vez, devem transcender os interesses nacionais particulares. Embora algumas pequenas elites já tenham se tornado conscientes desse novo elemento no campo da política internacional e estejam buscando modos de interagir intelectualmente com ele, a prática real das políticas externas nacionais ainda não foi afetada de modo significativo por esse novo elemento. Muito ao contrário, a força ainda intocada do nacionalismo pode ser comprovada pelo fato de que organizações como as Nações Unidas e suas agências especializadas, criadas como foram para a realização de interesses comuns das nações do mundo, se tenham tornado presas de nacionalismos que competem entre si com o propósito de servir interesses nacionais concorrentes.[4]

[4] Ver também a discussão abaixo, páginas 947 e seguintes.

Insegurança Pessoal e Desintegração Social

Qualitativamente, a intensidade emocional do processo de identificação do indivíduo com sua nação está na proporção inversa da estabilidade desta mesma sociedade, tal como refletida no sentido de segurança de seus membros. Quanto maior for a estabilidade da sociedade e o sentido de segurança individual de seus membros, menor será a probabilidade de que emoções coletivas venham a buscar uma válvula de escape em um nacionalismo agressivo, e vice-versa.[5] As guerras revolucionárias da França na última década do século XVIII e as guerras de libertação contra Napoleão, de 1812 a 1815, foram os primeiros exemplos de insegurança das massas nos tempos modernos. As massas foram induzidas pela instabilidade das sociedades nacionais e levadas a manifestar-se em explosões emocionais sob a forma de tempestuosas identificações com políticas externas e guerras alienígenas. A instabilidade social tornou-se aguda na civilização ocidental durante o século XIX e passou a ser permanente no século XX, como resultado da emancipação do indivíduo dos liames da tradição, particularmente sob a forma de religião, ou como conseqüência da racionalização exacerbada da vida e do trabalho e das crises econômicas cíclicas. A insegurança dos grupos afetados por esses fatores encontrou uma saída emocional nas identificações nacionalistas fixas e emocionalmente acentuadas. Com o passar do tempo e, à medida que a sociedade ocidental se tornava mais instável, o sentido de insegurança se fez mais profundo e a ligação emocional com a nação, vista como um substituto simbólico do indivíduo, tornou-se ainda mais forte. Sob o impacto das guerras mundiais, de revoluções,

[5] Essas emoções coletivas podem, naturalmente, buscar também uma válvula de escape no interior da nação, sob a forma de luta de classes, revolução e guerra civil.

da concentração do poder econômico, político e militar, e das crises econômicas do século XX, essa tendência alcançou o fervor de uma religião secular. As disputas pelo poder passaram a assumir os aspectos ideológicos de lutas entre o bem e o mal. As políticas externas transformaram-se em missões sagradas. As guerras passaram a ser travadas como se fossem cruzadas com o propósito de levar a verdadeira religião política para o resto do mundo.

Esse relacionamento entre desintegração social e insegurança pessoal e a ferocidade dos modernos impulsos de poder nacionalistas pode ser visto de forma exemplar no caso do fascismo germânico, onde esses três elementos foram levados a um nível mais elevado do que em qualquer outro exemplo. As tendências gerais da era moderna, no sentido da desintegração social, foram levadas a extremos na Alemanha por um conjunto de certos elementos embutidos no caráter nacional – os quais favoreceram posições extremadas, ao invés de soluções mediadas e de acomodação – bem como por três acontecimentos que esgarçaram o tecido social daquele país a tal ponto que o transformaram em uma presa fácil para a febre contagiante do Nacional-socialismo.

O primeiro desses episódios foi a derrota na Primeira Guerra Mundial, que coincidiu com uma revolução tida como responsável não somente pela destruição dos valores e instituições políticas tradicionais, como também pela própria perda da guerra. A revolução acarretou, naturalmente, perda de poder e insegurança, em matéria de condição social, para aqueles que tinham estado, sob a monarquia, no topo ou nas partes mais elevadas da hierarquia social. Apesar de tudo, a situação social de grandes massas da população foi afetada, de modo similar, pelo impacto da idéia de que a derrota e a revolução resultaram ambas de maquinações traiçoeiras de inimigos domésticos e estrangeiros empenhados na destruição da Alemanha. Por essa razão, em muitos lugares, correu o rumor de que a Alemanha

não só fora "envolvida" por inimigos estrangeiros, como também que o seu próprio corpo político fora atingido por organismos hostis invisíveis, que sorveram a sua força e se mostraram decididos a destruí-la.

O segundo episódio consistiu na inflação da primeira metade da década de 1920, que proletarizou economicamente amplos setores das classes médias e enfraqueceu no povo em geral, caso não os tenha destruído completamente, os tradicionais princípios morais de honestidade e eqüidade no trato. As classes médias, em protesto contra o processo de sua proletarização, esposaram as mais nacionalistas e antiproletárias ideologias disponíveis. O estrato inferior da classe média, em especial, sempre gozara pelo menos de uma pequena satisfação em virtude de sua superioridade sobre o proletariado. Quando observavam a pirâmide social como um todo, esse estrato tinha de olhar uma distância cada vez maior para cima e cada vez menor para baixo. Embora ainda não estivessem realmente na base da pirâmide, o fato é que os membros desse estrato se sentiam desconfortavelmente próximos a ela. Como decorrência, aumentavam as frustrações e a insegurança, bem como a predisposição para identificar-se com o nacionalismo. Agora, a inflação os empurrava para baixo e, na luta desesperada para escapar à assimilação social e política com a massa amorfa do proletariado, eles encontraram abrigo na teoria e na prática do Nacional-socialismo uma vez que este lhes oferecia raças inferiores para serem vistas com desprezo e inimigos estrangeiros, que eles deviam menosprezar e conquistar.

Finalmente, a crise econômica de 1929 colocou, por vias diferentes, todos os grupos distintos do povo alemão face a face com a perda, real ou temida, da respectiva condição social e conseqüente insegurança intelectual, moral e econômica. Os operários viam-se acuados pelo desemprego permanente, verdadeiro ou ameaçado. Esses grupos das classes médias que se tinham recuperado da devastação econômica imposta pela in-

flação estavam agora perdendo o que haviam recobrado. Os industriais passaram a enfrentar obrigações sociais ampliadas e se viam perseguidos pelo temor da revolução. O Nacional-socialismo enfeixou todos esses temores, inseguranças e frustrações em dois inimigos estrangeiros, o Tratado de Versalhes e o bolchevismo, bem como em seus alegados defensores domésticos. Ele canalizou todas essas emoções desencontradas em uma poderosa torrente de fanatismo nacionalista. Desse modo, o Nacional-socialismo conseguiu associar de maneira verdadeiramente totalitária as aspirações de cada indivíduo germânico com os objetivos de poder da nação alemã. Em nenhum outro momento da história moderna essa identificação foi obtida de modo mais completo. Em nenhum outro caso, foi tão pequena a esfera dentro da qual cada indivíduo persegue suas aspirações de poder sem outros fins. Também jamais foi igualada nos tempos modernos aquela força do ímpeto emocional com a qual essa identificação se transforma em agressividade no cenário internacional.

A transformação das frustrações individuais em uma identificação coletiva com a nação jamais fora alcançada na era moderna de modo mais intenso e abrangente do que na Alemanha Nacional-socialista. No entanto, a variedade germânica de nacionalismo moderno difere em grau, mais do que em espécie, do nacionalismo de outras grandes potências, tais como a União Soviética ou os Estados Unidos. Na primeira, a grande massa da população não tem oportunidade de satisfazer seus ímpetos de poder, no âmbito da sociedade doméstica. O operário ou o camponês médio russo não vê outra classe que esteja abaixo da sua, e sua insegurança é intensificada tanto pelas práticas do Estado policial como por um padrão de vida muito baixo. Nesse caso, trata-se também de um regime totalitário que projeta essas frustrações, inseguranças e temores, transferindo-os para o cenário internacional, onde o cidadão russo pode encontrar a sua identificação com o "país mais progressista do mundo" ou "a pátria

do socialismo" – o que constitui, em outras palavras, um desvio de satisfação para as suas aspirações de poder. Por outro lado, a convicção – supostamente apoiada na experiência histórica – de que a nação com a qual ele se identifica está constantemente ameaçada por inimigos imperialistas, é utilizada para elevar ao plano coletivo os seus temores e suas inseguranças pessoais. Desse modo, seus receios individuais são transformados em ansiedade para a nação e a identificação com a nação serve assim à dupla função de satisfazer impulsos individuais de poder e atenuar temores pessoais, mediante a projeção de ambos para o cenário internacional.

Nos Estados Unidos, o processo mediante o qual o poder nacional é assumido pelo indivíduo e por ele utilizado como se fora seu assemelha-se, em linhas gerais, ao padrão típico desenvolvido na civilização ocidental durante o século XIX. Em outras palavras, a identificação do indivíduo com o poder e a política externa da nação se fazem largamente como decorrência das frustrações e inseguranças típicas da classe média. Apesar disso, a sociedade americana vem a ser muito mais uma sociedade de classe média do que qualquer outra sociedade na civilização ocidental e, mais importante ainda, qualquer forma de distinção de classe que possa haver tende a ser mitigada – se não dissipada – pelo denominador comum dos valores e das aspirações da classe média. Portanto, a identificação do indivíduo com a nação em termos de frustrações e aspirações da classe média passa a ser, na sociedade americana, quase tão predominante e típica quanto a identificação proletária o é na União Soviética. Por outro lado, o grau de mobilidade relativamente grande da sociedade americana abre para as grandes massas da população muitas e amplas oportunidades para sua melhoria social e econômica. Essas oportunidades tendiam no passado, pelo menos em tempos normais, a manter em níveis mais ou menos baixos a intensidade emocional dessa identificação, se a compararmos com as situações correspondentes na

União Soviética e na Alemanha nacionalista.[6]

Contudo, em épocas recentes, surgiram novos fatores devido à crescente atomização da sociedade, à ameaça de revolução mundial simbolizada pelo comunismo internacional, ao desaparecimento relativo do isolamento geográfico, além do perigo da guerra nuclear. Esse é o motivo por que, no último quartel do século XX, frustrações e ansiedades individuais foram se intensificando e deram origem a uma identificação mais intensa por parte do indivíduo com o poder e as políticas externas do país. Portanto, se não for modificada a propensão atual para as sempre crescentes frustrações domésticas e instabilidade internacional, os Estados Unidos irão, provavelmente, conhecer com maior intensidade essas tendências na cultura moderna, que encontraram suas manifestações mais extremas na União Soviética e na Alemanha Nacional-socialista, tendências essas que levam a uma identificação cada vez mais completa e intensa do indivíduo com a nação. Nesse grau de completude e de intensidade de identificação podemos localizar uma das raízes da ferocidade e crueldade das políticas externas modernas, em que as aspirações nacionais de poder se chocam umas contra as outras, apoiadas pela quase totalidade das populações, com uma dedicação sem reservas e com uma intensidade de sentimentos que, em períodos passados da história, somente os temas religiosos poderiam provocar.

[6] A intensa identificação nacionalista nos Estados Unidos esteve associada no passado principalmente com o antagonismo, da parte do setor mais inseguro da classe média, contra certos grupos étnicos, como os negros e as últimas levas de imigrantes proletários.

Capítulo IX

ELEMENTOS DO PODER NACIONAL

Quais são os fatores que explicam o poder de uma nação em face das outras? Quais são os componentes do que chamamos de poder nacional? Se quisermos determinar o poderio de uma nação, que fatores deveremos levar em consideração? É importante distingir entre dois grupos de elementos: os relativamente estáveis e os que estão sujeitos a mudanças constantes.

Geografia

O mais estável dos fatores de que depende o poder de uma nação é obviamente a geografia. Por exemplo: o fato de que o território continental dos Estados Unidos esteja separado dos outros continentes por uma massa de água de 3 mil milhas de extensão a leste e de mais de 6 mil milhas a oeste, representa um fator permanente que determina a posição dos Estados Unidos no mundo. Constitui um truísmo dizer que esse fator não tem mais hoje a importância que tinha nos tempos de George Washington ou do presidente McKinley. Mas seria enganador pretender, como se faz freqüentemente, que o desenvolvimento técnico dos transportes, das comunicações e dos armamentos tenha eliminado completamente o fator insulante dos oceanos. Esse fator é, certamente, muito menos significativo hoje do que o era há cinqüenta ou cem anos, mas do ponto de vista da posição de

poderio dos Estados Unidos, ainda é extremamente importante que os Estados Unidos estejam separados dos continentes da Europa e Ásia por largas extensões de água, em vez de fazer fronteiras diretamente com, digamos, a França, a China ou a Rússia. Em outras palavras, a localização geográfica dos Estados Unidos continua sendo um fator fundamental, de importância permanente, que as políticas externas de todos os países têm de levar em conta, por mais distintas que possam ser hoje as decorrências dessa circunstância sobre as decisões políticas, comparadas com situações em outros períodos da história.

De modo semelhante, a particularidade de que a Grã-Bretanha se encontre separada do continente europeu por uma pequena extensão de água, o Canal da Mancha, constitui um fator que não podia ser minimizado nem por Júlio César nem por personalidades como Guilherme o Conquistador, Felipe II, Napoleão ou Hitler. Por mais que outros fatores tenham alterado a sua relevância no correr da história, o que era importante há dois mil anos continua sendo importante nos dias de hoje, e todos aqueles que tenham de se haver com a condução de políticas externas são obrigados a levar tal fato em consideração.

O que é verdade sobre a situação insular da Grã-Bretanha deve ser dito com referência à posição geográfica da Itália. A península italiana é separada do resto da Europa pelas altas montanhas dos Alpes, os quais, embora deslizem gradualmente para o sul, encaminhando-se com suavidade para os planaltos do norte italiano, precipitam-se abruptamente em direção ao norte. Essa situação geográfica constitui, tradicionalmente, um importante elemento nas considerações políticas e militares da Itália, bem como das outras nações, no que diz respeito a esse país. Sob quaisquer condições de guerra que conheçamos, tal situação geográfica torna extremamente difícil invadir a Europa Central partindo da Itália, ao passo que torna uma invasão menos difícil da Itália a quem vem do norte. Como conseqüência, as invasões do território italiano foram muito mais freqüentes

que as invasões originadas na Itália. Desde Aníbal, nas Guerras Púnicas, até o general Clark, na Segunda Guerra Mundial, esse elemento geográfico permanente tem determinado a estratégia política e militar.

Os Pirineus, no que diz respeito à situação internacional da Espanha, preenchem uma função algo diferente, embora não menos permanente. Tem-se dito que a Europa termina nos Pirineus. Essas montanhas, por tornarem difícil o acesso à Espanha pelo mundo exterior, acabam funcionando também como uma espécie de barreira que isola aquele país da principal corrente dos desenvolvimentos intelectuais, sociais, econômicos e políticos que transformaram o resto da Europa. É um fato também que a Espanha tem ficado à margem da maioria das grandes conflagrações políticas e militares da Europa continental. Essa posição nos bastidores da política continental pode ser tida como resultante, pelo menos em parte, da separação geográfica propiciada pela barreira montanhosa dos Pirineus.

Finalmente, consideremos a situação geográfica da União Soviética. Esse país é formado por uma enorme massa de terra, que se estende sobre cerca de um sétimo da superfície da terra e corresponde a uma vez e meia o território dos Estados Unidos. Embora haja uma distância de 5 mil milhas, pelo ar, entre o estreito de Bering e a cidade de Koenisgsberg, hoje chamada de Kaliningrad, e que era a capital da antiga Prússia Oriental, é de somente a metade disso a distância que separa a cidade de Murmansk, no mar de Barents, da cidade de Ashkhabad, na fronteira setentrional com o Irã. Essa extensão territorial constitui uma fonte permanente de grande prestígio, que até o momento frustrou todas as tentativas de conquistas militares vindas de fora. Essa enorme massa de terra amesquinhava o território conquistado por invasores estrangeiros, em comparação com o que ainda restava para conquistar.

A conquista de uma parte considerável de um país, sem deixar margem a perspectivas de uma recuperação rápida, geral-

mente afrouxa a vontade de resistir do povo dominado. E esse é, como já vimos, o propósito político das vitórias militares. Conquistas semelhantes – especialmente se, como ocorreu sob o comando de Napoleão e Hitler, elas não tiveram um objetivo limitado, mas visavam à própria existência da Rússia como uma nação – provocavam até mesmo um efeito estimulante sobre a resistência russa porque não somente eram pequenas as partes da Rússia conquistadas, se comparadas com o território ainda em mãos russas, mas também a tarefa do invasor se tornava cada ver mais difícil, a cada passo que ele avançava. O invasor tinha de cuidar de um número cada vez maior de tropas dispostas ao longo de linhas de comunicação cada vez mais longas, que se aprofundavam em um território hostil. Desse modo, a geografia transformava a conquista do território russo em um fator mais negativo do que positivo, a partir do momento em que os objetivos dessa conquista se faziam mal definidos e tendiam a tornar-se ilimitados. Em vez de presenciarmos o conquistador a engolir territórios, e deles retirar seu sustento, o que vemos é o território tragando o conquistador, exaurindo a sua força.

A possibilidade de uma guerra nuclear aumentou ainda mais a importância do tamanho do território como fonte de poder nacional. Para assegurar credibilidade à sua capacidade de defesa de uma ameaça nuclear, um país precisa dispor de território suficientemente amplo para poder nele dispersar não só os seus centros industriais e populacionais, como também as suas instalações nucleares. O grande raio de alcance da destruição nuclear, somado ao tamanho relativamente pequeno de seus territórios, impõe uma severa restrição à capacidade de tradicionais estados nações, como a Grã-Bretanha e a França, de tornar verossímil uma ameaça nuclear. Por isso, é a extensão quase continental de seus territórios que permite a certos países, como os Estados Unidos, a União Soviética e a China, a possibilidade de desempenhar o papel de grandes potências nucleares.

Existe, contudo, um outro fator geográfico que constitui, ao mesmo tempo, uma debilidade e uma vantagem para a posição internacional da União Soviética. Referimo-nos ao fato de que o país não é separado de seus vizinhos ocidentais por altas montanhas ou por largos rios e que as planícies da Polônia e da Alemanha Oriental formam uma continuação natural da planície russa. Não existe, portanto, qualquer obstáculo natural a uma invasão pela fronteira ocidental da Rússia, quer por parte da própria União Soviética, quer dos seus vizinhos ocidentais. Assim, desde o século XIV até os dias de hoje, a Rússia Branca e o setor mais ocidental da Rússia propriamente dita têm sido o cenário de contínuos ataques e contra-ataques e um campo de batalha em que têm se encontrado a Rússia e seus vizinhos ocidentais. A ausência de uma fronteira natural, isto é, de uma fronteira predeterminada por fatores geográficos, como a italiana ou a espanhola, tem constituído uma fonte permanente de conflito entre a Rússia e o Ocidente. De modo semelhante, embora por razões opostas, a possibilidade de existência de uma tal fronteira entre a França e a Alemanha, na forma do rio Reno – ao qual a França sempre aspirou e que raramente teve força suficiente para conseguir – representa outra fonte permanente de conflito entre esses dois países, desde os tempos dos romanos. No que diz respeito à Rússia, o ministro da relações exteriores, Vishinsky, condensou a importância transcendental da geografia, quando, após ter sido criticado por seguir uma política czarista sobre o estreito de Dardanelos, declarou: "Se um navio de guerra tiver de trafegar do Mediterrâneo para o mar Negro, ele precisará cruzar os Dardanelos, independentemente do fato do governo em Moscou ser czarista ou comunista." [1]

[1] Citado em Denis Healey, *Neutrality* (Londres: Ampersand Ltd., 1955), p. 36.

RECURSOS NATURAIS

Outro fator relativamente estável que exerce uma influência importante sobre o poder de uma nação, confrontada com outras nações, é representado pelos recursos naturais.

Alimentos

Comecemos com o mais elementar desses recursos, os alimentos. Um país que seja auto-suficiente, ou quase, em comida já conta com uma grande vantagem inicial sobre qualquer outro que, para não se exaurir de inanição, tenha de importar os alimentos que não produz, embora mal tenha condições materiais para adquiri-los. É por essa razão que o poderio e, em tempos de guerra, a própria existência da Grã-Bretanha – que antes da Segunda Guerra Mundial só produzia cerca de 30% dos alimentos consumidos nas Ilhas Britânicas – sempre dependeram de sua capacidade de manter abertas ao tráfego as rotas marítimas nas quais teriam de ser transportados os suprimentos de comida vitais. Sempre que a sua capacidade de importar alimentos esteve ameaçada, como ocorreu durante os dois conflitos mundiais, devido às incursões de submarinos e aos ataques aéreos, o próprio poder da Grã-Bretanha esteve em risco, e a sua própria sobrevivência como uma nação ficou em perigo.

Pela mesma razão, e embora deficiente em alimentos em um grau muito menor do que o da Grã-Bretanha, a Alemanha, para poder resistir a uma guerra, sempre teve de orientar-se por três objetivos principais, usados separadamente ou em conjunto: primeiro, evitar guerras de longa duração, mediante a obtenção de uma vitória rápida, antes que se esgotassem as reservas de alimentos; segundo, conquistar as grandes áreas produtoras de alimentos da Europa Oriental; e terceiro, destruir o poder marítimo britânico, que impedia a Alemanha de ter acesso às fontes ultramarinas de alimentos. Durante as duas guerras mundiais, a Ale-

manha não conseguiu alcançar o primeiro e o terceiro objetivos. Alcançou a segunda meta na Primeira Guerra Mundial, mas somente tarde demais para ter qualquer efeito decisivo. Desse modo, o bloqueio aliado, ao impor privações ao povo alemão e minar o seu desejo de resistir, constituiu um dos fatores essenciais da vitória dos aliados. Durante a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha tornou-se virtualmente auto-suficiente em matéria de alimentos, não tanto como resultado de conquistas militares, mas graças a uma deliberada política de inanição, ou mortandade, de milhões de pessoas, nos territórios conquistados.

Uma deficiência em alimentos produzidos domesticamente tem sido, portanto, uma fonte permanente de debilidade para a Grã-Bretanha e para a Alemanha e esses dois países sempre precisaram vencê-la de qualquer modo, sob pena de se arriscarem a perder sua condição de grande potência. Já os países aquinhoados com a auto-suficiência não têm necessidade de desviar suas energias nacionais e políticas externas de seus objetivos primários no intuito de garantir que suas populações não morrerão de fome durante uma guerra. Uma vez que tais países se acham relativamente dispensados de preocupações com essa matéria, é natural que possam concentrar-se em seguir políticas mais rigorosas e determinadas. Por isso, podemos dizer que a auto-suficiência em alimentos sempre constituiu uma fonte de grande poder.

Inversamente, a escassez permanente de comida representa uma fonte contínua de debilidade no campo da política internacional. A validade dessa observação teve sempre como seu melhor exemplo a experiência da Índia, antes que a chamada revolução verde aumentasse o seu suprimento de víveres. A escassez de alimentos de que padecia a Índia resultava de dois fatores: o aumento da população em ritmo mais veloz que o do acréscimo de alimentos, e a insuficiência de exportações com que pagar a compra de comida necessária para cobrir o déficit. Esse desequilíbrio duplo, que levava o governo indiano a ter

como uma de suas principais preocupações a sempre presente ameaça de fome em massa, constituiu um obstáculo insuperável para qualquer política externa mais ativa que o país pretendesse aplicar. Independentemente de quaisquer outros recursos de poder nacional então disponíveis, as deficiências de alimentos obrigavam aquele país a adotar, em matéria de política externa, uma posição mais de fraqueza do que de força. Essa mesma observação pode ser aplicada com ênfase particular às nações do Terceiro Mundo que vivem continuamente sob a ameaça da fome e da realidade da subnutrição, sem poderem contar com a maioria dos outros recursos que costumam integrar o poder nacional. São os chamados "casos perdidos", que se limitam a esperar que a generosidade internacional os ajude a sobreviver até a próxima crise de fome.

A auto-suficiência em alimentos, ou a carência dos mesmos, constitui um elemento relativamente estável na formação do poder nacional, embora, por vezes, possa estar sujeito a mudanças decisivas, como nos mostra o caso da Índia de nossos dias. Podem ocorrer modificações no tipo de consumo de comida, causadas por novas concepções em matéria de nutrição e podem surgir ainda transformações nas técnicas agrícolas, que venham a aumentar ou reduzir a safra de produtos do campo. Os exemplos mais impressionantes da influência que mudanças na produção agrícola costumam exercer sobre o poder nacional podem ser vistos no desaparecimento do Oriente Próximo e do Norte da África como importantes centros de poder e na queda da Espanha, de potência mundial, para a faixa de poder de terceira grandeza.

Os sistemas agrícolas do Oriente Próximo e do Norte da África eram todos baseados na irrigação. Embora seja difícil provar que o declínio no poder nacional da Babilônia, do Egito e dos Árabes foi concomitante com a desorganização de seus respectivos processos de irrigação, é possível dizer, com certeza, que a queda de seus sistemas de agricultura tornou inevitável o

declínio de seu poder nacional porque, de fato, o desaparecimento do sistema de irrigação regulada transformou em deserto a maior parte da terra arável dessas regiões. Foi somente no Egito que a irrigação natural das águas do Nilo preservou um certo grau de fertilidade, mesmo depois que a irrigação artificial se desmantelou.

Quanto à Espanha, embora se costume associar o declínio de seu poder à destruição da Grande Armada pela Grã-Bretanha, em 1588, o fato é que a queda política só se tornou definitiva depois que o desgoverno nos séculos XVII e XVIII destruiu grande parte de suas terras aráveis, como conseqüência de atividades de desflorestamento em larga escala e, como conseqüência, amplas regiões do norte e do centro da Espanha se transformaram em virtuais desertos.

Matérias-primas

O que é verdade em relação aos alimentos se aplica também, naturalmente, a outros recursos naturais importantes para a produção industrial e, de modo mais particular, para a condução de uma guerra. A importância, absoluta e relativa, que os recursos naturais em forma de matérias-primas têm para o poder de uma nação depende necessariamente da tecnologia bélica tal como praticada em um determinado período da história. Antes da mecanização em larga escala do esforço de guerra, quando a técnica militar predominante consistia no combate corpo a corpo, alguns outros fatores, tais como as qualidades individuais dos soldados, eram tidos como mais importantes que a disponibilidade de matérias-primas necessárias para a produção de armas. Durante todo esse longo período da crônica humana, que se estende dos primórdios da era histórica até uma parte já bem avançada do século XIX, os recursos naturais desempenharam um papel subalterno na determinação do poder de uma nação. Como resulta-

do da crescente mecanização do esforço bélico – que desde a revolução industrial vinha avançando em um ritmo mais rápido do que em qualquer outra época – o poder nacional tornou-se cada vez mais dependente do controle das matérias-primas, tanto na paz como na guerra. Não é por acaso que os dois mais poderosos países de hoje, os Estados Unidos e a União Soviética, são os que mais se aproximam do estágio de auto-suficiência com respeito às matérias-primas necessárias para a produção industrial moderna, além de controlarem o acesso às fontes das matérias-primas que eles próprios não produzem.

Na medida em que a importância absoluta do controle das matérias-primas na determinação do poder nacional vem aumentando proporcionalmente à mecanização do esforço bélico, é normal que tenham ganhado importância em relação a outros recursos. Isso ocorreu sempre que mudanças fundamentais no campo da tecnologia tornaram necessário o emprego de materiais novos ou o uso em maior escala de materiais mais antigos. Em 1936, uma autoridade em estatística quantificou a participação de um certo número de minerais básicos na produção industrial para fins militares e atribuiu aos mesmos os seguintes valores ponderados: carvão: 40; petróleo: 20; ferro: 15; cobre, zinco, manganês e enxofre: 4 cada; zinco, alumínio e níquel: 2 cada.[2] Meio século antes, a parcela relativa ao carvão teria sido certamente muito maior, uma vez que, como fonte de energia, ele sofria naquela época apenas uma pequena concorrência da água e da madeira e nenhuma concorrência do petróleo. O mesmo teria ocorrido com o ferro, que então não sofria qualquer competição dos metais leves e de substitutos como os plásticos. A Grã-Bretanha, então auto-suficiente em carvão e ferro, era a grande potência mundial do século XIX.

[2] Ferdinand Friedensburg, *Die mineralischen Bodenschätze als weltpolitische und militärische Machtfaktoren* (Stuttgart: F. Enke, 1936), p. 175.

A influência que o controle das matérias-primas pode exercer sobre a determinação do poder nacional e as mudanças que ela é capaz de gerar na distribuição desse poder são demonstradas em nossos dias, da maneira mais impressionante, pelo exemplo do urânio. Até poucos anos atrás, o controle (ou falta de controle) dos depósitos de urânio seria um fator inteiramente irrelevante para a determinação do poder de uma nação. O autor que citamos acima, ao escrever em 1936, não chegou sequer a mencionar esse mineral na avaliação que fez da importância militar relativa dos minerais.[3] A liberação de energia nuclear do átomo de urânio e o emprego dessa forma de energia para fins bélicos modificaram imediatamente a hierarquia real e potencial das nações tendo em vista o seu poder relativo. As nações que controlam depósitos de urânio, tais como o Canadá, a Checoslováquia, a União Soviética, a União da África do Sul e os Estados Unidos, subiram de cotação nos cálculos do poder. As demais, que não possuem depósitos desse mineral, nem têm acesso aos mesmos, caíram em termos de poder relativo.

O poder do petróleo

Desde a Primeira Guerra Mundial, o petróleo, considerado como fonte de energia, tem-se tornado cada vez mais importante para a indústria e para a guerra. Em sua grande maioria, as armas e os veículos mecanizados são movimentados graças ao petróleo e, como conseqüência, os países que detêm grandes depósitos do produto conseguiram obter uma influência em política internacional que, em certos casos, pode ser atribuída primordialmente, se não exclusivamente, a essa posse. "Um gota de petróleo", dizia Clemenceau durante a Primeira Guerra Mundial, "vale tanto quanto uma gota de sangue de nossos solda-

[3] Ver a nota anterior.

dos". O surgimento do petróleo como matéria-prima indispensável provocou uma mudança no grau de poder relativo dos países politicamente mais poderosos. A União Soviética tornou-se mais poderosa ainda, visto que é auto-suficiente a esse respeito, enquanto que o Japão passou a ser visto como consideravelmente mais fraco, por ser totalmente carente de depósitos petrolíferos.

Além de contar com uma localização especial, como ponte terrestre de três continentes, o Oriente Próximo é ainda estrategicamente importante, graças aos campos petrolíferos da península arábica. O controle desses campos tem constituído um fator muito importante na distribuição do poder, no sentido de que quem consiga acrescentá-los às suas outras fontes de matéria-prima estará adicionando igual parcela de força às suas próprias fontes e reduzindo proporcionalmente a de seus competidores. Essa foi a razão pela qual a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e, durante algum tempo, a França se envolveram, na região do Oriente Próximo, no que foi apropriadamente designado por "diplomacia do petróleo", ou seja, o estabelecimento de esferas de influência que lhes conferiam o acesso exclusivo a depósitos de petróleo em certas regiões.

Entretanto, o petróleo deixou de ser apenas uma entre muitas matérias-primas importantes usadas para o dimensionamento do poderio de uma nação. Hoje, ele constitui um fator material cuja posse ameaça abalar padrões seculares da política internacional. O embargo às exportações de petróleo, ditado pelos países produtores no inverno de 1973-74, juntamente com a elevação drástica nos preços do produto, tornou subitamente mais claros alguns aspectos básicos da política mundial que poderíamos ter compreendido apenas de modo teórico, mas nos foram impostos pela realidade dos fatos, de modo brutal, em virtude da transformação drástica introduzida nas relações de poder, gerada pela nova política do petróleo.

Tradicionalmente, tem havido um relacionamento funcional entre o poder político, o militar e o econômico. Significa que o poder político foi sempre, ao longo da história, uma função do poder militar e, particularmente nos tempos modernos, do poder econômico. Tomemos, por exemplo, a expansão da Europa naquilo que depois veio a constituir as áreas coloniais do hemisfério ocidental da África e da Ásia. A referida expansão resultou primariamente de um distanciamento tecnológico existente entre as potências coloniais e as nações colonizadas. Em outras palavras, a conquista da Índia pela Grã-Bretanha (embora esta fosse muito inferior à primeira, em termos de força de trabalho e muitos outros aspectos do poder nacional) foi possível em grande parte pela circunstância de que a Grã-Bretanha possuía uma tecnologia mais adiantada, a qual, transformada em poderio militar, não encontrou suficiente resistência nos Estados indianos.

Esses relacionamentos de natureza funcional entre, de um lado, a tecnologia e o poder econômico e, do outro, o poder político e o poder militar foram perturbados — talvez se possa mesmo dizer que foram destruídos — pelo emprego recente do petróleo como arma política. Muitos desses países produtores de petróleo são tidos como Estados exclusivamente em função do que se poderia chamar de uma cortesia semântica. Se forem avaliados em termos de seus recursos naturais, constataremos que eles nada têm a não ser areia e petróleo. Foi o petróleo que, segundo todas as aparências, fez com que esses pequenos pontos no mapa que chamamos estados se tornassem de um dia para o outro fatores importantes e até mesmo poderosos na política mundial. Em outras palavras, um Estado que nada tem para consolidar seu poder, e que é carente de todos os elementos que tradicionalmente contribuem para a formação do poder nacional, vê-se transformado de repente em um poderoso fator no xadrez da política mundial, porque ele dispõe de um trunfo importante: o petróleo. Temos aqui, de fato, um acontecimento de importância revolucionária para a política mundial.

Dois fatores básicos ocorridos em nossa história recente tornaram possível esse divórcio entre o poder político e o poder militar e tecnológico-industrial: 1) o comércio livre entre os produtores e consumidores particulares de certas matérias-primas e o comércio controlado monopolisticamente mediante ajustes coloniais e semi-coloniais pelos governos consumidores foram substituídos por controles monopolistas e semimonopolistas a serem exercidos pelos governos produtores que agem, no caso, de comum acordo. Até então, os consumidores podiam manter baixo o preço por meio de arranjos coloniais e do controle do consumo. Agora, os produtores podem manter o preço elevado mediante o controle da produção; 2) Antigamente, os produtores e consumidores de matérias-primas se achavam ligados por interesses complementares, cujo equilíbrio beneficiava o consumidor. As necessidades deste último eram limitadas em comparação com o número de potenciais produtores e com a quantidade de matérias-primas disponíveis. Em conseqüência, o consumidor tinha a possibilidade de escolher não só entre os vários produtores de quem podia comprar, mas também a quantidade que poderia adquirir dos vários produtores escolhidos. Hoje, o que constituía um mercado do comprador se transformou em um mercado do vendedor. O consumo de matérias-primas expandiu-se enormemente, não somente em termos absolutos – entre 1760 e 1913, as importações de alimentos e matérias-primas pela Grã-Bretanha foram multiplicadas por setenta – mas também em termos relativos aos recursos disponíveis. Desse modo, o petróleo tornou-se o sangue vital dos países industrialmente avançados, muitos dos quais são completamente (o Japão, por exemplo) ou em grande parte (de que são exemplo as nações da Europa Ocidental) dependentes de importações oriundas de outros países.

O poder conferido pelo petróleo constitui, antes de qualquer outra coisa, o resultado do desenvolvimento tecnológico das nações industrializadas modernas. Até vinte anos atrás, o pe-

tróleo não garantia tal poder às nações que o produziam, porque ainda era limitado o emprego desse produto como o sangue vital da indústria moderna. No momento em que as nações detentoras de extensas jazidas petrolíferas se tornaram capazes de cooperar e coordenar as suas políticas, como fizeram os Estados produtores de petróleo durante o outono de 1973, elas passaram a poder aplicar uma espécie de torniquete nas nações consumidoras. Elas podem agora impor condições políticas de tal sorte que as nações consumidoras só podem recusá-las sob o risco de enormes adaptações políticas, econômicas e sociais.

Um Estado que é desprovido de poder quanto a todos os outros aspectos, e que não constitui uma força importante em termos de poder tradicional, pode agora exercer um poder enorme – e, sob certas condições, até mesmo decisivo – sobre nações que contam com todos os elementos do poder, exceto um, as jazidas de petróleo. Desse modo, um país como o Japão, que é sem dúvida uma das mais importantes nações industriais do mundo e virtualmente uma grande potência, vê-se completamente dependente do fornecimento de petróleo vindo de fora. Se, por qualquer motivo, os países produtores de petróleo decidissem impor um embargo total ao Japão, eles poderiam destruir seu tecido político, econômico e social. Caso, além disso, resolvessem associar condições políticas a tal embargo, eles poderiam impor completamente a sua vontade sobre o Japão. Poderiam reduzir aquele país à condição de um satélite, uma simples dependência dos países produtores de petróleo. Até certo ponto, aqueles países já provaram um pouco desse poder. Durante a guerra do Oriente Próximo de outubro de 1973, eles forçaram o Japão e as nações da Europa Ocidental (que são parcialmente dependentes da importação de petróleo) a tomar certas medidas políticas que elas não teriam tomado por sua própria iniciativa, mas que tiveram de aceitar sob as circunstâncias do momento, para não incorrer no risco de se arruinarem política, social e economicamente.

Mas todas essas adaptações não foram causadas somente pelo impacto do quase monopólio que as nações produtoras de petróleo exercem sobre o suprimento daquele recurso. De modo particular e a longo prazo, talvez mais importante ainda, o controle (real ou potencial) que elas impõem sobre o preço do petróleo tornou-se um dos principais fatores de instabilidade da economia mundial e uma das mais ativas fontes de inflação. As tendências inflacionárias, que já se manifestavam nos países industrializados do mundo, foram agravadas enormemente pela quadruplicação dos preços do petróleo em 1973 e pela posterior duplicação da tarifa do produto nos poços, em 1978.

É importante assinalar que essa situação apresenta uma natureza potencialmente definitiva. À medida que os países produtores continuarem a cooperar contra as nações consumidoras, e enquanto não houver efetiva competição entre eles para a conquista de mercados ou para a consecução de vantagens políticas, eles terão a possibilidade de impor virtualmente quaisquer condições às nações consumidoras de petróleo, do mesmo modo como o fizeram logo após a guerra de 1973. No caso de um país como o Japão, teria sido um suicídio recusar-se a aceitar tais condições. No caso de outras nações, como os Estados Unidos, cujas principais fontes de energia encontram-se no país, tal recusa implicaria sérios incômodos do tipo já experimentado naquele mesmo ano de 1973. As nações da Europa Ocidental, como a Alemanha, por exemplo, cujas principais fontes de petróleo se localizam no estrangeiro, teriam de enfrentar uma verdadeira catástrofe se tentassem desafiar aqueles países dos quais tanto dependem para se abastecerem de petróleo.

Embora não exista um modo seguro de destruir esta situação angustiosa, sem recorrer à guerra, há uma maneira de mitigar os seus efeitos. Trata-se de buscar enfraquecer a posição monopolista ou oligopolista dos países produtores de petróleo, por meio do fortalecimento da posição dos países consumidores do produto. Estes últimos podem ser classificados em duas

categorias: a dos países como o Japão, que são totalmente dependentes da importação do petróleo, e para os quais, portanto, o acesso ao produto estrangeiro se torna uma questão de vida ou morte; e a daqueles, como os Estados Unidos, que podem sofrer incômodos e prejuízos em decorrência da manipulação política do petróleo mas, graças às suas fontes domésticas de energia, não correm o risco de serem feridos mortalmente. Estes últimos estão mais capacitados a se protegerem das conseqüências mais severas de tal manipulação, mediante a adoção de medidas como a limitação das importações, ou a restrição do uso doméstico de petróleo, a acumulação de estoques estratégicos do produto, ou ainda a implementação de um programa emergencial, nos moldes do Projeto Manhattan para a descoberta da fissão nuclear, destinado a desenvolver fontes alternativas de energia. A própria existência de uma tal política com quatro opções já teria um efeito salutar sobre todos os interessados, pois melhoraria o moral das nações consumidoras de petróleo e daria aos produtores uma pausa para melhor reflexão.

Tal política poderia ainda estabelecer os alicerces psicológicos e materiais para uma estratégia destinada a favorecer o uso compartilhado do produto entre os consumidores que dispõem de consideráveis reservas nacionais de energia e os que delas carecem uma vez que os produtores podem golpear um consumidor, como os Estados Unidos, não somente de modo direto, mediante o corte de seu suprimento, mas também indiretamente, ao fazer com que os seus aliados principais, como a República Federal da Alemanha ou o Japão, sejam levados a se curvar às exigências. Desse modo, os Estados Unidos se vêem duplamente vulneráveis à manipulação política do petróleo, motivo pelo qual têm de enfrentar esse duplo desafio, tornando-se o mais possível independentes de fornecedores estrangeiros de petróleo, no mais curto prazo de tempo possível, e fazendo com que uma parte de seus recursos nacionais esteja disponível aos seus aliados mais ameaçados.

Finalmente, se olharmos de um ponto de vista global essa situação criada pela utilização política do petróleo, constataremos que ela representa o resultado específico do que já havíamos identificado como as principais características da política mundial contemporânea: o afastamento entre as estruturas organizacionais e os processos políticos por meio dos quais atuamos na cena mundial, de um lado, e as condições objetivas em que vive a humanidade, de outro. Assim, choca-nos perceber a mais absoluta irracionalidade em deixar que fique entregue a Estados soberanos o controle do poder nuclear, que pode destruir toda a humanidade. O mesmo se aplica ao fato de que confiamos o controle do petróleo – que pode destruir de um modo diferente (isto é, menos dramaticamente, mas quase tão completamente) a civilização das nações altamente desenvolvidas – a entidades tidas como Estados nações, que são soberanas apenas em um sentido muito limitado do termo. Os Estados membros do chamado "clube nuclear" já não são mais – e os Estados produtores de petróleo nunca foram – capazes de exercer as funções em nome das quais se criou originalmente o governo, a saber, para proteger e promover a vida, a liberdade e a felicidade de seus cidadãos. Seu poder é essencialmente destrutivo.

CAPACIDADE INDUSTRIAL

O exemplo do urânio ilustra a importância de um outro fator no estabelecimento do poder de uma nação: a capacidade industrial. O Congo dispõe de vastos depósitos de urânio de alta qualidade e, no entanto, embora essa circunstância tenha aumentado o valor daquele país como presa de guerra, e em conseqüência a sua importância do ponto de vista da estratégia militar, ela em nada afetou o poder do Congo em relação a outra nações. Esse fato ocorre porque o Congo não conta com

instalações industriais capazes de utilizar os depósitos de urânio para fins civis e militares. Por outro lado, para países como a Grã-Bretanha, o Canadá e os Estados Unidos, a posse de urânio representa um enorme aumento de poder. Nesses países, os complexos industriais já existem ou podem ser construídos ou podem, com facilidade, ser encontrados em um país vizinho, onde o urânio pode ser transformado em energia a ser empregada tanto na paz como na guerra.

A mesma situação pode ser exemplificada com o carvão e o ferro. Tanto os Estados Unidos como a União Soviética devem uma parte considerável de seu respectivo poder nacional ao fato de que além de possuírem imensas quantidades dessas duas matérias-primas, ambos os países dispõem de estabelecimentos fabris que podem transformar aquelas jazidas nos mais variados produtos industriais. A União Soviética já construiu suas instalações, e ainda se encontra no processo de ampliá-las, à custa de enormes sacrifícios humanos e materiais. Ela está disposta a realizar mais sacrifícios porque reconhece que, sem essas instalações industriais, não poderá construir e manter um estabelecimento militar compatível com a sua política externa. Desprovida dessa estrutura, a União Soviética não poderá desempenhar na política internacional o papel importante que ela acredita lhe estar reservado.

A Índia segue de perto os Estados Unidos e a União Soviética como depositária de jazidas de carvão e de ferro. Suas reservas de minério de ferro, somente nas duas províncias de Bihar e Orissa, são estimadas em 2,7 bilhões de toneladas. Além disso, a sua produção de manganês, que é indispensável para a manufatura do aço, já era de cerca de um milhão de toneladas em 1939, ultrapassada somente pela da União Soviética. Contudo, apesar dessa riqueza em matérias-primas, sem as quais nenhuma nação pode atingir uma posição mais elevada nos tempos modernos, a Índia não pode ser classificada hoje como uma potência de primeira grandeza, nem vagamente comparável aos Estados Unidos

ou à União-Soviética. A razão desse fosso entre as potencialidades e as realidades do poder, que nos interessa no contexto desta discussão (outras serão mencionadas mais tarde), está na falta de uma estrutura industrial compatível com a abundância de matérias-primas. Embora a Índia possa gabar-se de possuir uma boa quantidade de instalações siderúrgicas, tais como a *Tata Iron Works*, que se situa entre as mais modernas existentes, o país não conta com uma capacidade produtiva *per capita*, especialmente de produtos acabados, que possa sequer ser comparada à de uma das nações industrializadas de segunda grandeza. Em 1980, menos de 6 milhões de indianos – isto é, menos de 1% da população total – estavam empregados naquela indústria. Assim, vemos que a Índia possui na abundância de algumas das principais matérias-primas um dos elementos que contribuem para a determinação do poder nacional e, desse ponto de vista, pode ser considerado como sendo, virtualmente, uma grande potência. Na realidade, contudo, ela não se tornará um país poderoso enquanto carecer de outros fatores sem os quais nação alguma moderna pode atingir a condição de grande potência. Desses fatores, a capacidade industrial é um dos mais importantes.

A tecnologia moderna de transportes dos artefatos de guerra e de comunicações tornou o desenvolvimento global das indústrias pesadas um elemento indispensável na formação do poder nacional. Uma vez que a vitória em uma guerra moderna depende da quantidade e da qualidade de estradas, ferrovias, caminhões, navios, aviões, tanques, bem como de equipamento e armas de todas as espécies, desde telas contra mosquitos e rifles automáticos até máscaras de oxigênio e mísseis teleguiados, a concorrência entre as nações em busca de poder transforma-se largamente em competição para a produção de implementos de guerra cada vez maiores, melhores e em maior quantidade. A qualidade e a capacidade produtiva das plantas industriais, o *know how* do trabalhador, a perícia do engenheiro, o gênio inventivo do cientista e a organização gerencial são

os fatores dos quais dependem a capacidade industrial de uma nação e conseqüentemente, o seu poder.

Assim, torna-se inevitável que todas a nações industriais sejam identificadas como grandes potências e que qualquer alteração na posição industrial, tanto para melhor como para pior, seja acompanhada ou seguida por uma correspondente mudança na hierarquia de poder internacional. Durante o tempo em que a Grã-Bretanha não teve concorrentes entre as nações industriais, ela foi a mais poderosa nação do planeta, o único a merecer o título de potência mundial. O declínio do poder da França em comparação com o da Alemanha, que se revelou indubitável após 1870 e que foi aparentemente interrompido por pouco tempo durante a década seguinte à Primeira Guerra Mundial, em parte, nada mais foi do que a manifestação política e militar da decadência da França como potência industrial e da sua substituição, nesse campo, pela Alemanha no continente europeu.

A União Soviética, embora tenha sido sempre virtualmente uma grande potência, só passou na realidade a merecer tal título quando ingressou na lista das mais importantes potências industriais, na década de 1930. Ela só se tornou rival dos Estados Unidos, na qualidade de "a outra superpotência", quando conseguiu alcançar, nos anos 1950, a capacitação industrial para combater em uma guerra nuclear. Do mesmo modo, o potencial que tem a China de tornar-se uma grande potência somente se concretizará se e quando ela conseguir alcançar uma capacidade industrial semelhante. Quando os Estados Unidos se encontravam no auge de seu poder, nos anos 1940, a revista *Economist*, de Londres, relacionou esse poderio com a força econômica americana, ao dizer:

> "Em qualquer comparação dos recursos potenciais das grandes potências, os Estados Unidos, mesmo antes da guerra de Hitler, já se encontravam à frente de qualquer outra nação do mundo em matéria de força material, escala do processo de industriali-

> zação, peso dos recursos, padrões de vida, enfim em qualquer índice de produção e consumo. E a guerra, que acabou duplicando a renda nacional americana, enquanto arruinava ou enfraquecia severamente todas as demais grandes potências, aumentou enormemente a diferença na altura com que os Estados Unidos hoje pairam acima de seus parceiros. Como ratinhos na jaula de um elefante, eles acompanham com apreensão cada movimento do mamute. Que possibilidades teriam eles se o gigante começasse a querer dar ordens, eles que já correm algum perigo ante a idéia de que ele apenas queira sentar-se ?"[1]

O drástico crescimento da importância da capacidade industrial de uma nação no processo de determinação de seu poder nacional também acentuou a distinção entre países grandes e pequenos. O próprio termo "superpotência" já indica uma concentração inédita de poder nas mãos de umas poucas nações, circunstância essa que coloca tais nações à parte não só das pequenas como também das tradicionais grandes potências. O que distingue essas superpotências de todas as demais nações, além da sua capacidade de recorrer à guerra nuclear e poder recuperar-se de um ataque de natureza não nuclear são a sua virtual auto-suficiência industrial e a sua capacidade tecnológica de se manter à frente das outras nações. Pela mesma razão, também cresceu drasticamente a dependência dos países de terceira e quarta categorias em relação aos da primeira, que podemos denominar de superpotências. A capacidade militar dos primeiros depende, por vezes de modo decisivo, do grau de boa vontade dos últimos em fornecer-lhes armamento moderno e equipamentos avançados de comunicação e de transporte. Sem tais suprimentos, muitos deles ver-se-iam totalmente indefesos diante de um inimigo mais bem equipado.

[1] *Economist*, 24 de maio de 1947, p. 785 (Reimpressão autorizada.)

Grau de Preparação Militar

O que confere importância verdadeira aos fatores da geografia, recursos naturais e capacidade industrial, para o fim de determinar o poder de uma nação, é o grau de sua preparação militar. Aliás, parece-me óbvio, a ponto de podermos dispensar qualquer elaboração, o fato de que o poder nacional depende do grau de preparação militar. Este, por sua vez, requer a existência de um estabelecimento militar capaz de apoiar as políticas externas que devam ser implementadas. Tal capacidade resulta de uma série de fatores, entre os quais os mais significativos, do ponto de vista de nossa discussão, são as inovações tecnológicas, liderança e quantidade e qualidade de suas forças armadas.

Tecnologia

O destino de muitas nações e de civilizações é freqüentemente determinado por um diferencial na tecnologia das artes bélicas que o lado perdedor não foi capaz de compensar por outros meios. A Europa, durante o período de sua expansão, entre os séculos XV e XIX, transportava o seu poderio no veículo de uma tecnologia de guerra superior à do hemisfério ocidental, da África, do Oriente Próximo e do Extremo Oriente. O acréscimo da infantaria, das armas de fogo e da artilharia às armas tradicionais dos séculos XIV e XV significou uma momentosa mudança na distribuição do poder em benefício daqueles que usaram essas armas antes que os inimigos o fizessem. Os senhores feudais e as cidades independentes que, apesar desses novos armamentos, continuaram a confiar na cavalaria e nos castelos – os quais, até então se haviam mostrado praticamente imunes a ataques diretos – viram-se abruptamente sacudidos de sua posição de predominância.

Dois episódios ilustram dramaticamente essa mudança no grupo dos detentores do poder, que aliás assinala o fim da Idade Média e o começo da era moderna da história. No primeiro, nas batalhas de Morgarten, em 1315, e de Laupen, em 1339, onde tropas compostas de infantaria suíça infligiram uma derrota calamitosa sobre a cavalaria feudal, demonstrando que infantes recrutados no seio do povo comum eram superiores a um destacamento aristocrático e oneroso de cavalarianos. O segundo episódio ocorreu em 1494, com a invasão da Itália por Carlos VIII, da França. Carlos VIII quebrou o poder das orgulhosas cidades-estados italianas, que até então se haviam sentido seguras por trás de suas muralhas. O poder de destruição aparentemente irresistível dessas novas técnicas de guerra causou uma impressão indelével sobre os contemporâneos, a qual está, em parte, refletida nos escritos de Maquiavel e de outros escritores florentinos da época.[5]

O século XX já testemunhou até agora quatro importantes inovações na técnica de como fazer a guerra. Elas deram pelo menos uma vantagem temporária ao lado que as usou antes de seu oponente, ou até o momento em que este se mostrou capaz de defender-se contra elas mesmas. Primeiro, o submarino foi empregado na Primeira Guerra Mundial pela Alemanha, primordialmente contra a armada britânica, e parecia capaz de decidir a guerra em favor da Alemanha, até que a Grã-Bretanha encontrou no comboio naval uma resposta àquela ameaça. Segundo, o tanque foi usado em quantidade considerável, de forma concentrada, pelos britânicos, mas não pelos alemães, na fase final da Primeira Guerra Mundial, o que proporcionou aos aliados um dos seus trunfos para a vitória. Terceiro, a coordenação estratégica e tática da força aérea com as tropas de terra e mar

[5] Ver o relato de Felix Guilbert, "Machiavelli: The Renaissance of the Art of War", in *Makers of Modern Strategy*, editada por Edward Mead Earle (Princeton: Princeton University Press, 1944), pp. 8,9.

contribuiu grandemente para a superioridade nipo-germânica nas fases iniciais da Segunda Guerra Mundial. O ataque a Pearl Harbor e as desastrosas derrotas que os britânicos e holandeses sofreram nas mãos dos japoneses, em terra e no mar, nos anos de 1941 e 1942, constituíram a penalidade que teve de ser paga por eles por seu atraso tecnológico diante de um inimigo mais progressista. Se alguém ler o sombrio relato que Churchill apresentou em sessão secreta do parlamento, em 23 de abril de 1942, a respeito das derrotas britânicas[6], ficará impressionado com a circunstância de que todas essas derrotas em terra, no mar e no ar tinham um denominador comum: o pouco caso ou a incompreensão das mudanças que a força aérea introduzira na tecnologia da guerra. Finalmente, as nações que detêm armas nucleares e os meios de as lançar passam *ipso facto* a contar com uma enorme vantagem tecnológica sobre os seus rivais.

No entanto, a disponibilidade de armas nucleares também resulta em dois paradoxos extraordinários, já referidos acima, no que diz respeito ao seu impacto sobre o poder nacional. Ambos os paradoxos se originam da enorme capacidade de destruição das armas nucleares. Como conseqüência desta, um aumento quantitativo das armas nucleares, contrariamente ao que ocorre com as armas convencionais, não resultará necessariamente em um acréscimo correspondente do poder nacional. Uma vez que um país possua todas as armas nucleares necessárias para destruir todos os alvos inimigos selecionados para serem eliminados, tomando em consideração todas as possíveis contingências, tais como um possível primeiro ataque pelo inimigo, o acréscimo de quaisquer armas nucleares não lhe trará qualquer ampliação de seu poder nacional.[7]

[6] *Winston Churchill's Secret Session Speeches* (New York : Simon and Schuster, 1946), pp. 53 e segs.

[7] Cf. abaixo, páginas 761 e seguintes.

O outro paradoxo reside na relação inversa que existe entre o poder de destruição das armas nucleares e a suscetibilidade de seu uso racional. Armas nucleares de alto poder são instrumentos de destruição indiscriminada em massa, motivo por que não podem ser utilizadas com propósitos militares racionais. Pode-se recorrer à elas para evitar uma guerra, mediante a ameaça de destruição total, mas não para combater uma guerra nos moldes racionais. Um país armado exclusivamente com armas nucleares de alta potência poderia auferir muito pouco poder político de sua capacidade militar, uma vez que ele não teria à sua disposição outro meio militar para impor sua vontade sobre um outro país, a não ser ameaçando-o de destruição total.

Se contar com a capacidade de desfechar um segundo ataque nuclear, esse país ameaçará, por sua vez, o seu inimigo de destruição total e, como resultado, as duas ameaças se cancelarão reciprocamente ou levarão à destruição mútua dos beligerantes. Se a nação ameaçada não dispuser de meios nucleares de retaliação, ela poderá sofrer uma destruição total ou se renderá incondicionalmente, como fez o Japão em 1945, depois de Hiroshima e Nagasaki terem sido destruídas por bombas nucleares. Em outras palavras, a nação autora da ameaça poderá varrer da face da terra a outra nação, não nuclear, tanto por meio de ataques localizados, isto é, cidade por cidade, como mediante um golpe único e devastador. Mas, de qualquer modo, ela não terá condições de ajustar com sutileza o grau da pressão militar a ser empregada ao nível da resistência psicológica inimiga que tenha de ser vencida. A ausência de armas convencionais, suscetíveis de tais adaptações sutis, bem como a confiança exclusiva em armas nucleares de alto poder, tornarão aquela nação menos poderosa do que poderia ser realmente, se ela dispusesse de uma combinação de armas nucleares de alto poder, para fins de dissuasão, além de um arsenal de armas convencionais, aplicáveis para os propósitos habituais da atividade bélica. Eis porque emerge este paradoxo curioso segundo o

qual, para tornar utilizáveis as armas nucleares, é necessário reduzir o respectivo alcance para algo aproximado do existente nas armas convencionais.

Liderança

Além de implicar a utilização tempestiva das inovações tecnológicas, a qualidade da liderança militar sempre exerceu uma influência decisiva sobre a determinação do poder nacional de um país. O poder da Prússia no século XVIII consistiu basicamente no reflexo do gênio militar de Frederico o Grande e das inovações táticas e estratégicas por ele introduzidas. A arte da guerra havia se modificado entre a morte de Frederico o Grande, em 1768, e a batalha de Iena, em 1806, quando Napoleão destruiu o exército prussiano, o qual, em si próprio, ainda era tão bom e tão forte como o fora vinte anos antes. Mas, o que é mais importante, faltava o gênio militar aos seus líderes que, no fundo, se limitavam a repetir as batalhas travadas por Frederico o Grande. Do outro lado, era o gênio militar que comandava, empregando novas idéias na estratégia e nas táticas. Foi esse o fator que decidiu em favor da França.

A psicologia da Linha Maginot, tão cara ao estado-maior francês no período entre as duas guerras mundiais, tornou-se exemplo clássico de um modo errôneo de pensar em termos estratégicos. Enquanto as tendências da tecnologia moderna – especialmente o seu pendor pela mecanização dos meios de transportes e comunicações – já indicavam a probabilidade de uma guerra de movimento, o estado-maior francês continuava a raciocinar nos termos da guerra de fronteira da Primeira Guerra Mundial. Do outro lado, o estado-maior alemão, perfeitamente sensível às potencialidades estratégicas da guerra mecanizada, planejou as suas campanhas em função de uma mobilidade até então sem precedentes. O conflito entre essas duas concepções, que se deu não somente na França, mas também na Polônia e

na União Soviética, engendrou, graças à chamada *blitzkrieg*, uma superioridade do poderio germânico que quase levou a Alemanha à vitória final. O choque intelectual, aliado à destruição militar e política causada não só pelo furioso assalto hitlerista das divisões *panzer*, como também pelos bombardeiros de mergulho sobre a cavalaria polonesa, em 1939, e sobre as tropas francesas imobilizadas, em 1940, significou o começo de um novo período da história militar, semelhante ao iniciado pela invasão da Itália, em 1494, comandada por Carlos VIII. Contudo, enquanto os Estados italianos não tiveram pessoa alguma sobre a qual pudessem se apoiar para recuperar a sua força, na Segunda Guerra Mundial, a tecnologia dos Estados Unidos e a superioridade de recursos humanos da União Soviética transformaram as inovações de Hitler em sua própria destruição.

Quantidade e qualidade das forças armadas

O poder de uma nação em termos militares depende também da quantidade de homens e armas disponíveis e de sua distribuição entre os vários ramos do estabelecimento militar. Uma nação pode possuir um bom comando das inovações tecnológicas na arte da guerra; seus líderes militares podem ser excelentes nas estratégias e nas táticas mais apropriadas às novas modalidades de guerra e, apesar disso, essa mesma nação pode achar-se em uma situação débil, do ponto de vista militar e, como conseqüência, também político, se ela não possuir uma capacidade militar estruturada que, na sua força total e no vigor de suas partes componentes, não seja nem demasiadamente grande nem demasiadamente reduzida, tendo-se em vista as tarefas que ela pode ser chamada a cumprir. Várias perguntas podem ser formuladas: precisa uma nação, para ser forte, possuir um grande exército? Não será a sua potência prejudicada pelo fato de que, pelo menos em tempo de paz, ela dispõe

somente de poucas forças de terra, embora compostas de unidades especializadas, altamente treinadas e dotadas de armamento pesado? Considera ela que grandes unidades em serviço ativo, prontas para a batalha, são sempre mais importantes do que contingentes de reserva treinadas para esse fim? Tornaram-se obsoletas as esquadras compostas de naves de largo porte? Será que os porta-aviões ainda cumprem uma função útil? Tendo-se em conta os recursos e compromissos de uma nação, qual o tamanho máximo admissível de seu estabelecimento militar? Sua preocupação em manter o poder nacional exige dela, mesmo em tempo de paz, uma grande produção de aviões e outras peças mecanizadas? Ou, em vez disso, tendo em mente as rápidas mudanças na tecnologia, deve tal nação despender preferencialmente os seus recursos em pesquisa e na produção de quantidades limitadas de armas de tipos mais aperfeiçoados?

Certa ou errada, a resposta a essas perguntas de natureza quantitativa terá obviamente uma conseqüência direta sobre o poderio de uma nação. Pergunta-se: poderá uma decisão, em tempo de guerra, ser imposta pelo advento de uma arma nova, como a artilharia, tal como se supôs na virada do século XV? Ou do submarino, como supunham os alemães na Primeira Guerra Mundial? Ou do aeroplano, como se acreditava amplamente no período entre as duas guerras mundiais? Ou do foguete intercontinental teleguiado, como advogam muitos nos dias de hoje? Respostas erradas dadas a algumas dessas perguntas pela Grã-Bretanha e pela França, no período entre as duas guerras mundiais, não impediram que esses dois países mantivessem uma aparência de poder, nos termos das tradicionais concepções militares. Mas esses enganos os levaram a um passo da derrota final no curso da Segunda Guerra Mundial, cuja técnica militar requeria respostas diferentes para tais perguntas. Da qualidade das respostas que possamos dar a essas perguntas, e a outras similares, dependerá o futuro poder dos Estados Unidos em relação a outros países.

POPULAÇÃO

Se deixarmos de lado os fatores materiais, inclusive aqueles compostos de elementos materiais e humanos, para examinar os fatores puramente humanos que determinam o poder de uma nação, teremos de distinguir entre componentes quantitativos e qualitativos. Embora entre os últimos nós contemos fatores como o caráter nacional, o moral nacional e a qualidade da diplomacia e do governo em geral, impõe-se agora discutir as necessidade dos primeiros em termos do tamanho da população.

Distribuição

Seria incorreto, naturalmente, dizer que o poder de um país será tanto mais amplo quanto maior for o número de seus habitantes. Se existisse tal correlação, assim não qualificada, entre o tamanho da população de um país e a imagem de seu poderio nacional, a China, cuja população é estimada em algo acima de um bilhão de pessoas,[8] seria a nação mais poderosa do mundo, logo seguida pela Índia, que conta com cerca de 730 milhões. A União Soviética, com 272 milhões de habitantes, e os Estados Unidos, com 234 milhões, seriam, respectivamente, a terceira e a quarta. Embora não haja justificativa para considerarmos um determinado país como muito poderoso devido somente à circunstância de que sua população é maior do que a da maioria dos demais, não deixa de ser verdade que nenhum país pode se tornar ou permanecer uma potência de primeira grandeza, caso ele não pertença ao grupo das nações mais populosas do globo.

[8] Todas as cifras sobre população, a menos que haja indicação em contrário, foram derivadas das informações publicadas pelo Serviço Norte-Americano de Recenseamento (U.S. Census Bureau Report for mid-June 1983), *New York Times* de 4 de setembro de 1983, p. A9.

Sem uma população considerável, seria impossível estabelecer e manter ativa toda uma planta industrial necessária para a condução bem-sucedida de uma guerra moderna, para colocar em campo o número enorme de tropas de combate, a fim de lutar em terra, no mar e no ar, e, finalmente, para preencher as fileiras das tropas, consideravelmente mais numerosas do que as tropas de combate e às quais cabe suprir essas tropas de alimentos, meios de transporte e de comunicações, munições e armas. Essa é a razão pela qual os países imperialistas incentivam o crescimento populacional com todos os tipos de estímulos, como fizeram a Alemanha nazista e a Itália fascista, e depois se valem desse crescimento como pretexto ideológico para fins de expansão imperialista.

Uma comparação entre a população dos Estados Unidos e as da Austrália e do Canadá tornará mais claro o relacionamento entre o tamanho da população e o poder nacional. A Austrália conta hoje, em uma área de pouco menos de 3 milhões de milhas quadradas (mais ou menos 7,704 milhões de quilômetros quadrados), uma população de cerca de 15 milhões de habitantes, enquanto que a população canadense, ocupando uma aérea de quase 3 milhões e um quarto de milhas quadradas (algo como 9,976 milhões de quilômetros quadrados), corresponde a 23 milhões e um quarto de habitantes. Por outro lado, os Estados Unidos, abarcando uma área situada entre a da Austrália e a do Canadá, conta com uma população de 234 milhões habitantes, ou seja, mais de quinze vezes a da Austrália e quase dez vezes maior que a do Canadá. Se contassem somente com uma população como a da Austrália ou a do Canadá, os Estados Unidos jamais poderiam ter-se tornado a mais poderosa nação da terra. As vagas de imigração em massa no século XIX e nas primeiras duas décadas do século XX trouxeram para os Estados Unidos esse elemento do poder nacional. Caso a Lei de Imigração de 1924 – que limitou a 150 mil por ano o número máximo de pessoas autorizadas entrar no país – tivesse sido

posta em vigor cem ou até mesmo cento e cinqüenta anos antes, cerca de 27 milhões ou 36 milhões de indivíduos, respectivamente, teriam sido impedidas de radicar-se no país, o que significa que eles e seus descendentes teriam sido perdidos definitivamente para os Estados Unidos.

Em 1824, a população dos Estados Unidos se avizinhava dos 11 milhões de habitantes. Em 1874, ela crescera para 44 milhões. Em 1924, para 114 milhões. Durante esse século, a participação da imigração no crescimento da população americana foi em média de cerca de 30%, tendo-se aproximado de 40% no período que vai de 1880 a 1910. Em outras palavras, o crescimento mais espetacular da população americana coincide com os piques absoluto e relativo da imigração. O ingresso livre a partir de 1824 e, mais particularmente, entre 1874 e 1924, é o maior responsável pela abundância de mão-de-obra, que tanto significou para o poder nacional dos Estados Unidos na guerra e na paz. Sem essa imigração, é muito improvável que a população dos Estados Unidos chegasse a mais da metade do que ela é hoje. Como conseqüência, o poder nacional dos Estados Unidos seria inferior ao que 234 milhões de pessoas o fazem hoje.

Uma vez que o tamanho da população constitui um dos fatores sobre os quais repousa o poder nacional e desde que o poder de uma nação é sempre relativo ao poder dos outros, é de se esperar que o tamanho relativo da população de países que competem pelo poder internacional, em especial o tamanho relativo de sua taxa de crescimento, mereça uma atenção muito cuidadosa. Um país inferior em tamanho de sua população em relação ao seu competidor verá com preocupação um declínio em sua taxa de crescimento populacional, caso a população de seu rival tenda a crescer mais rapidamente. Essa foi a situação da França, com respeito à Alemanha, entre 1870 e 1940. Durante esse período, a população da França cresceu 4 milhões, ao passo que a Alemanha registrou um ganho de 27 milhões. Enquanto, por volta de 1800, um em cada sete europeus

era francês, essa taxa, em 1930, se reduzira para somente um em cada treze. Em 1940, a Alemanha tinha à sua disposição cerca de 15 milhões de homens preparados para o serviço militar, enquanto a França só dispunha de 5 milhões.

Por outro lado, a Alemanha, desde a unificação de 1870, acompanhou, às vezes com sobressalto, as cifras relativas à população russa que têm mostrado uma taxa de crescimento ainda maior que a da Alemanha. Observando a situação existente no começo da Primeira Guerra Mundial, mas baseando-se exclusivamente nas tendências populacionais do momento, a Alemanha poderia julgar que o tempo estava do lado da Rússia e a França estimaria que o tempo estava com a Alemanha, ao passo que tanto a Áustria como a Rússia, por motivos diversos a que já aludimos,[9] poderiam acreditar que o adiamento do conflito beneficiaria o adversário. Desse modo, todos os protagonistas, com a exceção da Grã-Bretanha, tinham as suas próprias razões para preferir uma guerra em 1914 a um ajuste pacífico, que eles não poderiam considerar como definitivo, mas simplesmente como uma pausa para respirar antes do inevitável ajuste de contas.

Da mesma maneira como, na história recente, as mudanças na distribuição do poder no interior da Europa foram *grosso modo* repetidas pelas alterações nas tendências populacionais, o reflexo da emergência dos Estados Unidos como a grande potência do Ocidente, que tomou o lugar da Europa Ocidental e da Europa Central, pode ser visto nas cifras relativas às populações dos respectivos países. Em 1870, tanto a população da França como a da Alemanha excediam a dos Estados Unidos. Contudo, em 1940, a população dos Estados Unidos se elevara em cerca de 100 milhões de habitantes, ao passo que o crescimento global das populações da França e da Alemanha, no mesmo período, não passaram de 31 milhões.

[9] Ver páginas 136 e 137.

Torna-se óbvio, portanto, que uma nação não pode ascender à primeira classe sem contar com uma população suficientemente grande para criar e aplicar os implementos materiais do poder nacional. Por outro lado, tornou-se igualmente óbvio, embora só em épocas recentes, que uma população muito extensa também pode exercer uma influência drasticamente negativa sobre o poder nacional. E isso vem acontecendo em nações tidas como subdesenvolvidas, tais como a Índia e o Egito, cujas populações cresceram enormemente, como conseqüência de uma queda nas taxas de mortalidade, enquanto que os seus suprimentos de comida não puderam acompanhar o acréscimo da população. Esses países estiveram continuamente confrontados com a ameaça de fome e com a necessidade de cuidar de grandes massas de pessoas subnutridas e enfermas. Eles tiveram de desviar recursos escassos, que deveriam estar sendo empregados no desenvolvimento de seu poder nacional, para a tarefa de alimentar e atender suas populações carentes. A amplitude de sua população, em vez de constituir um ativo para a constituição de seu poder nacional, transforma-se em um obstáculo ao seu desenvolvimento. Para tais nações, constitui uma necessidade absoluta fazer com que o tamanho de suas populações entre em equilíbrio com seus recursos e, caso esses últimos não possam ser ampliados, o controle de natalidade passa a ser uma condição prévia para o poder nacional. [10]

Tendências

Do que já foi dito até o momento, parece óbvio que, no processo de avaliar a futura distribuição do poder, cabe um importante papel à tarefa de prognosticar as tendências populacionais. Se todos os demais fatores permanecerem mais ou menos os

[10] Cf. acima, página 220.

mesmos, um declínio considerável na massa de trabalho de uma nação, em comparação com seus rivais na cena internacional, significa uma queda no seu poder nacional, do mesmo modo que uma elevação significativa, sob condições similares, corresponde a um ganho na força nacional. Quando, por volta do final do século XIX, o Império Britânico era a única superpotência mundial em existência, a sua população se elevava a cerca de 400 milhões, ou seja, aproximadamente um quarto da população total do mundo. Em 1946, ela chegou a quase 550 milhões. Uma vez que a população da Índia era então avaliada em 400 milhões, esses números ilustram o enorme dano para o poder nacional, exclusivamente em termos do tamanho da população que a Grã-Bretanha sofreu com a perda daquela colônia.

No que diz respeito à população, a conjuntura dos Estados Unidos continuará a mostrar uma força considerável, em comparação com a da Europa Ocidental, devido às pequenas quedas previstas para esta última região. Contudo, comparada com as tendências populacionais na América Latina, a posição dos Estados Unidos caminha no sentido de uma deterioração. Entre as diversas partes importantes do mundo, a América Latina é a que exibe a mais elevada taxa de crescimento. Em 1960, esse subcontinente tinha uma população estimada em cerca de 63 milhões de habitantes, comparada com os 75 milhões dos Estados Unidos. A população da Argentina mais do que dobrou somente entre os anos de 1914 a 1965, tendo chegado hoje a quase 28 milhões. No mesmo período, a população dos Estados Unidos elevou-se apenas de 99 milhões para 234 milhões.

Não basta, contudo, conhecer os números globais relativos à população de diferentes países para poder avaliar corretamente a influência do fator populacional sobre a formação do poder nacional. A distribuição etária dentro de uma dada população constitui importante elemento nos cálculos associados a esse poder. Mantendo-se iguais todos os outros fatores, um país com uma população relativamente grande dotada de um grau

de utilização potencial máxima para fins militares e produtivos (aproximadamente entre 20 e 40 anos de idade) contará com uma vantagem de poder sobre uma nação em cuja população predominem os grupos etários mais idosos.

É importante assinalar, entretanto, que a projeção de tendências populacionais constitui uma tarefa sujeita a riscos, mesmo sem a interferência da guerra e de catástrofes naturais. As estimativas a esse respeito elaboradas nos anos 1940 pintavam um quadro algo pessimista sobre o crescimento da população americana, por comparação com a da União Soviética. Apesar disso, o número de habitantes dos Estados Unidos já excede por uma larga margem a cifra que alguns renomados especialistas na matéria esperavam que iria ocorrer em 1975. Mesmo em uma área em que a precisão científica aparenta ser relativamente alta, a previsão do poder nacional é viciada por incertezas. Essas incertezas, no entanto, não afetam a importância das propensões populacionais para o desenvolvimento do poder nacional. Nem podem reduzir a preocupação constante dos políticos com as tendências populacionais de seus próprios países.

Fazendo eco às palavras de Augusto e de seus sucessores no trono do Império Romano, o primeiro-ministro britânico, *sir* Winston Churchill, expressou essa apreensão quando disse as seguintes palavras em uma alocução radiofônica, em 22 de março de 1943:

> "A taxa de natalidade declinante constitui uma das mais sombrias ansiedades que assaltam as pessoas ocupadas em tentar enxergar trinta, quarenta ou cinqüenta anos à frente e, neste campo, a visão é claríssima. Dentro de trinta anos, a menos que se alterem as perspectivas atuais, uma população trabalhadora e combatente mais reduzida terá de sustentar e proteger uma quantidade de pessoas velhas que atingirá quase o seu dobro. Dentro de cinqüenta anos, a situação será pior ainda. Se este país quiser manter sua posição elevada na lideran-

ça do mundo e sobreviver como uma grande potência capaz de resistir a pressões externas, nosso povo tem de ser estimulado por todos os meios a formar famílias maiores."

A Índole Nacional

Sua existência

Dentre os três fatores de natureza qualitativa que exercem um impacto sobre o poder nacional, a índole nacional e o moral nacional se destacam ambos por seu caráter fugidio, no que diz respeito à prognose racional, e por sua influência permanente e muitas vezes decisiva sobre o peso que uma nação é capaz de jogar na balança da política internacional. Não estamos preocupados aqui com a questão de saber que fatores são responsáveis pelo desenvolvimento de uma índole nacional. Só estamos interessados no fato – contestado por alguns mas, a nosso ver indiscutível, especialmente tendo em vista o conceito antropológico de "padrão de cultura" – de que certas qualidades do intelecto e da índole ocorrem com mais freqüência e são mais altamente valorizadas em uma determinada nação do que em outra. Para usarmos as palavras de Coleridge:

> " ... existe um espírito invisível que respira através de todo um povo, e do qual todos participam, embora não do mesmo modo. Um espírito que empresta uma cor e uma índole especial tanto às suas virtudes como aos seus vícios, de modo que as mesmas ações, embora possam estar expressas pelas mesmas palavras, ainda assim não são as mesmas em um espanhol como o seriam em um francês. Tal fato eu o tenho por uma verdade inegável, sem cuja aceitação toda a história não passaria de um enigma. Mantenho igualmente que a diferença entre as nações, sua grandeza e pequenez relativas, tudo em suma que elas são ou fazem – não durante um período da história em

> particular, ou sob a influência acidental de um grande homem, como os cartagineses sob o espartano Xantipas, e posteriormente sob seu próprio Aníbal, mas tudo em que perseveram, como uma nação, na continuidade de sucessivos indivíduos que se alternam – são o resultado desse espírito; ..."[11]

Essas qualidades apartam uma nação das demais e revelam um alto grau de resistência a mudanças. Alguns exemplos, tomados a esmo, ilustram este ponto.

Indago-me se não se deve considerar como um fato incontestável que, como John Dewey[12] e muitos outros apontaram, Kant e Hegel sejam tão típicos da tradição filosófica alemã quanto Descartes e Voltaire representam a mente francesa, Locke e Burke refletem o pensamento político da Grã-Bretanha e William James e John Dewey simbolizam o enfoque americano em relação aos problemas intelectuais. Poder-se-ia negar que essas diferença filosóficas não passam, no mais elevado nível de abstração e sistematização, de expressões de traços fundamentais intelectuais e morais que se revelam a si próprios em todos os níveis de pensamento e ação e que conferem a cada nação a sua originalidade inconfundível? A racionalidade mecânica e a perfeição sistemática da filosofia de Descartes reaparecem nas tragédias de Corneille e Racine não menos que a fúria racionalista da reforma jacobina. Voltam a manifestar-se ainda na esterilidade do formalismo acadêmico que caracteriza uma boa parte da vida intelectual contemporânea da França. Afloram também nas dúzias de planos de paz, logicamente perfeitos, mas absolutamente impraticáveis, em que se superava a arte francesa da diplomacia no período entre as duas guerras mundiais. Por outro lado, o vezo da curiosidade intelectual, que Júlio César já

[11] Samuel Taylor Coleridge, *Essays on his own Times* (London: William Pickering, 1850), Vol. II, pp. 668-9.
[12] *German Philosophy and Politics* (New York : G. P. Putnam's Sons, 1942), *passim*.

havia percebido nos gauleses, permaneceu através de todas as eras como um traço distintivo da mente francesa.

A filosofia de Locke é uma manifestação do individualismo britânico, do mesmo modo como o são a Magna Carta, a processualística jurídica ou o sectarismo protestante. Com Edmund Burke e sua combinação heterodoxa de princípios morais e pragmatismo político, o gênio político do povo britânico se revela de modo tão claro como nas Leis de Reforma do século XIX ou nas políticas de equilíbrio de poder, do cardeal Wolsey e de Canning. O que Tácito deixou escrito a propósito das inclinações destrutivas e militares das tribos germânicas se aplica tão bem às tropas de Frederico Barba-Roxa como às de Guilherme II e de Hitler; como se ajusta, igualmente, à rudeza tradicional e à dissimulação canhestra da diplomacia alemã. O autoritarismo, o coletivismo e a adoração do Estado, tão familiares à filosofia germânica, têm sua contrapartida na tradição de governo autocrático, na aceitação servil de qualquer autoridade, desde que esta aparente dispor de vontade e força para se impor e, concomitantemente com tudo isso, a falta de coragem civil, o descaso pelos direitos individuais e a ausência de uma tradição de liberdade política. A descrição da índole nacional americana, tal como ela se manifesta nas páginas da *Democracia na América*, de Tocqueville, não perdeu o seu ar de atualidade, apesar do decurso de mais de um século. As vacilações do pragmatismo americano, entre um idealismo dogmático implícito e a confiança baseada no sucesso como uma medida da verdade, se vê refletida nas hesitações da diplomacia americana entre, de um lado, as Quatro Liberdades e a Carta do Atlântico e, do outro, a "diplomacia do dólar".

A índole nacional russa

No que diz respeito à Rússia, a justaposição de duas experiências, separadas por um século, nos fornecerão uma prova impressionante da persistência de certas qualidades intelectuais e

morais. Bismarck escreveu o seguinte em suas memórias:

> "Na época da minha primeira estada em São Petersburgo, em 1859, observei um exemplo de uma outra peculiaridade russa. Durante os primeiros dias da primavera, todo as pessoas ligadas à corte tinham o costume de passear no Jardim de Verão, entre o Palácio de São Paulo e o rio Neva. Lá, o imperador tinha observado um sentinela que se mantinha de pé no meio de um cercado de grama. Perguntado sobre o motivo por que ele se mantinha lá, erecto, o soldado só conseguiu responder: 'São as ordens que eu recebi.' Diante disso, o Imperador mandou um de seus ajudantes de ordem à sala dos guardas, para colher mais informações. Contudo, não se conseguia qualquer explicação, a não ser a de que um sentinela tinha de permanecer lá, tanto no verão como no inverno. Ninguém se recordava mais da fonte da ordem primitiva. O assunto foi motivo de conversas na corte, até que chegou aos ouvidos dos criados. Um deles, velho aposentado, apresentou-se e declarou que seu pai uma vez lhe dissera, quando passavam diante daquela sentinela no Jardim de Verão: "Lá está ele, ainda vigiando a flor, naquele mesmo lugar em que a imperatriz Catarina viu uma vez uma plantinha de galanto precocemente em flor, e deu ordens para que ninguém a arrancasse." Essa determinação tinha sido executada mediante a colocação de uma sentinela no local e, desde então, lá ficava um, durante o ano todo. Histórias desse tipo costumam excitar o nosso sentido de diversão e de crítica, mas não se deve esquecer de que elas constituem uma expressão da força e da persistência elementares de que depende o vigor da natureza russa, em sua atitude para com o resto da Europa. Fazem-nos lembrar as sentinelas nas enchentes de São Petersburgo, em 1825, e na garganta de Shipka, em 1877: como não foram dispensados, o primeiro morreu afogado, e o segundo acabou congelado, ambos sem arredar de seus postos."[15]

[15] *Bismarck, the Man and Statesman, being the Reflections and Reminiscences of Otto, Prince von Bismarck*, traduzido [para o inglês] sob a supervisão de A. J. Butler (New York and London: Harper and Brothers, 1899), Vol. I, p. 250).

A revista *Time*, de 21 de abril de 1947, reproduz a seguinte reportagem:

"Doze homens emaciados se arrastavam aos tropeções pela lamacenta Berlinerstrasse, na cidade de Potsdam... Os seus rostos denotavam a aparência pálida e enrugada dos prisioneiros. Por trás deles, um soldado russo de cara larga, com a *Tommy gun* pendurada no braço direito, os olhos tão azuis como a imensa estepe ucraniana.

Ao se aproximarem da estação do metrô, cruzaram com uma torrente de homens e mulheres que voltavam do trabalho e se dirigiam às pressas para casa.

Uma mulher de meia idade, de traços angulares, notou de repente os doze homens. Ela se deteve imediatamente, encarou-os fixamente durante um minuto. Então, deixando cair sua sacola de compras, atravessou correndo a rua, na frente de um caminhão movido a carvão que se arrastava penosamente e, com um grito ofegante, se jogou sobre o terceiro prisioneiro. Os prisioneiros e transeuntes pararam por um momento e ficaram observando estupefatos e silenciosos aquelas duas figuras, como que esculpidas por Rodin, que se apalpavam mutuamente a parte de trás dos grossos casacos e balbuciavam histericamente:

– *Wohin?* [Para onde?]

– .....*weiss nicht*. [....não sei"]

– *Warum?* [Por quê?"]

– ....*weiss nicht*. " [... não sei"]

Vagarosamente, o russo deu a volta em torno dos seus prisioneiros e se aproximou do casal. Aos poucos, um sorriso cobriu-lhe o rosto. Ele encostou a mão nas costas da mulher. Ela estremeceu. Uma rígida apreensão se espalhou pelas faces dos que assistiam à cena, mas o russo falou em voz alta, de modo tranquilizador: "*Keine Angst. Keine Angst.*" ("Não tenha medo. Não tenha medo"). Então, ele apontou o bocal de sua arma em direção ao prisioneiro, que instintivamente deu um passo para trás, e perguntou: "*Dein Mann?*" [É teu marido?"]

"*Ja*" ["Sim"], respondeu a mulher, com as lágrimas correndo pela sua face.

"*Gu-ut*", resmungou o russo, franzindo o nariz, "*Nimm mit*" ["Pode levar!"] e empurrou levemente o prisioneiro estupefato em direção à calçada.

Os espectadores soltaram profundos suspiros de alívio, enquanto o casal se afastava desajeitadamente, mas radiante, e de mãos dadas. Onze prisioneiros, sussurrando entre si, continuaram descendo a rua ao longo da multidão, que murmurava: 'Russos imprevisíveis ... incrível.... Não entendo. Não consigo entender os russos.'

O russo prosseguiu em seu caminho estoicamente, prendendo um longo *papirosa* [marca de cigarro] entre os dentes amarelados, enquanto procurava fósforos em um bolso. De repente, seu rosto se anuviou. Prendeu sua *Tommy gun* debaixo do braço, pegou um pedaço de papel sujo de um bolso na manga larga e esfarrapada de seu *shinel* e franziu a testa. Após alguns passos, enfiou de volta o papel com todo cuidado, olhou por um momento as costas encurvadas dos prisioneiros, e depois examinou os rostos cansados de uma nova leva de passageiros que deixavam a estação.

> Sem qualquer espalhafato, o russo se aproximou de um homem ainda moço, que levava uma pasta sob o braço e tinha um pedaço de feltro sujo enrolado sobre as orelhas, e ordenou: *'Eeh, Du! Komm!'* ["Ei! você aí, vem cá!"]. O alemão ficou gelado e lançou um olhar aterrorizado sobre seus ombros na direção daquele grupo de homens e mulheres que procuravam não ver nem ouvir. O russo brandiu a sua *Tommy gun* e torceu os lábios "*Komm*!" E empurrou seu recruta petrificado para a sarjeta.
>
> Os prisioneiros voltaram a ser doze. O rosto do russo transpirou alívio. Com a ajuda de um terceiro e crepitante fósforo, ele acendeu o seu *papirosa* e placidamente deu umas baforadas em direção dos tensos alemães que se apressavam para voltar à casa, em meio ao crepúsculo que se formava."[11]

Entre esses dois episódios ocorreu uma grande revolução, que interrompeu a continuidade histórica em praticamente todos os níveis da vida nacional. Ainda assim, os traços da índole russa emergiram intactos do holocausto daquela revolução. Nem mesmo uma modificação tão completa na estrutura econômica e social, na liderança e nas instituições políticas, nos modos de vida e de pensamento foram capazes de afetar a "força e a persistência elementares" da índole russa, que Bismarck viu reveladas em sua experiência e que se revelam também, elas próprias, no soldado russo de Potsdam.

Com o intuito de ilustrar essa mesma continuidade da índole nacional, examinemos os trechos seguintes extraídos de relatórios diplomáticos enviados por um diplomata americano lotado na Rússia para o Departamento de Estado:

[11] *Time*, 21 de abril de 1947, p. 32. (Usado com a permissão de *Time*. Copyright Time, Inc., 1947.)

"Durante o ano passado, tornou-se evidente que estava ficando cada vez mais rigorosa a política da Rússia em relação aos estrangeiros e à sua admissão no império.

Ouvi relatos de vários americanos que não conseguiram obter vistos no último verão. ... Esses fatos resultam principalmente de considerações políticas e de um receio de que haja influências estrangeiras sobre a mente do povo. A isso pode-se acrescentar que existe um forte partido antialienígena na Rússia cuja política excluiria todos os estrangeiros excetuados aqueles cujo intuito se limita a comércio de passagem ...

A posição de um ministro aqui está muito longe de ser agradável. É corrente a opinião de que nenhuma comunicação, pelo menos de natureza pública, se encontra segura nos serviços postais, sendo aberta e inspecionada como um hábito rotineiro. ... Também se dá como certo que os ministros estão constantemente sujeitos a um sistema de espionagem e que até os seus serviçais são obrigados a revelar o que se passa em suas residências, suas conversações, seus relacionamentos, etc....

Tudo é dominado pelo sigilo e pelo mistério. Não vale a pena tomar conhecimento de qualquer coisa que seja tornada pública.

Existe uma estranha superstição entre os russos no sentido de que eles estão destinados a conquistar o mundo. Raramente são feitos em vão apelos aos soldados com base nesta idéia da fatalidade e recompensas gloriosas. É ao sentimento deste destino que se tem atribuído a notável paciência e resistência que distinguem o soldado russo em meio às maiores privações.

... Nada chama mais a atenção do americano, ao chegar aqui pela primeira vez, do que o rigor da polícia."

Essas impressões não foram colhidas, como se poderia imaginar, recentemente, pelos embaixadores Kennan, Bohlen ou Thompson, mas entre 1851 e 1852, por Neil S. Brown, então ministro dos Estados Unidos junto à Rússia.

A índole nacional e o poder nacional

A índole nacional não pode deixar de ter impacto sobre o poder nacional. Todos os que, na guerra e na paz, agem em nome da nação, formulam, executam e apóiam as suas políticas; os que, elegendo ou sendo eleitos, moldam a opinião pública, produzem e consumem – todos trazem consigo, em um maior ou menor grau, a marca dessas qualidades intelectuais e morais que integram a índole nacional. A "força e persistência elementares" dos russos, a iniciativa e a inventividade individuais dos americanos, o bom senso não dogmático dos britânicos, a disciplina e o sentido de exação dos germânicos – todas elas constituem qualidades que se manifestarão, para o bem e para o mal, em todas as atividades individuais e coletivas de que possam participar os membros de um país. Como resultado das diferenças de índole nacional, os governos alemão e russo, por exemplo, puderam adotar algumas políticas externas que os governos americano e britânico teriam sido incapazes de implementar, e vice-versa. O sentimento de antimilitarismo, a aversão a exércitos efetivos ou profissionais, bem como ao serviço militar obrigatório, constituem alguns dos traços permanentes da índole nacional de americanos e britânicos. Não obstante, essas mesmas instituições e atividades sempre gozaram, durante séculos, de uma situação muito respeitada na hierarquia de valores da Prússia, de onde o seu prestígio se espalhou para toda a Alemanha. Na Rússia, a tradição da obediência à autoridade do governo e o tradicional receio em relação ao estrangeiro fizeram com que alguns imensos estabelecimentos militares se tenham tornado aceitáveis para a população.

Desse modo, a índole nacional facultou à Alemanha e à Rússia uma vantagem inicial na luta pelo poder, uma vez que, graças àquela, ambos os países podiam transformar, em tempo de paz, a maior parte de seus recursos em instrumentos de guerra. Por outro lado, a relutância dos povos americano e britânico em admitir tal transformação, especialmente quando realizada em larga escala e envolvendo recursos humanos – exceto em casos de uma óbvia emergência nacional – impôs um severo empecilho à implementação das políticas externas americana e britânica. Os governos de nações militaristas dispõem de condições para planejar, preparar e travar uma guerra quando lhes parecer mais oportuno. De modo mais particular, eles podem iniciar uma guerra preventiva quando tal se lhes afigurar mais propício para a sua causa. Já os governos de nações pacifistas, de que os Estados Unidos eram o maior exemplo até o fim da Segunda Guerra Mundial, encontram-se, a esse respeito, em uma situação muito mais difícil e contam com muito menor liberdade de ação. Por estarem assim limitados pelo anti-militarismo de seus povos, eles têm de adotar um curso de ação mais cauteloso em matéria de política internacional. Freqüentemente, a força militar de fato à sua disposição não guarda uma relação adequada com os compromissos políticos que lhes são impostos pela sua preocupação com o interesse nacional. Em outras palavras, eles não têm o poderio militar suficiente para sustentar suas políticas. Ao entrarem em uma guerra, é muito possível que o façam sob as condições ditadas por seus inimigos. Em ocasiões anteriores, tiveram de apoiar-se em outros traços da índole nacional ou em outros fatores compensatórios, como a localização geográfica ou o potencial industrial, para poderem transpor a fase inicial de fraqueza e debilidade e alcançar a vitória final. Tais podem ser os efeitos, bons ou maus, da índole das nações.

O observador da cena internacional que busque avaliar a força relativa de diferentes nações terá de levar em consideração as índoles nacionais respectivas, por mais difícil que seja a tarefa

de estimar corretamente um fator tão fugidio e intangível. Quem não agir com essa precaução poderá incorrer em erros de julgamento e de políticas, como ocorreu quando da minimização do esforço de recuperação da Alemanha após a Primeira Guerra Mundial e a subestimação da capacidade de sobrevivência russa no período 1941-42. O Tratado de Versalhes poderia restringir a Alemanha em relação a todos os outros componentes do poder nacional, tais como: território, fontes de matérias-primas, capacidade industrial e estabelecimento militar. Mas não poderia privar aquele país de todas essas capacidades do intelecto e de caráter que, em um período de duas décadas, iriam permitir à nação reconstruir o que o que havia perdido e emergir como a mais poderosa potência militar do mundo. O vaticínio virtualmente unânime dos especialistas militares, que deram ao exército russo, em 1942, somente alguns meses mais de resistência, pode ter sido correto, em termos puramente militares, tais como: estratégia militar, mobilidade, recursos industriais e outros parâmetros similares. No entanto, essa opinião supostamente abalizada foi obviamente errônea, por minimizar aquele fator de "força e persistência elementares" que o bom senso a posteriori reconheceu como sendo a grande fonte da força russa nos seus tratos com a Europa. O pessimismo que em 1940 negou à Grã-Bretanha qualquer possibilidade de sobrevivência tinha as suas raízes em um semelhante descaso ou leitura equivocada da índole nacional do povo britânico.

Já mencionamos, em um outro contexto, o desprezo com que o poder americano era visto pelos líderes alemães, antes da Segunda Guerra Mundial.[15] É muito curioso observar que exatamente o mesmo equívoco, e pela mesma razão, fora cometido pelos chefes alemães durante a Primeira Guerra Mundial. Essa é a razão por que, em outubro de 1916, o secretário da Marinha alemã considerou como sendo de valor "zero" o fato de os Estados

[15] Ver página 170.

Unidos se unirem aos Aliados. Um outro ministro alemão daquele período declarou em um discurso parlamentar, depois que os Estados Unidos tinham acabado de entrar na guerra: "Os americanos não sabem nadar nem voar; eles jamais virão". Em ambos os casos, os chefes alemães subestimaram o poderio americano, ao focalizar sua atenção exclusivamente na qualidade do estabelecimento militar em um dado momento, ao antimilitarismo imbuído na índole norte-americana e ao fator da distância geográfica. Eles desprezaram completamente as qualidades da índole americana, tais como a iniciativa individual, o dom da improvisação e a capacidade técnica, as quais, juntamente com outros fatores materiais, e atuando sob condições favoráveis, poderiam mais do que contrabalançar as desvantagens de um distanciamento geográfico e de um estabelecimento militar deteriorado.

Por outro lado, a crença de muitos especialistas na invencibilidade da Alemanha, pelo menos até a batalha de Stalingrado, era baseada tanto em fatores materiais como em certos aspectos da índole nacional alemã, os quais pareciam favorecer sua vitória total. Todos esses especialistas menosprezaram outros aspectos da índole nacional do povo alemão, em particular sua falta de moderação. Desde os imperadores medievais e príncipes que combatiam na Guerra dos Trinta Anos até Guilherme II e Hitler, essa falta de moderação provou ser a única fraqueza mortal da índole nacional alemã. Incapazes de equacionar os seus objetivos e ações dentro dos limites do possível, os alemães acabaram muitas vezes por desbaratar, e finalmente destruir, o poderio nacional da Alemanha, que fora construído sobre outros fatores materiais e humanos.

O Moral Nacional

Mais esquivo e sutil e menos estável, porém não menos importante do que todos os outros fatores em seu impacto so-

bre o poder nacional, eis o que nos propomos chamar de moral nacional. O moral nacional constitui o grau de determinação com que uma nação apóia as políticas externas de seu governo na guerra ou na paz. Ele permeia todas as atividades de uma nação, sua produção agrícola e industrial, bem como seu corpo militar e o serviço diplomático. Sob a forma de opinião pública, ele proporciona um fator intangível, sem cujo apoio nenhum governo, democrático ou autocrático, seria capaz de implementar as suas políticas com plena efetividade, caso tivesse realmente condições de fazê-lo. Sua presença ou sua ausência, bem como suas qualidades, são reveladas de modo particular em épocas de crise nacional, quando a existência da nação está em jogo ou, posto de outra forma, quando uma decisão de fundamental importância se faz necessária pois dela poderá depender a própria sobrevivência da nação.

Sua instabilidade

Embora certos traços da índole nacional possam manifestar-se facilmente no moral nacional do povo, em um determinado momento da história – como o bom senso dos britânicos, o individualismo dos franceses e a tenacidade dos russos – não será possível, com base na índole nacional, chegar a qualquer conclusão sobre qual seria o moral dessa mesma nação sob certas contingências. A índole nacional do povo americano parece, de modo particular, qualificá-lo para desempenhar um papel de potência de primeira categoria sob as condições do século XX. Contudo, ninguém poderia prever com um mínimo de certeza como ficaria o moral nacional do povo americano sob as condições de sofrimento e desintegração que imperaram em diferentes países beligerantes da Europa e da Ásia, durante algumas fases da Segunda Guerra Mundial e nos anos imediatamente posteriores. Também não há possibilidade alguma de antecipar as reações que o povo britânico poderia ter agora, caso fosse submetido às experiências

da Segunda Guerra Mundial. Eles resistiram uma vez, bravamente, às provações da *blitzkrieg* e das bombas voadoras. Conseguiriam suportá-las uma segunda vez? E o que dizer quanto às armas nucleares? Seria possível formular essas perguntas, e outras similares, com respeito a todas as nações, mas não se pode esperar para as mesmas quaisquer respostas racionais.

De modo especial, o moral nacional americano tem sido, nos últimos anos, objeto de uma especulação inquisitiva, tanto no país como no estrangeiro, uma vez que a política externa americana, e por meio dela o peso do poderio americano nos assuntos internacionais, depende de modo peculiar dos ânimos da opinião pública americana, do modo como ela se exprime nos votos do Congresso, nos resultados das eleições e indicadores similares. Será que os Estados Unidos se tornariam membro das Nações Unidas e permaneceriam na organização a despeito de quaisquer desapontamentos? Concordaria o seu Congresso em apoiar o programa de assistência econômica e militar à Europa? Durante quanto tempo votaria ele bilhões de dólares para ajuda externa em todo o mundo? Por quanto tempo estaria o povo americano disposto a amparar a Coréia do Sul e sob que condições continuaria ele a fazê-lo? Aceitariam os americanos continuar aturando indefinidamente as dependências, as frustrações e os riscos atribuídos à União Soviética, sem reduzir os seus esforços ou sem tentar resolver difinitivamente essa situação mediante uma ação drástica? O principal fator de que dependem, ou dependiam, as respostas a essas perguntas constitui o estado do moral nacional no momento decisivo.

O moral nacional de qualquer povo se romperá, evidentemente, em um determinado ponto. Esse ponto de ruptura é diferente para diferentes povos e em função de diferentes circunstâncias. Alguns povos serão levados à proximidade desse ponto, devido a perdas tremendas e desnecessárias em uma guerra, como sucedeu com os franceses depois da ofensiva de 1917, em Nivelle, na região de Champagne. Uma grande derrota poderá ser o sufi-

ciente para solapar o moral de outros, como foi o caso da derrota que os italianos sofreram em 1917, em Caporetto, que lhes custou cerca de 300 mil homens prisioneiros e igual quantidade de desertores. Outros, como os russos em 1917, terão o seu moral abatido sob o impacto de uma combinação de vários fatores, tais como perdas de guerra tremendas, em homens e territórios, além do desregramento de um governo autocrático. O moral de outros povos só se desgastará lentamente, como se estivesse sendo corroído nas extremidades – sem se romper de todo, em um colapso brusco – mesmo quando exposto a uma rara conjuntura de desorganização governamental, devastação, invasão e uma situação de guerra sem qualquer esperança. Esse foi o caso dos alemães, na fase final da Segunda Guerra Mundial, quando uma quantidade de líderes e altos oficiais militares desistiram de uma causa perdida, enquanto massas de pessoas combatiam com denodo até praticamente o momento do suicídio de Hitler. A persistência do moral alemão em 1945, sob as condições mais desfavoráveis possíveis, ilustra de modo dramático a imprevisibilidade de tais reações coletivas. Sob circunstâncias muito menos severas, o moral desse mesmo povo havia entrado em colapso em novembro de 1918, no que constituiu um precedente que deveria ter pressagiado uma falência similar, em algum momento do verão de 1944, após a invasão da França pelos Aliados. Em seu romance *Guerra e Paz*, Tolstoi nos apresenta uma análise muito vívida da importância autônoma do moral para obtenção do sucesso militar:

> "A ciência militar parte do princípio de que a força relativa das tropas é idêntica às suas proporções numéricas. A ciência militar sustenta que quanto maior o número de soldados, maior será a sua força. *Les gros bataillons ont toujours raison*.
>
> Dizer tal coisa na ciência militar seria como se, em mecânica, disséssemos que as forças são iguais ou desiguais simplesmente porque as massas dos corpos em movimento são iguais ou desiguais.

Uma força (o volume do movimento) é igual ao produto da massa pela velocidade.

Na guerra, a força dos exércitos é o produto da massa multiplicada por algo mais, um *x* desconhecido.

A ciência militar, observando na história um número imenso de exemplos em que a massa de um exército não corresponde à sua força, e onde pequenos destacamentos de homens se mostram capazes de conquistas maiores, reconhece vagamente a existência desse fator desconhecido e tenta localizá-lo: por vezes, em alguma disposição geométrica das tropas; em outras ocasiões, na superioridade de armamento; e, no mais da vezes, na genialidade de seus líderes. Nenhum desses fatores, contudo, gera resultados que se harmonizem com os fatos históricos.

Devemos abandonar a falsa visão que glorifica o efeito da atividade dos heróis da história em tempos de guerra, com o intuito de descobrir essa quantidade desconhecida, x.

X é o espírito da tropa, isto é, o maior ou menor desejo, por parte de todos os homens que compõem o exército, de combater e enfrentar perigos – o que é de todo independente da questão de saber se eles estão combatendo sob o comando de líderes dotados ou não de gênio, se estão lutando com porretes ou com armas que disparam trinta vezes por minuto. Os homens possuídos do maior desejo de lutar sempre se colocam também na posição mais vantajosa para o combate. O espírito da tropa é o fator que, multiplicado pela massa, resulta no produto da força. Definir e exprimir a significação desse fator desconhecido, o espírito da tropa, constitui um problema para a ciência.

Esse problema só poderá ser resolvido quando pararmos de empregar arbitrariamente o fator desconhecido *x* em vez das condições sob as quais a força desse fator é manifestada – tais como os planos do general, o armamento dos homens, e assim por diante – e reconhecermos esse fator desconhecido, em sua inteireza, como o maior ou menor desejo de lutar e de enfrentar o perigo. Somente ao expressar fatos históricos conhecidos por meio de equações se poderá chegar à sua definição, com base na comparação do valor relativo desse fator desconhecido. Dez homens, ou batalhões ou divisões, saem vitoriosos de um combate com quinze homens, ou batalhões ou divisões, isto é, eles matam ou aprisionam todos os adversários, enquanto perdem quatro de seu lado, de modo que a perda foi de quatro de um lado contra quinze do outro. Em conseqüência, quatro de um lado foram equivalentes a quinze do outro, motivo por que 4x = 15y. Portanto, x/y = 15/4. Essa equação não nos dá o valor dos fatores desconhecidos, mas indica-nos a razão entre os valores dos dois fatores desconhecidos. Mediante a redução das várias unidades históricas (batalhas, campanhas, períodos de guerra) a tais equações, obter-se-á uma série de números nos quais deve haver, e talvez sejam descobertas, leis históricas." [16]

A Qualidade da Sociedade e do Governo como Fatores Decisivos

Embora o moral nacional só esteja sujeito à sua prova extrema em tempo de guerra, ele é importante sempre que o poder nacional de uma nação é suscitado por motivo de um problema internacional. É importante, em parte, devido aos efeitos

[16] Leo Tolstoy, *Guerra e Paz*, Parte XIV, Capítulo II.

antecipados do moral nacional sobre a força militar; em parte, porque o moral nacional influencia a determinação com a qual o governo põe em prática a sua política externa. Qualquer segmento da população que se sinta privada permanentemente de seus direitos e de participação plena na vida da nação tenderá a ficar com um moral nacional mais baixo e se tornará menos "patriótica" do que aqueles que não padecem da mesma incapacitação. Dar-se-á o mesmo, provavelmente, com os indivíduos cujas aspirações vitais divirjam das políticas permanentes seguidas pela maioria ou pelo governo. Sempre que divergências profundas dividem um povo, o apoio popular que pode ser angariado em favor de uma política externa será sempre precário. Na realidade, será pequeno mesmo se o sucesso ou fracasso da referida política externa tiver um efeito direto sobre o tema da disputa interna.

Os governos autocráticos, que não costumam levar em consideração os desejos do povo ao formularem as suas políticas, não podem confiar muito no apoio popular às suas políticas externas. Esse foi o caso de países como a Rússia czarista ou a monarquia austríaca. O exemplo desta última é particularmente instrutivo. Muitas das políticas externas desse país, especialmente aquelas relacionadas com as nações eslavas, tinham como objetivo enfraquecer estas últimas, a fim de melhor poder controlar as comunidades de nacionalidade eslava que viviam sob o governo austríaco. Como conseqüência, essas comunidades inclinavam-se, quando muito, a ser indiferentes às políticas externas de seu governo; na pior das hipóteses, tendiam mesmo a apoiar ativamente as política dos governos eslavos dirigidas contra o seu próprio governo. Por isso, não é de estranhar que, durante a Primeira Guerra Mundial, unidades eslavas inteiras do exército austro-húngaro tenham se rendido aos russos. Daí em diante, o governo austro-húngaro só ousou empregar outras dessas unidades contra inimigos não eslavos, como os italianos. Devido a razões semelhantes, o exército alemão, durante a Primeira

Guerra Mundial, empregou unidades alsacianas contra os russos e polonesas mas não contra os franceses.

A União Soviética experimentou uma falta de moral semelhante durante a Segunda Guerra Mundial, quando grandes contingentes compostos principalmente de ucranianos e tártaros desertaram para o lado alemão. A Grã-Bretanha sofreu experiência similar com a Índia, cujas forças nacionais apoiavam, mas a contragosto e com reservas, as políticas externas de seu dominador estrangeiro – quando não fizeram o contrário, como Bose e seus seguidores, os quais, durante a Segunda Guerra Mundial, chegaram a ajudar o inimigo de seus senhores alienígenas. Napoleão e Hitler tiveram a desventura de verificar que, entre os despojos obtidos com a conquista estrangeira, nem sempre se encontra o apoio popular às políticas do conquistador. O volume e a força do apoio que Hitler encontrou, por exemplo, entre os povos por ele dominados na Europa correspondiam à razão inversa da qualidade do respectivo moral nacional de cada um desses povos.

Qualquer país dominado por divisões de classes profundas e insuperáveis terá o seu moral nacional em estado precário. O poderio francês sofre dessa debilidade desde a década de 1930. A partir da época da ascensão de Hitler ao poder, o moral nacional do povo francês como um todo se viu enfraquecido pelas vacilantes políticas externas dos governos franceses, que se sucediam rapidamente e buscavam esconder sua impotência por trás de ideologias de um *status quo* que eles não desejavam nem tinham condições de defender. As crises de 1938-39, com as repetidas ameaças de guerra, de mobilizações gerais para enfrentá-las, seguidas pelas vitórias de Hitler, pelas desmobilizações e por uma paz cada vez mais periclitante, tudo isso contribuiu poderosamente para a queda do moral do povo francês.

Muito embora o declínio fosse generalizado, o colapso real somente ocorreu em dois setores importantes da sociedade francesa. Por um lado, confrontados com uma legislação

social que limitava os seus poderes, alguns grupos consideráveis das classes elevadas francesas se reuniam para a ação, sob a divisa: "Antes Hitler (o ditador inimigo) do que Blum (o socialista francês)!" Embora Hitler estivesse ameaçando a posição da França na Europa e sua própria existência como uma nação, esses grupos se sentiam incapazes de dar seu apoio irrestrito à política externa francesa que se opunha ao ditador nazista. Após a conquista de seu país, eles preferiam o domínio da França por Hitler à sua liberação do ditador estrangeiro. Por outro lado, os comunistas, por razões distintas, solaparam o moral nacional da França durante todo o tempo em que Hitler esteve combatendo somente os capitalistas do ocidente. Foi só a partir do momento em que ele atacou a União Soviética que eles passaram a contribuir com uma nova força para o moral nacional francês, combatendo na frente da resistência contra o invasor.

Por mais imprevisível que seja a qualidade do moral nacional, especialmente nos momentos de uma crise profunda, existem obviamente situações em que ele provavelmente será elevado, ao passo que, sob determinadas condições, são maiores as possibilidades de que ocorra o contrário. Pode-se dizer, de modo geral, que quanto mais estreitamente ligados estiverem os indivíduos com as ações e o objetivos do seu governo – especialmente, é claro, no campo dos negócios estrangeiros – melhores serão as possibilidades de que o moral nacional seja elevado, e vice-versa. Por isso, somente as pessoas que, equivocadamente, pensam no Estado totalitário moderno em termos das autocracias dos séculos XVIII e XIX podem surpreender-se com o fato de que na Alemanha nazista o moral nacional tenha permanecido elevado até o final. O moral nacional declinou lentamente, em vez de sofrer um colapso abrupto, como ocorrera em 1918. A maior parte do povo russo, a despeito das mais duras dificuldades na guerra e na paz, tem mostrado de modo coerente um elevado grau de moral nacional.

O estado totalitário moderno mostrou-se capaz de preencher a lacuna que existia entre o governo e o povo, lacuna essa que era típica das monarquias dos séculos XVIII e XIX, mediante o emprego de símbolos democráticos, do controle totalitário da opinião pública e de políticas que beneficiam efetivamente o povo, ou apenas aparentam fazê-lo. Praticamente todas as energias nacionais fluem pelos canais escolhidos pelo governo e a identificação do indivíduo com o Estado, que já reconhecemos ser uma das características das políticas modernas[17] pode, sob governos totalitários, atingir a intensidade do fervor religioso. Portanto, enquanto os governos totalitários tiverem êxito, ou parecerem ter, ou até mesmo puderem acenar com a esperança de sucesso, eles poderão contar com o apoio determinado de seus povos em favor de políticas externas que estiverem implementando.

O que o totalitarismo somente pode conseguir por meio da força, da fraude e da deificação do Estado, a democracia deve procurar alcançar mediante a livre interação das forças populares, guiadas por um governo sensato e responsável. Sempre que um governo se mostrar incapaz de evitar a degenerescência dessa interação em conflitos religiosos, raciais ou de classes, que tentam dividir a comunidade entre grupos hostis, o moral nacional estará provavelmente em níveis baixos, pelo menos entre os grupos vitimizados, caso não tenha abrangido a população como um todo. Este ponto pode ser muito bem ilustrado pelas políticas da França, antes e durante a Segunda Guerra Mundial, como também pela fraqueza das política externas, tanto na paz como na guerra, de países onde aristocracias feudais ou ditadores autocráticos controlam o governo e oprimem o povo. Os governos de tais nações jamais podem escolher e implementar os seus objetivos externos com um grau mínimo

[17] Ver páginas 200 e seguintes.

de determinação, mesmo correndo o risco de guerra, uma vez que eles jamais podem estar seguros de que contarão com o apoio de seus povos. Eles estarão sempre tomados pelo receio de que a oposição interna explore as dificuldades e os reveses sofridos no campo internacional, no intuito de derrubar o regime. Todavia, nos casos em que o governo fala como o porta-voz, e age como o executor, da vontade popular, o moral nacional provavelmente refletirá a identidade real existente entre as aspirações populares e as ações governamentais. O moral nacional da Dinamarca, sob ocupação alemã de 1940 até o fim da Segunda Guerra Mundial, reforça também este ponto, de modo não menos impressionante que o do moral nacional da Alemanha até a derrota em Stalingrado.

Em última análise, portanto, o poder de uma nação, tendo em vista o seu moral nacional, reside na qualidade de seu governo. Um governo realmente representativo, não apenas no sentido de que conta com maiorias parlamentares, mas acima de tudo no sentido de que se mostra capaz de traduzir as convicções e aspirações inarticuladas de seu povo em objetivos e políticas internacionais, contará com as melhores probabilidades de canalizar as energias nacionais em apoio aos referidos objetivos e políticas. O adágio segundo o qual homens livres lutam melhor que escravos pode ser amplificado em uma proposição que afirma que nações bem governadas tendem a contar com um moral nacional mais elevado do que as nações mal governadas. A qualidade de governo é, obviamente, uma fonte de força ou de fraqueza com relação à maioria dos fatores de que depende o poder nacional, especialmente em vista da influência que o governo pode exercer sobre os recursos materiais, a capacidade industrial e o grau de preparo militar. Para a definição do moral nacional, a qualidade do governo assume uma importância especial. Embora ela opere sobre os outros elementos do poder nacional como se representasse uma entre várias outras influências, todas mais ou menos administráveis

pela ação humana, ela constitui o único fator tangível, entre alguns outros, que explica a qualidade do moral nacional. Sem o moral nacional, o poder nacional nada mais é do que uma força material, ou então uma potencialidade que espera debalde a sua realização. Apesar de tudo, de outro lado, a única maneira de melhorar deliberadamente o moral nacional reside no aperfeiçoamento da qualidade de governo. Tudo o mais é uma questão de sorte.

A Qualidade da Diplomacia [18]

De todos os fatores que entram na formação do poder de uma nação, o mais importante, embora de natureza instável, é a qualidade da diplomacia. Todos os outros fatores que determinam o poder nacional constituem como que a matéria-prima com que é confeccionado o poder de uma nação. A qualidade da diplomacia de uma nação combina esses diferentes fatores em um todo integrado, confia-lhes direção e peso, bem como desperta potencialidades adormecidas, ao passar-lhes o sopro do poder real. Para a realização do poder nacional em tempo de paz, a condução das questões internacionais por seus diplomatas corresponde à execução da estratégia e da tática militar por seus chefes militares, para fins de assegurar o poder nacional em tempo de guerra. Trata-se, nos dois casos, da arte de reunir os diferentes elementos do poder nacional, no intuito de fazer com que produzam o maior efeito possível sobre aqueles pontos na situação internacional que dizem respeito mais diretamente aos interesses nacionais.

[18] Pelo termo "diplomacia", tal como empregado nesta e nas páginas seguintes, referimo-nos à formação e à execução de política externa em todos os níveis, tanto o mais elevado como o subordinado. Sobre a matéria aqui discutida, ver também a Parte Dez.

A diplomacia, poder-se-ia dizer, representa o cérebro do poder nacional, do mesmo modo que o moral nacional constitui a sua alma. Se a sua visão for nebulosa, se o seu julgamento se mostrar falho e se a sua determinação parecer débil, todas as vantagens da localização geográfica, da auto-suficiência em alimentos, matérias-primas e produção industrial, do grau de preparo militar e do tamanho e qualidade da população servirão, no final das contas, de muito pouco para a melhoria de uma nação. Uma nação que pode vangloriar-se de possuir todas essas vantagens, mas que não conte com uma diplomacia à altura das mesmas, talvez alcance vitórias temporárias, graças ao simples peso de seus ativos naturais. No longo prazo, contudo, o mais provável é que ela acabe por dilapidá-los completamente, após tentar usá-los de modo inadequado, hesitante e perdulário, na ilusão de alcançar objetivos do país no plano internacional.

No longo prazo, tal nação terá de ceder lugar a uma outra cuja diplomacia esteja preparada para aproveitar ao máximo quaisquer outros elementos de poder que estejam à sua disposição de modo a, com base em sua própria qualidade, compensar eventuais deficiências em outras áreas. Ao empregar com o máximo proveito as potencialidades de poder de uma nação, uma diplomacia competente pode ampliar o poderio do país além do nível que seria de se esperar, caso fossem levados em conta apenas os demais fatores combinados. Freqüentemente, no correr da história, o Golias sem cérebro e sem alma foi abatido pelo Davi que possui os dois. Uma diplomacia de alta qualidade conseguirá que os meios e os fins da política externa sejam harmonizados com os recursos disponíveis do poder nacional. Ela saberá explorar os recursos ocultos do poder nacional e saberá transformá-los, de modo completo e seguro, em realidades políticas. Ao assegurar um sentido de direção ao esforço nacional, ela aumentará por seu turno o peso independente de certos fatores, tais como o potencial industrial, o grau de preparo militar, a índole e o moral nacionais. Esta é a razão

por que o poder nacional costuma elevar-se a toda a sua altura, cumprindo assim as suas potencialidades, particularmente em tempo de guerra, quando os meios e os fins da política são estabelecidos de modo claro.

Os Estados Unidos, no período compreendido entre as duas guerras mundiais, dá-nos um exemplo notável de uma nação potencialmente poderosa que desempenha um papel secundário nos assuntos mundiais, porque a sua política externa se recusava a usar todo o peso de sua força potencial no sentido de exercer uma influência sobre os problemas internacionais. No que diz respeito ao poder do país sobre o cenário internacional, era como se não existissem absolutamente as vantagens da geografia, dos recursos naturais, do potencial industrial, do tamanho e qualidade da população, uma vez que a diplomacia americana procedia como se eles não existissem.

A transformação que a política externa americana sofreu desde o fim da Segunda Guerra Mundial parecia responder definitivamente a dúvida sobre se, e até que ponto, a diplomacia americana estava desejosa e em condições de transformar as potencialidades do poder nacional em realidades políticas. Contudo, no princípio daquele período, a revista *Economist*, de Londres, em um artigo intitulado "*Imperialismo ou indiferença*", ainda lançava dúvidas sobre aquela resposta. Depois de enunciar os fatores que, tomados em si mesmos, fariam dos Estados Unidos a nação mais poderosa do mundo, o *Economist* prosseguia:

> "... Embora todas essas coisas constituam ingredientes essenciais, elas não bastam para criar uma grande potência. É necessário que haja também disposição e capacidade para empregar recursos econômicos de modo a sustentar a política nacional. Os governantes da União Soviética .... não terão nas mãos, provavelmente pelo menos durante uma geração, cartas tão boas quanto os americanos. Mas a natureza de seu sistema de poder concentrado e censura férrea torna-os capazes de

> fazer um jogo duro. A mão dos americanos está repleta de trunfos, mas serão eles algum momento usados? E com que propósito?"[19]

É a França, no período de 1890 a 1914, que nos dá o exemplo clássico de um país que, embora lamentavelmente ultrapassado em outras áreas, conseguiu voltar às alturas do poder, principalmente graças à sua brilhante diplomacia. Após seu fiasco de 1870, derrotada pelos alemães, a França passou a ser vista como uma potência de segunda classe e Bismarck, que era um excelente estadista, isolou o país derrotado, mantendo-o nessa situação. Com a demissão de Bismarck em 1890, a política externa alemã desviou seu interesse da Rússia e não se mostrava desejosa de atenuar as suspeitas da Grã-Bretanha. A diplomacia francesa soube tirar todo o proveito desses equívocos da política externa alemã. No ano de 1894, a França acrescentou uma aliança militar ao entendimento político que já havia conseguido com a Rússia, em 1891; em 1904 e 1912, ela estabeleceu acordos informais com a Grã-Bretanha. A configuração alcançada em 1914 – que encontrou a França ajudada por vários aliados poderosos e a Alemanha abandonada por um (Itália) e onerada pela debilidade de outros (Áustria-Hungria, Bulgária, Turquia) – resultou basicamente do trabalho de uma galáxia de brilhantes diplomatas franceses: Camille Barrère, embaixador junto à Itália; Jules Cambon, embaixador na Alemanha; Paul Cambon, embaixador na Grã-Bretanha; e Maurice Paléologue, embaixador na Rússia.

Durante o período entre as duas guerras mundiais, a Romênia conquistou a sua possibilidade de representar um papel na condução de assuntos internacionais, muito superior aos verdadeiros

[19] *Economist*, 24 de maio de 1947, p. 785. (Autorizada a reimpressão).

recursos do país, graças principalmente à personalidade de um homem, o seu ministro do Exterior, Titulescu. De modo semelhante, um país minúsculo e localizado tão precariamente como a Bélgica deveu muito do poder que ela pode exercer durante o século XIX a dois monarcas astutos e ativos, os reis Leopoldo I e Leopoldo II. A diplomacia espanhola, no século XVII, e a turca, no século XIX, conseguiram durante algum tempo compensar em outras áreas o declínio do respectivo poder nacional. Os momentos altos e baixos do poder britânico acham-se intimamente ligados a mudanças na qualidade da diplomacia britânica. O cardeal Wolsey e os estadistas Castlereagh e Canning correspondem aos ápices da diplomacia britânica e do poder britânico, ao passo que lorde North e Neville Chamberlain representam o declínio do poder e da diplomacia da Grã-Bretanha. Qual poderia ter sido o poder da França sem a capacidade de estadista de figuras como Richelieu, Mazarin e Talleyrand? Qual o teria sido o poderio da Alemanha, se não tivesse existido Bismarck? E a Itália sem Cavour? E, ainda, o que o poder da jovem república americana não deveu a Franklin, Jefferson, Madison, Jay, os dois Adams, seus embaixadores e secretários de estado?

As nações precisam apoiar-se na qualidade de sua diplomacia, que atuará como elemento catalisador para os diferentes fatores que constituem o poder. Em outras palavras, esses outros fatores, na medida em que são convocados pela diplomacia para atuar sobre um determinado problema internacional, constituem o que se pode chamar de poder de uma nação. Nessas condições, é da maior importância que seja mantida constante a boa qualidade do serviço diplomático. E a melhor maneira de assegurar essa qualidade constante reside em fazer com que ela dependa em maior grau da tradição e de instituições do que do aparecimento esporádico de indivíduos notáveis. É à tradição que a Grã-Bretanha deve a relativa constância de seu poderio, desde Henrique VIII até à Primeira Guerra Mundial. Independentemente dos caprichos e deficiências que possam ter tido reis

e ministros seus, o fato é que as tradições de sua classe governante e, nos tempos modernos, a capacidade de seu serviço exterior profissional foram capazes, excetuadas algumas notórias exceções, de moldar os ingredientes formadores do poder nacional, com os quais a Grã-Bretanha havia sido dotada, de modo a transformá-los na grandeza de seu poder presente. Quando o poder britânico desceu ao seu ponto mais baixo dos últimos séculos, devido à má qualidade da diplomacia dos ministros Stanley Baldwin e Neville Chamberlain, não foi por mero acaso que os profissionais do Serviço Exterior passaram a ter menos influência sobre a condução da política externa, e que os dois indivíduos mais responsáveis por tal situação não passavam, em termos de tradição familiar, de homens de negócios e arrivistas da aristocracia que havia governado a Grã-Bretanha durante séculos. Com Winston Churchill, ilustre descendente de uma das famílias da elite governante, as tradições aristocráticas voltaram a ter peso na determinação do poder nacional da Grã-Bretanha. Hoje, a excelência institucional do serviço exterior britânico pode ser vista na maestria com que o país soube compatibilizar os seus compromissos disseminados em todo o mundo com os recursos ora limitados de seu poder nacional.

Por outro lado, a Alemanha deveu o seu poderio ao gênio demoníaco de dois indivíduos, Bismarck e Hitler. Uma vez que a personalidade e as políticas bismarquianas tornavam impossível o desenvolvimento de quaisquer tradições e instituições que pudessem ter prosseguido na condução inteligente da política externa alemã, é inevitável que o desaparecimento do chanceler da cena política em 1890 tenha resultado em uma queda profunda e permanente na qualidade da diplomacia alemã. A conseqüente degeneração da posição internacional da Alemanha culminou na difícil situação militar com a qual a Primeira Guerra Mundial a confrontou. No caso de Hitler, a força e as fraquezas da diplomacia alemã sempre estiveram na mente do próprio führer. As vitórias conquistadas pela diplomacia alemã, de 1933

a 1940, eram na verdade vitórias da mente de um homem, e a deterioração dessa mente constituiu uma das causas diretas dos desastres que marcaram os últimos anos do regime nazista. O suicídio nacional do país nos derradeiros meses da Segunda Guerra Mundial, quando a resistência militar se tornara um gesto fútil, pago sob a forma de centenas de milhares de vidas e da ruína de cidades, bem como o suicídio do próprio Hitler na última fase da guerra – o auto-extermínio, em outras palavras, do poder nacional da Alemanha e da vida de seu líder – foram ambos o resultado da ação de um só indivíduo. Esse homem sentia-se totalmente livre daquelas tradições e salvaguardas institucionais, por meio das quais os sistemas políticos saudáveis buscam assegurar a continuidade da qualidade da diplomacia, ao mesmo tempo em que tendem a impedir não só os sucessos espetaculares de gênios como também os erros tremendos de homens loucos.

No que diz respeito ao modo como são conduzidos os negócios exteriores, os Estados Unidos se situam entre a qualidade continuamente elevada da diplomacia britânica e o tradicional baixo nível, interrompido por breves triunfos, da política externa alemã. Dotada de uma superioridade inquestionável quanto aos recursos materiais e humanos à sua disposição, a diplomacia americana no hemisfério ocidental não poderia deixar de ter êxito de algum modo, independentemente da qualidade de sua política externa. Tudo isso, em menor grau, pode ter sido verdade no que diz respeito às relações entre os Estados Unidos e o resto do mundo. O "*big stick*"[20] sob a forma da superioridade material dos Estados Unidos, falou com a sua linguagem costumeira, independentemente da circunstância de que a diplomacia americana tenha usado uma voz alta ou baixa, de que se tenha valido de

[20] Política desenvolvida por Theodore Roosevelt marcada por intervenções em países do Continente Americano.

termos articulados ou confusos, com ou sem um propósito claramente concebido. O brilho das primeiras décadas da história da diplomacia americana foi seguido por um longo período de mediocridade, até mesmo de inépcia, interrompido por três breves períodos de grandes realizações, sob os governos de Woodrow Wilson, Franklin D. Roosevelt e Harry Truman. Embora a diplomacia americana não tenha podido contar com a excelência institucional dos britânicos, ela pôde sempre beneficiar-se de boas condições materiais, que até mesmo uma administração medíocre dificilmente poderia desperdiçar. Além do mais, ela pôde fundamentar-se em uma tradição nacional, formulada no Discurso de Despedida de Washington e, mais particularmente, na Doutrina Monroe. A orientação baseada em uma tradição como essa já bastaria para proteger uma diplomacia inexpressiva de erros catastróficos e para fazer com que uma diplomacia medíocre pareça melhor do que o é na realidade. Fica sem resposta a indagação sobre se essa tradição pode salvar a diplomacia americana de um enfoque ideológico com tonalidades de uma cruzada.

A Qualidade do Governo

Por mais bem concebida e por mais habilmente executada que seja uma política externa, utilizando inclusive abundantes recursos materiais e humanos, mesmo assim, ela nada produzirá se não puder valer-se também de um bom governo. O bom governo, considerado como um requisito independente do poder nacional[21] corresponde a três coisas: 1) equilíbrio entre, de um lado, os recursos materiais e humanos que entram na forma-

[21] Já falamos da qualidade de governo como um dos requisitos do moral nacional; ver páginas 267 e seguintes

ção do poder nacional e, de outro, a política externa a ser implementada; 2) equilíbrio entre os recursos disponíveis; 3) apoio popular à política exterior a ser executada.

O problema do equilíbrio entre os recursos e a política

Um bom governo, portanto, deve começar por realizar duas operações intelectuais distintas. Em primeiro lugar, deve selecionar os objetivos e métodos de sua política externa, tendo em vista o poder disponível para apoiá-los com a maior probabilidade possível de sucesso. Uma nação que fixe a seu alvo em um nível demasiado baixo, abstendo-se de adotar uma política externa que estaria dentro dos limites de seu poder, abdica de seu papel legítimo no concerto das nações. Os Estados Unidos incorreram nesse erro, no período compreendido entre as duas guerras mundiais. No outro extremo, uma nação também pode estabelecer sua mirada em um plano alto demais e tentar implementar políticas que não poderão ser executadas com êxito, com base no poder disponível. Esse foi o erro que os Estados Unidos cometeram durante as negociações de paz, em 1919. Como disse Lloyd George: "Os americanos pareciam estar assumindo toda a responsabilidade como guardiães exclusivos dos Dez Mandamentos e do Sermão da Montanha. Entretanto, quando se começou a discutir uma questão prática sobre assistência e responsabilidade, eles se recusaram de forma taxativa aceitar tal encargo." Uma nação que tenta representar o papel de uma grande potência sem dispor dos pré-requisitos indispensáveis para isso, arrisca-se a sofrer um desastre, como aconteceu com a Polônia no período entre as guerras. Ou então, apesar de já ser uma grande potência, ela pode encetar uma política de conquistas ilimitadas, com o que sobrecarregará a sua força. Os malsucedidos conquistadores do mundo, de Alexandre a Hitler, são exemplos deste caso.

Desse modo, o poder nacional disponível determina os limites da política externa. Só existe uma exceção a essa regra, a saber, quando está em jogo a própria existência da nação. Em tal circunstância, a política de sobrevivência nacional prevalece sobre quaisquer considerações racionais de poder nacional uma vez que a situação de emergência faz com que se altere o relacionamento normal entre política e considerações de poder, estabelecendo a primazia do primeiro. A nação é então convocada a subordinar todos os outros interesses ao da sobrevivência, bem como a empreender um esforço nacional que dela não se poderia esperar racionalmente. Foi isso o que a Grã-Bretanha conseguiu fazer no outono e inverno de 1940-41.

O problema do equilíbrio entre os recursos

Após ter compatibilizado a sua política externa com o poder à sua disposição, o governo terá de conseguir que os diferentes elementos do poder nacional se harmonizem uns com os outros. Nenhuma nação atinge necessariamente o máximo de poder nacional pela simples razão de ser rica em recursos naturais, por possuir uma população numerosa, ou porque tenha construído uma enorme capacidade industrial e militar. Ela alcançará esse nível máximo quando tiver à sua disposição, em quantidade e qualidade suficientes, e nas proporções corretas, aqueles recursos de poder que lhe permitirão exercitar, com grande probabilidade de êxito, uma política externa predeterminada. A Grã-Bretanha, quando estava no auge de seu poder, era deficiente em muitos dos elementos integrantes do poder nacional, tais como recursos naturais, tamanho da população e forças terrestres. Não obstante, ela conseguiu desenvolver, em um grau de supremacia incontestável, o elemento do poder nacional que constituía naquele momento um instrumento perfeito para a política britânica de expansão ultramarina: a mari-

nha. Simultaneamente, ela assegurou o fluxo ininterrupto, vindo do exterior, daquelas matérias-primas e dos alimentos sem os quais a Grã-Bretanha não poderia ter sobrevivido. Tendo em vista, por um lado, a sua determinação de implementar uma tal política e, por outro, a limitação dos seus recursos naturais e a sua peculiar localização geográfica, não resta a menor dúvida de que uma grande população e a existência de um numeroso exército em armas teriam constituído para a Grã-Bretanha mais um inconveniente do que uma vantagem. Outrossim, tivesse a Grã-Bretanha prosseguido em uma política de expansão continental, como o fizera durante a maior parte da Idade Média, ela teria precisado daqueles dois elementos.

Uma grande população pode, às vezes, transformar-se em uma fonte de fraqueza, e não de força, como já vimos pelo exemplo da Índia[22] caso ela não possa ser alimentada de modo adequado, com os recursos disponíveis. O processo de construção precipitada de enormes estruturas industriais e militares, por métodos totalitários, pode criar certos elementos do poder nacional mas, por outro lado, como conseqüência desse açodamento, pode destruir outros, como o moral nacional e a capacidade de recuperação física da população – do que podem ser tidos como exemplo os acontecimentos nos países satélites soviéticos da Europa Ocidental. Planejar a criação de uma estrutura militar demasiadamente grande para ser sustentado pela capacidade industrial disponível vem a ser o mesmo que planejar a fraqueza e não o poder nacional, uma vez que tal planejamento só poderá ser levado a efeito à custa de inflação galopante, crise econômica e deterioração do moral. Em uma emergência nacional, quando a própria existência da nação está em perigo, o governo americano, por exemplo, pode e deve oferecer ao povo canhões

[22] Ver páginas 220 e 221.

em lugar de manteiga. Caso ele não consiga justificar tal emergência, terá de alcançar um equilíbrio entre os requisitos militares e civis, mediante a alocação de uma parcela razoável do produto econômico para consumo civil. Um outro governo, como o chinês ou o coreano, talvez não precisasse levar em conta esse tipo de consideração sobre o bem estar da população civil. Em outras palavras, para fins de construção do poder nacional, nenhum governo pode deixar de ter em conta a índole da nação que ele governa. Uma determinada nação pode revoltar-se contra provações que uma outra poderá facilmente tolerar com toda a paciência e, por vezes, uma nação pode surpreender o mundo, e a si própria, pelos sacrifícios que ela está disposta a fazer na defesa de seus interesses e de sua existência.

O problema do apoio popular

Se algum governo contemporâneo, especialmente quando sujeito ao controle democrático, limitar-se a estabelecer esses dois tipos de equilíbrio que acabamos de discutir, ele só terá desempenhado uma parte de sua tarefa. Resta a cumprir uma outra missão, talvez a mais difícil de todas. É indispensável que o governo obtenha a aprovação de seu próprio povo para as suas políticas interna e externa destinadas a mobilizar os elementos do poder nacional em favor das mesmas. Esta tarefa é particularmente difícil porque as condições sob as quais se pode alcançar o apoio popular para uma certa política externa não são necessariamente idênticas às condições que ensejam o cumprimento com sucesso de tal política, como, aliás, foi assinalado por Tocqueville, com especial referência aos Estados Unidos:

> "O exercício da política externa muito pouco requer das qualidades que são peculiares a uma democracia. Ao contrário, ele pressupõe o emprego perfeito de quase todas aquelas (quali-

dades) em que ela se mostra deficiente. A democracia é favorável ao aumento dos recursos internos de um Estado; ela distribui a riqueza e o conforto, promove o espírito público e fortalece o respeito à lei em todas as classes da sociedade. Temos aqui vantagens que só provocam uma influência indireta sobre as relações que um povo mantém com um outro. Somente com grande dificuldade, uma democracia consegue regular os detalhes de um empreendimento mais importante; dificilmente pode ela perseverar em um desígnio fixo e completar a sua execução diante de obstáculos sérios. Ela não tem como combinar os seus procedimentos com o segredo ou esperar as suas conseqüências com paciência...

A propensão que induz as democracias a obedecer mais aos impulsos que à prudência, a abandonar um projeto amadurecido em favor da gratificação de uma paixão momentânea, tudo isso foi observado claramente na América, quando estourou a Revolução Francesa. Já era então óbvio para os menos sagazes, como ainda é hoje, para todos, que o interesses dos americanos impedia-os de tomar a menor parte que fosse naquela disputa que estava prestes a submergir a Europa em sangue, mas que não tinha como prejudicar o seu próprio país. Contudo, as simpatias do povo se declararam com tanta violência em favor da França, que somente o caráter inflexível de Washington e a imensa popularidade de que ele gozava, poderiam ter evitado que os americanos declarassem guerra contra a Inglaterra. E, mesmo assim, os esforços que a austera razão daquele grande homem teve de empregar para conter as generosas mas imprudentes paixões de seus concidadãos quase que o privaram da única recompensa que ele jamais reivindicou, a de contar com o amor de seu país. A maioria reprovou a sua política, que foi mais tarde aprovada pela nação inteira."[25]

[25] Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (New York : Alfred A. Knopf, 1945), Vol. I, pp. 234-5.

O modo de pensar necessário para a prática vitoriosa de uma política externa pode ser diametralmente oposto à retórica e às ações que apresentam maiores probabilidades de movimentar as massas e os seus representantes. As qualidades peculiares da mente dos estadistas nem sempre são as mais suscetíveis de encontrar uma resposta favorável na mente do povo. O estadista tem de pensar em termos do interesse nacional, que deve ser concebido como um poder entre outros poderes. A mente popular, desconhecedora das sutis distinções engendradas pelo estadista, raciocina na maioria das vezes dentro dos simples termos moralistas e legais do bem e do mal absolutos. Já o estadista precisa adotar o enfoque peculiar ao planejador de longo prazo, que progride vagarosamente e de modo sinuoso, aceitando ter perdas pequenas para pagar por grandes vantagens. Cumpre-lhe transigir, ganhar tempo, contemporizar. A mente popular quer sempre resultados rápidos; será capaz de sacrificar uma vantagem real a ser ganha amanhã em troca de um lucro aparente no dia de hoje.

Se as palavras de Tocqueville forem tomadas na devida consideração, veremos que o modo de raciocinar indispensável ao exercício proveitoso da política externa se opõe, por vezes, às motivações pelas quais as pessoas se conduzem. Uma política externa que seja apoiada pela opinião pública de modo apaixonado e arrebatador não pode, somente por esta circunstância, ser considerada como uma política externa boa. Talvez seja o contrário, uma vez que a harmonia entre a referida política externa e a opinião pública possivelmente terá sido alcançada ao preço do abandono dos princípios de uma boa política em favor de preferências pouco judiciosas da opinião pública.

No caso americano, essas dificuldades intrínsecas se vêem agravadas pelo fato de que os Estados Unidos estão quase que continuamente em um processo de recuperar-se das últimas eleições ou se preparando para as próximas. Neste último caso, muito especialmente, existe uma tentação avassaladora para que

a administração busque vantagens eleitorais mediante sua submissão às preferências da opinião pública, sem se importar com as eventuais repercussões sobre a política externa. Desse modo, um importante requisito na arte do estadista consiste em guiar-se por um caminho intermediário entre o respeito aos princípios perenes de uma sólida política externa e as volúveis preferências da opinião pública.

Essas considerações ajudam muito a esclarecer o aparente paradoxo de que foi vítima o presidente Jimmy Carter, que emergira das eleições primárias democráticas em 1980 como virtualmente imbatível em seu apelo direto aos eleitores e, no entanto, sofreu uma série de humilhantes derrotas em suas relações com outras nações, a mais espetacular das quais consistiu na manutenção do cativeiro de cinqüenta reféns no Irã. Por haver renunciado antecipadamente a qualquer forma de violência como resposta a esta afronta, Carter abriu mão de qualquer tipo de pressão que pudesse exercer sobre aquele país. Teriam muito pequeno efeito, de qualquer modo, as perdas basicamente sob a forma de sanções econômicas, com as quais ele poderia ameaçar o Irã. Além disso, as vantagens que ele poderia oferecer (tais como ajuda econômica e militar) não pareceram compensar, aos olhos dos iranianos, os riscos e as dependências que a generosidade americana poderia acarretar. Por esses motivos, os Estados Unidos se mantiveram desprotegidos, em uma situação que, na maioria dos outros períodos da história norte-americana, teria dado margem a uma rápida ação para resolver a pendência, mesmo que sob o risco de perder algumas vidas de cidadãos americanos.

Contudo, o presidente Carter, ao colocar toda a ênfase na necessidade de poupar vidas de soldados americanos, tocou em uma questão muito sensível da opinião pública americana. Carter acabou fazendo o que Wilson teria conseguido realizar antes: "Ele nos manteve fora da guerra." E ele o fez sem abandonar o mais visível e querido objetivo americano: salvar aquelas cinqüenta vidas americanas. Tudo indica que não ocorreu nem à

opinião publica nem ao presidente que o líder responsável pela política externa americana tem o dever não só de poupar vidas como também de preservar os interesses nacionais de longo alcance.

Essa mesma combinação de comprometimento retórico e inação política garantiu o apoio público para as nossas políticas voltadas para a União Soviética, mas ao mesmo tempo as condenou à ineficácia. Independentemente da interpretação que se possa ter do significado da ocupação militar soviética do Afeganistão, a reação verbal do presidente mostrou-se totalmente fora de proporção com as medidas reais tomadas em resposta àquela ocupação.

Apesar de tudo, embora aquela retórica de beligerância possa inicialmente ter surpreendido os russos, a ausência de uma ação compatível com aquela retórica em nada contribuiu para fazê-los mudar sua política. Os russos avançarão o máximo que puderem, sem provocar os Estados Unidos a entrar em um confronto nuclear. São exemplos que comprovam essa atitude a crise cubana dos mísseis e as sucessivas crises de Berlim. A confirmação por negação dessa tese pode ser verificada na continuidade da ocupação militar do Afeganistão.

E, no entanto, a posição beligerante do presidente pareceu constituir um grande sucesso em temos de política interna. Aquele mesmo presidente que declarara a sua intenção de fazer com que a proteção e a promoção dos direitos humanos constituísse a pedra angular de sua política externa, havia se dirigido à União Soviética usando a linguagem de John Foster Dulles. Pesquisas de opinião pública registraram um apoio popular avassalador: mais uma vez, uma política externa sem resultados foi compensada pelo triunfo doméstico. Neste ponto, o presidente Carter viu-se diante de um outro dilema sobreposto à alternativa entre política externa e política doméstica, que se originava da inaceitabilidade racional da confrontação nuclear.

A grande necessidade que têm as grandes potências de defender e promover os seus interesses inclusive pelo uso da força,

como último recurso, implica, no caso dos Estados Unidos e da União Soviética, a possibilidade do emprego de armas nucleares como um instrumento de força. Contudo, a utilização de armas nucleares – não como uma demonstração simples e isolada, como as ocorridas em Hiroshima e Nagasaki, mas como instrumentos normais de guerra – significaria a destruição de todos os beligerantes como sociedades viáveis. As armas nucleares que assim fossem utilizadas, em contraste com as armas convencionais, não poderiam constituir um meio racional para alcançar os fins racionais de uma política externa, mas antes, seriam instrumentos de desespero que levariam ao suicídio e ao genocídio. Esse foi o segundo dilema fundamental enfrentado pelo presidente Carter.

O caráter anárquico do sistema internacional forçou-o, seguindo uma convenção que é tão longa quanto a história, a contemplar a possibilidade do recurso à violência física como o último fator na solução de questões internacionais. Contudo, a irracionalidade do emprego desmedido de tal violência fez com que ele se abstivesse do uso até mesmo da violência convencional, dado o receio de que isso pudesse degenerar em um conflito nuclear. Assim sendo, quando ocorre uma crise internacional hoje, o presidente age com a maior cautela, se é que ele age mesmo, e buscar compensar a ausência de ação efetiva com o recurso a palavras beligerantes. Nessa tendência, o presidente Carter sempre teve companhia.

O apoio popular constitui a precondição essencial da capacidade presidencial de comando em matéria de política externa. A criação de uma opinião pública que o apóie, mesmo com o sacrifício de alguns elementos de política externa, representa uma tarefa que nenhum presidente pode abrir mão, sob o risco de arriscar o seu cargo e, com ele, a capacidade de seguir qualquer política externa que seja. A questão suscitada pela conduta do presidente Carter não dizia respeito à necessidade de uma acomodação entre os requisitos de uma sólida política externa e as exigências da opinião pública, mas ao ponto em que tal acomo-

dação deveria ser feita. Além de culpá-lo de ignorância e incompetência, os críticos insistiam que ele havia cedido em demasia de princípios de uma política externa coerente para atender aos reclamos da opinião pública. Não se tratava de saber se o presidente deveria buscar alcançar os interesses nacionais a despeito da possibilidade de uma guerra nuclear, mas de estabelecer em que ponto traçar uma linha divisória entre a preocupação com o interesse nacional e o receio de um conflito nuclear. A questão era saber se Carter, em sua ansiedade de manter-se o mais afastado possível da guerra nuclear, não sacrificara desnecessariamente alguns importantes interesses nacionais.

Sempre que confrontado com o dilema entre adotar uma política externa boa e seguir uma outra má, somente para satisfazer as exigências da opinião pública, qualquer governo tem de evitar duas ciladas. Ele precisa resistir à tentação de sacrificar, no altar da opinião pública, o que ele considera uma boa política externa pois, assim agindo, ele estará abdicando de sua capacidade de liderança e trocando os interesses permanentes do país por uma vantagem política de curto prazo. Cabe-lhe, igualmente, evitar que se amplie a inevitável distância que existe entre os requisitos de uma boa política externa e as preferências da opinião pública. Ele pode alargar mais essa distância se, evitando uma tolerável acomodação com as preferências da opinião pública, ele preferir se aferrar a cada detalhe do que considera ser o correto e, com isso, sacrificar o apoio público em proveito da teimosa manutenção daquela política.

Ao contrário, para ter êxito tanto na política externa como na interna, o governo terá de satisfazer esses três requisitos básicos. Primeiro, ele precisa reconhecer que o conflito entre os prérequisitos de uma boa política externa e as preferências da opinião pública está na própria natureza das coisas e, portanto, é inevitável, motivo por que poderá talvez ser reduzido, mas jamais eliminado por meio de concessões à oposição interna. Segundo, o governo tem de compreender que ele é o líder e não o escravo

da opinião pública e que esta não é algo de estático a ser descoberto e classificado mediante pesquisas de opinião pública, como o são as plantas pelos botânicos, mas, ao contrário, como uma entidade dinâmica, sempre em mutação, passível de ser continuamente criada e recriada por uma liderança informada e responsável. Em conseqüência, o governo tem a missão histórica de afirmar essa liderança, para evitar que o demagogo o faça.[24] Terceiro, o governo tem de saber distinguir entre o que é desejável em sua política externa e o que é essencial. Embora esteja disposto a negociar com a opinião pública a respeito de tópicos não essenciais, é imperioso que o governo, mesmo que correndo os maiores riscos, lute pelo que ele considera o mínimo irredutível de uma política externa correta.

Mesmo que um governo tenha uma compreensão correta dos pré-requisitos da política externa e da política doméstica necessária para sustentá-los, seus esforços de nada valerão se ele perder o comando da opinião pública que apóia essas políticas. Como conseqüência, todos os demais ingredientes do poder nacional de que a nação possa se orgulhar deixarão de ser empregados nas melhores condições. As políticas de diversos governos democráticos contemporâneos, inclusive dos Estados Unidos, oferecem abundantes provas dessa verdade.[25]

[24] Lorde Norwich, que ainda com o nome de Duff Cooper ocupou, entre as duas guerras mundiais, cargos importantes no gabinete e em outras posições de mando, põe aqui o dedo no entendimento freqüentemente errôneo sobre a opinião pública e o relacionamento do governo com ela, ao dizer em suas memórias (*Old Men Forget* [Londres: Hart-Davis, 1953]), a propósito de Neville Chamberlain: " Parecem-me ser dois os principais equívocos do primeiro-ministro. Ele acredita que a opinião pública é exatamente aquilo que o "Times" diz ser; ele supõe também que a opinião dos Conservadores é aquilo que proclama o seu líder da bancada." Infelizmente, essa aceitação passiva daquilo que alguém disse serem as exigências da opinião pública – e não somente na Inglaterra do período de entre-guerras – tornou-se um dos principais obstáculos da boa política externa.

[25] Este tema foi tratado com maior desenvolvimento nas obras de Hans J. Morgenthau, "The Conduct of Foreign Policy", *Aspects of American Government*, Sydney Bailey, org. (Londres: The Vhansard Society, 1950), pp. 99 e segs.; e *In Defense of the National Interest* (New York : Alfred A. Knopf, 1951; Washington, D.C.: University Press of America, 1982), pp. 221 e segs.

Governo doméstico e política externa

Não é suficiente, contudo, que um governo comande a opinião pública que está por trás de sua política externa. É também indispensável que ele angarie o apoio da opinião pública de outras nações em favor de suas políticas domésticas. Este requisito constitui um reflexo das mudanças que ocorreram recentemente na natureza da política externa. Como se verá mais adiante, com mais detalhes[26] a política externa em nossos dias está sendo exercida não somente com a ajuda das armas tradicionais da diplomacia e do poder militar, mas também com a nova arma da propaganda. A luta pelo poder no cenário internacional não se resume hoje a uma luta pela supremacia militar ou dominação política, mas sim, em um sentido específico, a uma disputa pelas mentes dos homens. Desse modo, o poderio de uma nação passou a depender não somente da capacidade de sua diplomacia e do vigor de suas forças armadas, mas também do grau de simpatia que sua filosofia, suas instituições e suas normas políticas tenham conseguido conquistar em outras nações. Isso se aplica de modo muito particular aos Estados Unidos e à União Soviética, que competem entre si não somente como duas superpotências políticas e militares, mas também na qualidade de os mais conspícuos representantes de duas distintas filosofias políticas, sistemas de governo e modos de vida.

Desse modo, qualquer coisa que essas superpotências – e isso também é válido, em menor escala, para outras nações – façam ou deixem de fazer e consigam ou não realizar no âmbito de suas políticas externas e internas, terá um impacto direto sobre sua respectiva condição como uma das tais representan-

[26] Ver páginas 608 e segs.

tes e, conseqüentemente, sobre o seu poder. Uma nação, por exemplo, que venha a embarcar em uma política de discriminação racial fatalmente perderá na disputa pelas mentes das nações dos povos de cor. Um nação subdesenvolvida que possa elevar de modo espetacular os níveis de saúde, alfabetização e padrão de vida de sua população poderá, com isso, conseguir um significativo aumento de seu poder em outras regiões subdesenvolvidas do mundo.

Então, neste ponto, como também em outros a serem mencionados mais tarde,[27] tende a desfazer-se a tradicional distinção entre políticas externas e políticas domésticas. Poder-se-ia até mesmo ser tentado a dizer que não existem mais assuntos puramente internos, pois tudo o que uma nação faz ou deixa de fazer pode ser levado em conta, a seu favor ou contra, como um reflexo de sua filosofia política, de seu sistema de governo ou do seu modo de vida. Uma realização no campo interno de uma nação que possa ser apreendida por outras, em termos de suas respectivas aspirações, só poderá acrescentar poder a essa nação. Um fracasso interno, desde que igualmente percebido por outras nações, tenderá a reduzir seu poder.

[27] Ver páginas 607 e segs.

Capítulo X

AVALIAÇÃO DO PODER NACIONAL

A tarefa de avaliação

Cabe aos responsáveis pela política externa de uma nação e aos que moldam a opinião pública com respeito aos assunto internacionais avaliar corretamente o impacto desses fatores sobre o poder de sua própria nação, como também sobre o de outras nações, tarefa essa que tem de ser realizada tanto para o presente como para o futuro. Qual é, por exemplo, a influência da unificação das forças armadas sobre a qualidade da capacidade militar dos Estados Unidos? Que efeito terá o emprego da energia nuclear sobre a capacidade industrial dos Estados Unidos e de outras nações? Como se desenvolverão a capacidade industrial, a força militar e o moral da China após a morte de Deng? Até que ponto a hostilidade da China e do Paquistão influenciaram o moral nacional da Índia? Qual o significado do reavivamento do exército alemão para a determinação do poder nacional daquele país? Será que o processo de reeducação transformou a índole nacional da Alemanha e do Japão? Como foi que a índole nacional da população argentina reagiu às filosofias, aos métodos e aos objetivos políticos dos sucessivos regimes civis e militares? De que modo o avanço da esfera de influência russa sobre o rio Elba afeta a posição geográfica da União Soviética? Será que esta ou aquela reorganização ou mudança no quadro de pessoal do Departamento de Estado fortalecerá ou enfraquecerá a qualidade da diplomacia americana? Essas são algumas das muitas perguntas que precisam ser respondidas de modo correto, para que a política externa de uma nação tenha êxito.

Essas perguntas que se referem a alterações num determinado fator não são, no entanto, as mais difíceis de responder. Existem muitas outras que dizem respeito à influência de modificações num fator sobre outros fatores, e aqui as dificuldades aumentam, e as armadilhas se multiplicam. Qual é, por exemplo, a conseqüência da tecnologia moderna de armamentos para a situação geográfica dos Estados Unidos? Em outras palavras: como os mísseis guiados e os aviões supersônicos afetam o isolamento geográfico dos Estados Unidos em relação aos outros continentes? Até que ponto o país ganhará ou perderá a sua tradicional invulnerabilidade a ataques transoceânicos? Que poderão significar os mesmos desenvolvimentos tecnológicos em vista da geografia do território russo? Até que ponto terão esses fatores reduzido a função protetora da enorme vastidão das planícies russas? E qual, nesse contexto, passou a ser a proteção proporcionada pelo canal da Mancha que sempre deu segurança à Grã-Bretanha desde o começo da história britânica? Que significação terá o processo de industrialização de nações como o Brasil, a China e a Índia para a força militar desses países? Qual passou a ser a importância relativa da marinha, do exército e da aeronáutica americanas, tendo em vista as mudanças de tecnologia dos armamentos? O que poderão significar as taxas previstas de crescimento da população americana, nas duas próximas décadas, e a elevação, mais rápida ainda, do número de habitantes da América Latina, da Índia e da China, para a capacidade industrial e o poderio militar dos respectivos países? Como é que as flutuações na produção industrial afetarão o moral nacional dos Estados Unidos, da União Soviética, da Alemanha, da Grã-Bretanha e da França? Conseguirá a índole nacional britânica preservar as suas qualidades tradicionais, ainda que sob o impacto das transformações fundamentais que estão ocorrendo na capacidade industrial, organização econômica, força militar e isolamento geográfico do Reino Unido?

A tarefa do analista do poder nacional, contudo, não termina aqui. Ele deve buscar responder a um outro grupo de perguntas, caracterizadas por um grau de dificuldade ainda maior. Essas novas indagações dizem respeito à comparação de um fator de poder em uma nação com o mesmo fator de poder (ou similar) em uma outra nação. Em outras palavras, trata-se de avaliar o peso relativo de modificações no componente individual do poder de diferentes nações, para fins de determinação das relações globais de poder dessas distintas nações. Se considerarmos, por exemplo, o poder relativo dos Estados Unidos e da União Soviética em um momento particular, digamos que em 1985, surge a questão de saber como os diferentes fatores de poder de cada um dos dois países se somam e se compõem, e para que lado e em que aspectos eles conferem uma superioridade de poder. Até que ponto a capacidade industrial dos Estados Unidos, superior tanto em termos de quantidade como de qualidade, pode compensar a provável inferioridade de suas forças terrestres? Quais são os respectivos pontos fortes e fracos dos centros industriais e populacionais americanos – todos altamente concentrados e caracterizados por sua grande vulnerabilidade a ataques aéreos e por sua grande facilidade de comunicações – se comparados aos centros russos, parcialmente secretos quanto à localização e à natureza, mas confrontados com imensas dificuldades de transporte? Que ganho em poder aufere a União Soviética da exposição da Europa Ocidental à penetração ideológica e militar pelo Oriente? De que fraquezas padece ela como resultado de sua exposição a um ataque aéreo ou naval proveniente do Oceano Pacífico? Qual o significado, em termos das respectivas posições de poder, da operação nos Estados Unidos de grupos subservientes à política externa soviética, bem como da homogeneidade compulsória da opinião pública na União Soviética? Qual o impacto sobre o poder nacional dos Estados Unidos de uma forma democrática de governo e de um sistema econômico não totalitário, em comparação com a organização totalitária política e econômica da União Soviética ?

Essas indagações, e outras semelhantes, devem ser feitas e respondidas com respeito a todas as nações que representam um papel ativo no cenário internacional. A influência relativa dos diferentes fatores sobre o poder nacional tem de ser determinada com respeito a todos os países que competem entre si no campo da política internacional. Desse modo, é necessário saber se a França é mais forte que a Itália, e em que áreas. Importa conhecer quais são os pontos fortes e as debilidades, em termos dos diferentes fatores de poder, da Índia ou da China, com respeito à União Soviética; do Japão, em relação aos Estados Unidos; da Argentina, relativamente ao Chile, e assim por diante.

Mesmo assim, a tarefa de contabilização do poder ainda não estará completa. No intuito de formar um quadro pelo menos aproximado da verdadeira distribuição de poder entre várias nações, é necessário projetar no futuro as relações de poder, tal como elas parecem existir em uma determinada ocasião. Para conseguir isso, não é suficiente indagar: "Quais são as relações de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética neste momento, e como deverão estar elas daqui a dois anos?" As decisões sobre questões internacionais que se baseiam nas relações de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética, ou que a elas se referem, não podem esperar por avaliações de poder a cada dois anos. Têm de ser feitas a cada dia. E essas mudanças diárias nos fatores que compõem o poder nacional, por mais imperceptíveis e pequenas que elas pareçam inicialmente, acrescentam um pouco de força para este lado e retiram uma pitada do outro lado.

Com base nos fundamentos relativamente estáveis da geografia, a pirâmide do poder nacional se eleva ao longo de diversas gradações de instabilidade, até o seu topo no elemento fugidio do moral nacional. Todos os fatores por nós já mencionados, com exceção da geografia, apresentam-se em fluxo constante, influindo-se reciprocamente e sofrendo por sua vez o impacto

causado pela imprevisível intervenção da natureza e do homem. Juntos, eles constituem a torrente do poder nacional, que pode elevar-se vagarosamente e pairar em um patamar elevado durante séculos, como ocorreu na Grã-Bretanha, ou crescer de modo abrupto para despencar, também brutalmente, do seu ápice, como foi o caso da Alemanha; ou ainda, como sucede nos Estados Unidos e na União Soviética, elevar-se verticalmente, para defrontar-se com as incertezas do futuro. Traçar o curso dessa torrente e das diversas correntes que a compõem, bem como antecipar as mudanças de sua direção e velocidade, eis o que deveria ser a tarefa ideal do observador da política internacional.

Trata-se realmente de uma missão tida como ideal e, portanto, insuscetível de ser concluída. Mesmo que os responsáveis pela política externa de um país fossem dotados de uma sabedoria extraordinária e de uma capacidade de julgamento infalível, e ainda que eles pudessem se basear nas mais completas e confiáveis fontes de informação, mesmo assim, haveria fatores desconhecidos capazes de desacreditar as suas avaliações. Não poderiam eles prever catástrofes naturais, como crises de fome e epidemias; nem catástrofes criadas pelo homem, como guerras e revoluções; nem tampouco invenções e descobertas; ou a ascensão e o desaparecimento de líderes intelectuais, militares e políticos; não poderiam prever os pensamentos e ações desses líderes, para não mencionarmos os desdobramentos imponderáveis do moral nacional. Em resumo, até mesmo os mais sábios e bem informados dos homens teriam de enfrentar as inúmeras contingências da história e da natureza. Ora, é impossível dispor, na realidade, da presumida perfeição em temas ligados ao intelecto e à informação. As pessoas que informam as autoridades responsáveis por decisões no campo da política externa nem sempre são, efetivamente, bem informadas e nem sempre são sábios os indivíduos a quem cabe tomar tais decisões. Assim sendo, a tarefa de fazer estimativas sobre o poder relativo de nações, para o presente e para o futuro, acaba se constituindo em uma série de

intuições, algumas das quais se verificará que estavam erradas, ao passo que outras poderão a vir a ser confirmadas por acontecimentos subsequentes. O sucesso ou o fracasso de uma política externa, no que esta depender desses cálculos sobre o poder, será determinado em última análise pela importância relativa das intuições corretas ou erradas, feitas tanto pelos responsáveis por uma política externa particular, de uma nação em particular, como por aqueles que conduzem os negócios externos de outras nações. Por vezes, os equívocos feitos na avaliação das relações de poder cometidos por uma nação acabam sendo compensados pelos erros havidos em uma outra. Desse modo, o sucesso da política externa de uma nação pode resultar menos da correção de seus próprios cálculos do que da quantidade maior de desacertos do outro lado.

ERROS TÍPICOS DE AVALIAÇÃO

Entre todos os erros que as nações podem cometer ao avaliar o seu próprio poder e o poder de outras nações, há três tipos que merecem uma discussão mais detalhada, uma vez que são muito freqüentes e ilustram particularmente bem as armadilhas intelectuais e os riscos inerentes a tal exercício de avaliação. O primeiro desconsidera a relatividade do poder, ao erigir o poderio de uma determinada nação como algo absoluto. O segundo toma como certa a permanência de um certo fator que no passado tenha desempenhado um papel decisivo, esquecendo-se portanto da mudança dinâmica a que quase todos os fatores de poder estão sujeitos. O terceiro atribui uma importância decisiva a um só fator tomado individualmente em detrimento de todos os demais. Em outras palavras: o primeiro erro consiste em não correlacionar o poder de uma nação ao poder de outras nações; o segundo equívoco, em não correlacionar o poder real em um dado momento ao poder possível em um

certo ponto do futuro; e o terceiro, em não correlacionar um fator de poder aos outros fatores da mesma nação.

O caráter absoluto do poder

Quando nos referimos ao poder de uma nação, dizendo que essa nação é muito poderosa enquanto outra é fraca, estamos implicitamente fazendo uma comparação. Ou seja, o conceito de poder é sempre algo relativo. Quando mencionamos que os Estados Unidos, no momento atual, constituem um dos dois mais poderosos países, do planeta, o que estamos dizendo na verdade é que, se compararmos o poder dos Estados Unidos com o poder de todos os outros países, tal como se apresentam hoje, chegaremos à conclusão de que os Estados Unidos são mais poderosos em relação a todos os demais, com a exceção de um.

Constitui um dos mais elementares e freqüentes equívocos no campo da política internacional esquecer este caráter relativo do poder e lidar com o poder de uma nação como se se tratasse de algo absoluto. Temos, como exemplo disso, a avaliação do poderio da França no período compreendido entre os dois conflitos mundiais. Ao término da Primeira Guerra Mundial, a França era o país mais poderoso do mundo, do ponto de vista militar. E como tal foi considerada até o momento, em 1940, em que sua verdadeira debilidade militar se tornou evidente após uma derrota fragorosa. As manchetes dos jornais, desde o início da Segunda Guerra Mundial, em setembro de 1939, até a ruína da França, no verão de 1940, nos contam-nos do modo mais eloqüente a história desse erro de cálculo no que se refere à avaliação do poderio militar francês. Durante esse período da chamada "guerra de piada" (*drôle de guerre*), supunha-se que as forças alemãs não ousariam atacar as forças francesas devido à superioridade destas. Em numerosas ocasiões, chegou a ser noticiado que os franceses haviam atravessado as linhas germânicas. Na raiz desse erro de julgamento, havia o

entendimento equivocado de que o poderio militar da França não era algo de valor relativo, a ser comparado com o poder militar de outras nações, mas como alguma coisa de absoluto. Tomada em si mesma, a força militar francesa era em 1939 pelo menos tão grande quanto tinha sido em 1919. Portanto, supunha-se que a França em 1939 era uma nação tão forte quanto o fora em 1919.

O erro fatal dessa avaliação reside na falta de percepção de que, em 1919, a França representava de fato o mais forte poder militar, mas somente em comparação com as outras nações, dentre as quais o seu maior contendor, a Alemanha, que à época encontrava-se derrotada e desarmada. A supremacia da França como potência militar não constituía, em outras palavras, uma qualidade intrínseca do país que pudesse ser verificada do mesmo modo como se constatam as demais características nacionais do povo francês, como a sua localização geográfica e seus recursos naturais. Ao contrário, essa supremacia resultaria de uma configuração de poder peculiar, a saber, a superioridade comparativa da França como potência militar em relação às demais nações. De fato, a qualidade do exército francês em si mesma não havia caído entre 1919 e 1939. Medido em números e qualidade de tropas, artilharia, aeroplanos e pessoal de apoio, o poderio militar francês não se tinha deteriorado. Por isso, até mesmo uma autoridade em assuntos internacionais tão perspicaz como *sir* Winston Churchill, depois de comparar a situação do exército francês do final da década de 1930 com a de 1919, julgou poder declarar que aquele exército representava a única garantia da paz internacional.

Ele e a maior parte de seus contemporâneos comparavam o exército francês de 1937 com o de 1919 – que tivera aumentada a sua reputação como resultado do seu confronto com o exército alemão na Primeira Guerra Mundial – em vez de compararem o exército francês de 1937 com o alemão do mesmo ano. Se tivesse sido feita, tal comparação teria demonstrado que

a configuração de poder de 1919 se havia invertido no final dos anos 1930. Embora o estabelecimento militar francês se tivesse mantido tão bom quanto o fora em 1919, o fato é que as forças armadas alemãs lhe eram agora largamente superiores. Fato que não podia ser revelado devido a uma preocupação exclusiva com o poderio armado francês – como se este representasse uma qualidade absoluta – mas que teria ficado patente por meio de uma comparação entre as forças militares relativas da França e da Alemanha. Desse modo, poderiam ter sido evitados graves erros de julgamento político e militar.

Qualquer país que se encontre no ápice de seu poder, em um determinado momento de sua história, fica particularmente exposto à tentação de se esquecer de que todo poder é algo relativo. Esse país provavelmente acreditará que a superioridade por ele alcançada constitui uma qualidade absoluta, que só pode ser perdida em função de alguma tolice ou negligência do dever. Uma política externa baseada em tais pressupostos corre graves riscos, pois minimiza o fato de que o poderio superior dessa nação é somente em parte o produto de suas próprias qualidades, uma vez que também resulta em parte das qualidades de outras nações comparadas às suas próprias.

O predomínio da Grã-Bretanha entre o fim das guerras napoleônicas e o começo da Segunda Guerra Mundial deveu-se principalmente à sua proteção insular de ataques e ao seu controle quase monopolístico das principais rotas marítimas da terra. Em outras palavras: durante aquele período de sua história, a Grã-Bretanha, comparada com outros países, contou com duas vantagens que nenhuma outra nação possuía. Ora, a condição insular da Grã-Bretanha não foi alterada, e sua marinha ainda é uma das mais poderosas do mundo. Mas os outros países adquiriram armas, tais como bombas nucleares e mísseis teleguiados, que compensam em grande parte as duas vantagens que haviam feito crescer o poderio britânico. Essa mudança na posição de poder daquele país ajuda-nos a compreender o dilema

trágico com que se defrontou Neville Chamberlain nos anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial. Chamberlain percebia a relatividade do poder da Inglaterra, e sabia também que nem mesmo uma vitória na guerra poderia deter o seu declínio. Coube a ele um destino irônico, no sentido de que suas tentativas de evitar a guerra a qualquer custo tornaram o conflito inevitável, e de que ele foi forçado a declarar a guerra que ele tanto receava que traria o fim do poderio britânico. Contudo, deve ser tido como um testemunho da sabedoria da arte de governar britânica o fato de que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a política externa inglesa está, de modo geral, consciente do declínio do poder britânico relativamente ao poder de outros países. Os estadistas britânicos estão cientes de que, embora a marinha inglesa, tomada em si, continue provavelmente tão forte como era há dez anos, e que o canal da Mancha se mantenha tão amplo e turbulento como sempre foi, as outras nações aumentaram o seu poder, nesse ínterim, a ponto de desgastar uma grande parte da eficácia desses dois antigos pontos altos do poder britânico.

O caráter permanente do poder

O segundo erro típico que prejudica a avaliação do poder nacional está relacionado ao primeiro, embora se origine de uma operação intelectual distinta. Embora possivelmente sabedoras da relatividade do poder, as pessoas que incorrem neste erro se concentram com exclusividade em um determinado fator de poder, ou relação de poder, e passam a basear as suas estimativas no pressuposto de que esse fator ou relação é imune a mudanças.

Já tivemos ocasião de nos referir à falha de cálculo segundo a qual, até 1940, a França era vista como a primeira potência militar na terra. Os que mantinham essa visão erigiram o poderio francês – tal como o haviam experimentado no final da

Primeira Guerra Mundial – em uma qualidade permanente da França, que lhes parecia insuscetível de mudanças históricas, esquecendo-se de que a elevação desse poder, nos anos 1920, havia sido o resultado de uma comparação, e que ela teria de ser testada, também por comparação, de modo a se poder julgar sua qualidade em 1940. De modo inverso, quando a debilidade real da França se revelou em uma derrota militar, desenvolveu-se uma tendência, na França e alhures, no sentido de que essa fraqueza iria persistir e a França passou a ser tratada com descrédito e desdém, como se ela estivesse condenada a ser fraca para sempre.

A avaliação do poderio russo seguiu um modelo semelhante, embora em ordem historicamente inversa. De 1917 até a batalha se Stalingrado, em 1943, a União Soviética era tratada como se a sua debilidade no começo dos anos 1920 devesse se prolongar indefinidamente, a despeito de quaisquer mudanças que pudessem ocorrer em outras áreas. Por essa razão, a missão militar britânica enviada a Moscou no verão de 1939 para concluir uma aliança militar com a União Soviética, em antecipação à guerra iminente com a Alemanha, concebeu sua tarefa com base em uma visão do poderio russo que se justificar dez ou vinte anos antes. Esse erro de cálculo constituiu um elemento importante para o fracasso da missão. Em compensação, imediatamente após a vitória de Stalingrado e ainda sob o impacto da agressiva política externa russa, criou-se um dogma, que foi largamente difundido, na crença da invencibilidade permanente da União Soviética e na continuidade de sua predominância na Europa.

Em nossa atitude para com os países latino-americanos, persiste uma tendência, ao que tudo indica indestrutível, de presumir que a superioridade incontrastável do colosso do Norte – que sempre existiu, desde que as nações do hemisfério ocidental conquistaram a sua independência – foi praticamente o resultado de uma lei da natureza e que, quando muito, poderia

ser modificada, mas jamais alterada basicamente, em virtude de tendências populacionais, processos de industrialização ou desenvolvimentos políticos ou militares. Uma vez que a história do mundo vem sendo determinada pelos membros das raças brancas, enquanto as raças de cor se limitam de modo geral a se constituir em objetos dessa história, torna-se difícil, de modo algo semelhante, para os membros de todas as raças, visualizar uma situação em que a supremacia das raças brancas talvez não mais exista, ou até mesmo em que a relação entre as raças possa estar invertida. De modo especial, a demonstração de um poderio militar aparentemente irresistível exerce um estranho fascínio sobre as mentes daqueles que são dados a fazer profecias apressadas, em vez de se dedicarem a análises cautelosas. Eles são levados a supor que a história sofreu como que uma parada e que os atuais detentores de um poderio indisputável terão de continuar gozando desse poder para sempre. Assim, nos anos de 1940 e 1941, quando o poder da Alemanha atingira o seu ponto culminante, passou-se a acreditar amplamente que a dominação germânica da Europa se estabelecera definitivamente. Quando a União Soviética surpreendeu o mundo, em 1943, com a sua força até então ignorada, Stalin foi saudado como o futuro senhor da Europa e da Ásia. Nos anos do pós-guerra, o monopólio americano da bomba atômica deu origem à idéia do "século americano", uma dominação do mundo baseada no poderio americano incontrastável.[1]

A origem de todas essas tendências no sentido de acreditar no caráter absoluto do poder ou a considerar como permanente uma determinada configuração de poder reside no contraste entre, de um lado, o caráter dinâmico e sempre cambiante das

[1] James Burnham constitui a mais espetacular vítima contemporânea da falácia do caráter permanente do poder. Ver George Orwell, "Second Thoughts on James Burnham", *Polemic*, Nr. 3, maio de 1946, pp. 13 e segs.; "James Burnham Rides Again", *Antioch Review*, Vol. 7, Nr. 2, Verão de 1947, pp. 315 e segs.

relações de poder entre nações e, de outro, a avidez do intelecto humano por certeza e segurança, sob a forma de respostas definitivas. Confrontados com as contingências, ambigüidades e incertezas da situação internacional, passamos a buscar uma compreensão definida dos fatores de poder sobre os quais repousa a nossa política externa. Encontramo-nos todos na posição da rainha Vitória, a qual, depois de dispensar os serviços de Palmerston, que a tinha exasperado com suas ações imprevisíveis no cenário internacional, solicitou ao seu novo primeiro-ministro, John Russell, "um programa normal que englobe essas relações variadas com as outras potências". As respostas que recebemos nem sempre são tão sábias quanto a que foi dada por John Russell à rainha Vitória: "É extremamente difícil", respondeu ele, "estabelecer princípios em relação aos quais não possa haver divergências freqüentes."[2] Não obstante, uma opinião pública mal informada tende freqüentemente a criticar os políticos por tais divergências, por considerar que a observância de princípios, sem qualquer preocupação com a distribuição de poder, constitui uma virtude e não um vício.

Aquilo de que o observador da política internacional necessita, no intuito de reduzir ao mínimo os inevitáveis erros nos cálculos do poder, é uma imaginação criadora, imune ao fascínio que é tão facilmente irradiado pelo poder preponderante capaz de abandonar a superstição de uma propensão inevitável da história e aberta às possibilidades de mudanças que a dinâmica da história sempre acarreta. Uma imaginação criadora desse tipo seria bem capaz dessa façanha intelectual suprema, que consiste em identificar os desenvolvimentos seminais do futuro que ocorrem sob a superfície das relações de poder atuais, assim combinando o conhecimento daquilo que

[2] Robert W. Seton Watson, *British in Europe*, 1789-1914 (New York : The Macmillan Company, 1937), p. 53.

é com o pressentimento do que poderia ser, de modo a condensar todos esses fatos, sintomas e incógnitas em um quadro de prováveis tendências futuras, que não se mostre muito distante do que acontecerá na realidade.

A falácia do fator único

A melhor maneira de ilustrar o terceiro erro típico que pode ocorrer ao estimar-se o poderio de diferentes nações – o de atribuir uma importância suprema e decisiva a um fator único, em detrimento de todos os demais – consiste em mencionar as suas três mais significativas formas de manifestação nos tempos modernos: geopolítica, nacionalismo e militarismo.

Geopolítica

A geopolítica é uma pseudociência que eleva a geografia à categoria de um valor absoluto que determinaria o poder, e portanto, o destino das nações. Sua concepção básica está no espaço. Ora, acontece que, embora o espaço seja estático, são dinâmicas as pessoas que vivem dentro dos espaços da terra. De acordo com os geopolíticos, a história determina que os povos precisam expandir-se mediante a "conquista de espaço" ou perecer, e que o poder relativo das nações é determinado pela relação mútua dos espaços conquistados. Essa concepção básica da geopolítica foi revelada pela primeira vez em um trabalho escrito por *sir* Halford Mackinder, "*O pivô geográfico da história*", e apresentado à Royal Geographical Society, em Londres, no ano de 1904. "Ao considerarmos esse rápido exame das mais amplas correntes da história, não se torna evidente uma certa persistência de relacionamentos geográficos? Não será a região pivô da política do mundo aquela vasta área da Euro-Ásia, que é inacessível a navios, mas que na antigüidade sempre esteve aberta aos nômades cavalgantes, e que hoje está prestes

a ser coberta por uma rede de ferrovias?" Este é o *heartland*, que se estende do Rio Volga até o Yang-tse-Kiang, e do Himalaia ao Oceano Ártico. "Fora da área pivô, em um grande semicírculo interno, estão: Alemanha, Áustria, Turquia, Índia e China; no crescente exterior, podemos ver: Grã-Bretanha, África do Sul, Austrália, Estados Unidos, Canadá e Japão". A *ilha do mundo* é composta pelos continentes da Europa, Ásia e África, em torno dos quais estão agrupadas as áreas terrestres de menor extensão. Com base nessa estrutura geográfica do mundo, a geopolítica chega à conclusão de que "Quem governa a Europa Oriental comanda o *heartland*; quem governa o *heartland* comanda a *ilha do mundo*; e quem governa a *ilha do mundo* comanda o Mundo'." [3]

Com base nessa análise, Mackinder previu a emergência da Rússia, ou de qualquer outra nação que controlasse o território descrito acima, como o poder dominante mundial. Os geopolíticos alemães, liderados pelo general Haushofer, que exerceu importante influência sobre os cálculos de poder e as políticas externas do regime nazista, eram mais específicos. Eles postulavam uma aliança com a União Soviética ou, alternativamente, a conquista da Europa Oriental pela Alemanha, de modo a torná-la o poder predominante sobre a terra. Esse postulado não pode, obviamente, ser inferido diretamente da premissa geopolítica, uma vez que esta pseudociência só nos pode dizer qual espaço, dada a sua localização relativa a outros espaços, estaria destinado a abrigar os donos do mundo. Ela não nos revela em favor de que nação específica recairá esse domínio. Por isso, a escola alemã de geopolítica, ansiosa por demonstrar que cabia ao povo germânico a missão de conquistar o *heartland*, ou seja, a sede geográfica do mundo, acabou combinando os elementos da doutrina geopolítica

[3] *Sir* Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality* (New York : Henry Holt and Compant, 1919), p. 150.

com o argumento da pressão populacional. Segundo essa teoria, os alemães eram um "povo sem espaço"; e o "espaço vital", de que eles tanto precisavam para viver, ali estava, nas planícies vazias da Europa Oriental, acenando para ser conquistado.

A geopolítica, tal como apresentada nos escritos de Mackinder e Fairgrieve, haviam mostrado uma pintura válida de um aspecto da realidade do poder nacional, aliás uma pintura contemplada do ângulo exclusivo, e portanto distorcido, da geografia. Nas mãos de Haushofer e seus discípulos, a geopolítica foi transformada em uma espécie de metafísica política, a ser empregada como uma arma ideológica a serviço das aspirações nacionais da Alemanha.[4]

Nacionalismo

A geopolítica constitui uma tentativa de compreender o problema do poder nacional exclusivamente em termos de geografia. Nesse processo, ela se degenera em uma metafísica política expressa em termos de jargão pseudo-científico. O nacionalismo busca explicar o poder nacional exclusivamente, ou pelo menos predominantemente, em termos da índole nacional e acaba degenerando na metafísica política do racismo. A localização geográfica é o único determinante do poder nacional aos olhos da geopolítica, do mesmo modo como a qualidade de membro de uma nação tem significado semelhante para o nacionalismo. Essa condição

[4] As conotações de isolacionismo e a solidariedade do hemisfério ocidental apresentam algo de comum com a geopolítica, no sentido de que inferem uma concepção de política externa de fatores geográficos distorcidos ou fictícios. A distorção do isolacionismo já foi assinalada no texto. Quanto ao caráter fictício da unidade geográfica do hemisfério ocidental, ver Eugene Staley, "*The Myth of the Continents*", in *Compass of the World*, editado por Hans W. Weigert e Vilhjalmur Stefansson (New York : The Macmillan Company, 1944), pp. 89-108.

pode ser definida em termos de linguagem, cultura, origem comum, raça ou da decisão de pertencer à comunidade nacional, a ser tomada pelo próprio indivíduo. Mas, independentemente da maneira como ela seja definida, esta qualidade de membro implica sempre, em sua essência, o compartilhamento de certas qualidades, que formam a chamada índole nacional – a qual não só é comum a todos os membros de uma nação, como também os diferencia dos membros de outras nações. A preservação dessa índole nacional e, de modo mais particular, o desenvolvimento de suas faculdades criadoras constitui a tarefa suprema de uma nação. Para que possa desempenhar essa missão, a nação necessita de poder, que a protegerá contra outras nações e estimulará o seu próprio desenvolvimento. Em outras palavras, a nação precisa de um Estado. "Uma nação – um Estado" vem a ser, portanto, o postulado do nacionalismo: o estado nação é o seu ideal.

Contudo, embora a nação necessite do poder do Estado para fins de sua preservação e desenvolvimento, não é menos verdade que o Estado precisa da comunidade nacional, a fim de poder manter e aumentar o seu poderio. Segundo a filosofia nacionalista, particularmente a alemã – tal como revelada nos escritos de Fichte e Hegel, por exemplo – a índole, também chamada de espírito nacional, é considerada como a alma da comunidade nacional, enquanto que a organização política do estado seria o corpo. E a comunidade, por sua vez, precisa de ambos para que possa preencher a sua missão entre as outras comunidades nacionais. O sentimento de afinidade, a participação em uma cultura e tradição comuns, a consciência de um mesmo destino compartilhado, que formam a essência do sentimento nacional e o patriotismo, são transformados pelo nacionalismo em um misticismo político, em que a comunidade nacional e o Estado se transformam em entidades sobre-humanas, à parte e acima de seus membros individuais, além de credores de lealdade absoluta e, como os ídolos antigos, merecedores do sacrifício de homens e de bens.

Esse misticismo atinge seu apogeu na adoração racista da índole nacional. A nação passa a ser identificada como uma entidade biológica – a raça. E esta, enquanto se mantiver pura, produzirá a índole nacional em toda a sua força e esplendor. A diluição da raça por meio da mistura de elementos estranhos corrompe a índole da nação e, desse modo, enfraquece o poder do Estado. A homogeneidade da nação e a pureza da raça aparecem assim como a própria essência do poder nacional, motivo por que, em benefício deste último, as minorias têm de ser absorvidas ou rejeitadas. No final desse processo, a índole nacional da própria nação passa a ser considerada como o repositório de todas as qualidades – coragem, lealdade, disciplina, aplicação ao trabalho, persistência, inteligência e capacidade de liderança – cuja posse justifica o exercício do poder supremo sobre outras nações, ao mesmo tempo em que torna possível o emprego de tal poder. A superestima das qualidades de sua própria nação, que é uma das características de todo nacionalismo, faz com que o conceito da raça superior leve a índole nacional até a idolatria. A raça superior, graças à qualidade suprema de sua índole nacional, vê-se destinada a governar o mundo. Em virtude de suas próprias qualidades, ela tem o poder potencial de exercer o domínio sobre todo mundo. Resta à ciência de governar e à conquista militar a tarefa de transformar essas potencialidades adormecidas nas realidades de um império mundial.

Os excessos intelectuais e políticos do nacionalismo, bem como de seu rebento degenerado, o racismo, chocaram as mentes não nacionalistas e provocaram-lhes a repulsa, em um grau muito mais exacerbado do que haviam causado os excessos da geopolítica. Os excessos da geopolítica, em linhas gerais, haviam se limitado à Alemanha e tinham sido perpetrados em uma linguagem esotérica. Já os excessos do nacionalismo representam a conseqüência lógica de uma religião secular que mergulhou alguns países no fanatismo de guerras religiosas de

extermínio, escravização e conquista mundial, tendo deixado suas marcas por toda parte. Uma vez que o nacionalismo particularizou a índole nacional como o pivô de sua filosofia, de seu programa e de sua ação políticas, alguns observadores e críticos tenderam muitas vezes a colocar-se no extremo oposto e chegaram a negar de todo a existência de uma índole nacional. Preocupados em comprovar a essência mítica e subjetiva do nacionalismo, eles se mostraram ansiosos por mostrar que a sua base empírica, a saber, a índole nacional, não passa de um mito.

Pode-se facilmente concordar com os críticos do nacionalismo e do racismo, no sentido de que a determinação, supostamente inevitável, da índole nacional pelo "sangue" – isto é, pelas características biológicas comuns dos membros de um certo grupo – não passa de uma invencionice política sem qualquer base nos fatos. Pode-se igualmente admitir que a alegada constância absoluta da índole nacional, que seria resultante da imutabilidade das qualidades de uma raça pura, pertence ao terreno da mitologia política. A existência dos Estados Unidos como uma nação, e sua capacidade de assimilação, oferecem-nos uma prova mais do que convincente da falácia das duas afirmações. Por outro lado, negar de todo a existência da índole nacional e seu impacto sobre o poder nacional corresponderia a contrariar os fatos da experiência, dos quais já foram dados alguns exemplos acima.[5] Tal negativa, no contexto de uma avaliação correta do poderio de uma nação em relação ao de outras, constituiria um erro não menos prejudicial do que provou ser a deificação nacionalista da índole nacional.

[5] Ver páginas 251 e seguintes.

Militarismo

O militarismo repete o mesmo tipo de erro, com respeito ao estado de preparação militar, que a geopolítica e o nacionalismo cometem com respeito à geografia e à índole nacional. O militarismo representa a idéia de que o poderio de uma nação consiste primariamente, se não exclusivamente, em sua força militar, concebida especialmente em termos quantitativos. O exército mais numeroso, a maior esquadra, a força aérea mais vasta e mais rápida do mundo, a superioridade em armamentos nucleares se tornam os símbolos predominantes, se não mesmo exclusivos, do poder nacional.

As nações cujo poderio militar repousa na marinha, e não em grandes quantidades de tropas estacionadas, tem o hábito apontar com desprezo o militarismo da Alemanha, da França ou da União Soviética, sem reconhecer que elas próprias desenvolveram a sua forma peculiar de militarismo. Influenciadas por escritores como Mahan, elas enfatizaram desproporcionalmente a importância do tamanho e da qualidade de suas esquadras no processo de determinação do poder nacional. Nos Estados Unidos, existe uma tendência, amplamente disseminada, de priorizar exageradamente as aspectos tecnológicos do preparo militar, tais como a velocidade e o alcance dos aviões, além das peculiaridades exclusivas de suas armas nucleares. O cidadão alemão mediano foi ludibriado pelas massas de soldados que marchavam com passo de ganso. O russo típico sente a supremacia do poder soviético, que resulta do espaço e da população, nos desfiles de multidões que enchem a vastidão da Praça Vermelha no Dia do Trabalho. O inglês característico costumava perder um pouco de seu sentido de medida na presença de um gigantesco encouraçado. Muitos americanos sucumbiam ao fascínio que emanava do "segredo" da bomba atômica. Todas essas atitudes com respeito ao estado de preparação militar compartilham do mesmo

equívoco, no sentido de que tudo o que conta, ou pelo menos o que mais conta para o estabelecimento do poderio de uma nação, é o fator militar concebido em termos de números e qualidade de homens e de armamentos.[6]

Do equívoco militarista decorre inevitavelmente a equiparação de poder nacional com força material. Falar alto e carregar consigo um "*big stick*", para reformularmos a famosa expressão de Theodore Roosevelt, constitui realmente o método preferido da diplomacia militar. Os proponentes desse método parecem ignorar que, por vezes, é mais proveitoso ter à mão o *big stick*, mas falar baixo; ou que, em outras ocasiões, pode ser mais sábio ainda deixar o *big stick* em casa, onde ele estará à disposição sempre que necessário. Por conta de sua preocupação exclusiva com a força militar, o militarismo se mostra desdenhoso em relação aos elementos intangíveis do poder. Sem dispor destes, uma nação poderosa pode intimidar outras nações a se submeterem, ou pode ainda conquistá-las mediante o emprego de uma força

[6] Esse aspecto do militarismo é descrito de modo muito incisivo por R. H. Tawney, *The Acquisitive Society* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1920), p. 44: "O militarismo constitui a característica não de um exército, mas de uma sociedade. Sua essência não está em uma determinada qualidade ou escala de grau de preparo militar, mas em um estado de espírito que, em sua concentração exclusiva em um só elemento da vida social, acaba por exaltá-lo a tal ponto que ele se transforma finalmente no árbitro de tudo o mais. Fica esquecida a finalidade das forças militares, que passam a ser vistas como uma entidade de vida própria, sem qualquer necessidade de justificação de sua existência. Em vez de serem consideradas como um instrumento ainda necessário em um mundo imperfeito, elas são elevadas à categoria de objeto de veneração supersticiosa, como se o mundo, sem elas, pudesse tornar-se um lugar pobre e insípido. Desse modo, as instituições políticas, as disposições sociais, as atividades intelectuais, a moralidade e a religião são todos esmagados em um só molde, a fim de enquadrar-se com uma só atividade, a qual, em uma sociedade sadia, não passaria de um mister subordinado, como o da polícia, da manutenção das prisões ou limpeza dos esgotos. Em um estado militarista, contudo, tal atividade se transforma em uma espécie de epítome da própria sociedade.
"O militarismo [....] constitui uma adoração fetichista. Significa a prostração das mentes dos homens, e a laceração de seus corpos, no intuito de aplacar um ídolo." (Autorizada a reprodução pelo editor).

avassaladora, mas jamais poderá governar o que tiver conquistado, uma vez que não conseguirá obter a aceitação voluntária de seu império. No final das contas, o poder do militarismo terá de dar lugar a um comando suavizado pelo autodomínio, que busca a eficácia do poder nacional na limitada freqüência de seu emprego para fins militares. Os insucessos do militarismo, em suas versões espartana, alemã e japonesa, comparados com os triunfos das políticas construtoras de império de Roma e do Reino Unido, demonstram os resultados práticos desastrosos desse erro intelectual que chamamos de militarismo.

Assim sendo, o erro do militarismo confere uma nova agudeza à estrutura e aos contornos do poder nacional. O militarismo – e aqui está a essência de seu erro – permanece incapaz de perceber o paradoxo segundo o qual um máximo de poder material não corresponde necessariamente a um máximo de poder nacional global. Qualquer país que lance na balança da política internacional o máximo de poder material que ele seja capaz de disponibilizar ver-se-á confrontado com o máximo de esforço de todos os seus contendores dispostos a igualar ou superar o seu poder. Como resultado, ele verá que não tem amigos, mas somente vassalos ou inimigos. Desde o surgimento do moderno sistema de estados, no século XV, nenhuma nação conseguiu individualmente impor durante algum tempo a sua vontade ao resto do mundo, por meio exclusivamente de mera força material. Nenhuma nação que tenha ensaiado os métodos do militarismo foi jamais suficientemente forte para resistir à oposição combinada das demais nações, provocada pelo temor de um poder material superior.

O único país, na história moderna, que pôde manter uma posição prolongada de preponderância deveu essa posição a uma combinação rara de poderio superior em potencial, reputação de dispor de poderio superior e utilização limitada desse poderio superior. Desse modo, a Grã-Bretanha foi capaz de, por um lado, superar todos os desafios mais sérios à sua superiori-

dade, devido ao fato de que seu autodomínio conquistou poderosos aliados e, com isso, tornou na realidade o seu poder maior ainda. Por outro lado, ela pôde minimizar os pretextos de questionamentos, porque a sua superioridade não ameaçava a existência de outras nações. Quando a Grã-Bretanha se encontrava no ápice de seu maior poderio, ela teve a sabedoria de acolher a advertência de seu maior pensador político – reflexão que nos parece hoje tão atual quanto o era em 1793, quando ela foi expressa originalmente:

> "Dentre as precauções contra a ambição, talvez não seja impróprio tomar cuidado contra a nossa *própria*. Devo dizer abertamente que receio o nosso *próprio* poder e a nossa *própria* ambição; receio que possamos vir a ser temidos demais. É ridículo dizer que não somos homens e que, como homens, jamais desejaremos nos destacar de algum modo. Poderemos dizer que, neste exato momento, já não estejamos todos invejosamente engrandecidos? Já temos em mãos quase todo o comércio do mundo. Nosso império na Índia constitui algo espantoso. Se chegamos a desfrutar de condições para não somente ter todo esta ascensão sobre o comércio, como também para sermos capazes, sem o menor controle alheio, de manter o comércio de todas as nações totalmente dependente de nossa vontade, devemos declarar que não abusaremos deste poderio surpreendente e nunca dantes havido. Não obstante, todas as demais nações julgarão que nós vamos abusar dele. Não é impossível que, mais cedo ou mais tarde, esse estado de coisas venha engendrar um combinação contra nós que talvez nos leve à ruína."[7]

[7] Edmund Burke, "*Remarks on the Policy of the Allies with Respect to France*", *Works*, Vol. IV (Bosoton: Little, Brown and Company, 1889), p. 457.

PARTE 4

LIMITAÇÕES DO PODER NACIONAL : O EQUILÍBRIO DE PODER

Capítulo XI

O EQUILÍBRIO DE PODER

A aspiração de poder por parte de várias nações, em que cada uma tenta manter ou alterar o *status quo*, leva necessariamente a uma configuração que é chamada de equilíbrio de poder,[1] bem como a políticas que se destinam a preservar esse equilíbrio. Utilizamos de modo deliberado a palavra "necessariamente", pois aqui nos confrontamos com o falso entendimento básico que dificultou a compreensão de política internacional e fez com que nos tornássemos vítimas de equívocos. Esse entendimento equivocado afirma que os homens têm liberdade de optar entre a política de poder e a sua conseqüência necessária, o equilíbrio de poder, por um lado, e uma modalidade diferente e melhor de relações internacionais, por outro. Insiste-se que uma política externa baseada no equilíbrio de poder constitui uma entre várias políticas externas possíveis e que somente homens obtusos ou malvados escolherão a primeira e rejeitarão a última.

Mostrar-se-á nas páginas seguintes que: 1) o equilíbrio internacional de poder representa apenas uma manifestação particular de um princípio social de ordem geral, ao qual todas as sociedades compostas de um certo número de unidades autônomas devem a autonomia de suas partes componentes; 2) o

[1] A expressão "equilíbrio de poder" é usada no texto com quatro diferentes sentidos: (1) como uma política voltada para um certo estado de coisas; (2) como um Estado de coisas real; (3) como uma distribuição aproximadamente igual de poder; (4) como qualquer distribuição de poder. Sempre que estiver empregado sem qualquer qualificação, entenda-se como se referindo a um estado de coisas real, em que o poder é distribuído entre várias nações, com uma igualdade aproximada. Para o caso em que a expressão se refira a qualquer distribuição de poder, ver páginas 400 e seguintes.

equilíbrio de poder e as políticas traçadas para preservá-lo não são apenas inevitáveis, mas são também um elemento estabilizador essencial em uma sociedade de nações soberanas; 3) a instabilidade do equilíbrio internacional de poder deve ser debitada não à imperfeição do princípio, mas às condições particulares sob as quais o princípio tem de operar em uma sociedade de nações soberanas.

EQUILÍBRIO SOCIAL

O equilíbrio de poder como conceito universal

A concepção de "equilíbrio" visto como sinônimo de "balanço" é empregada usualmente em muitas ciências tais como a física, a biologia, a economia, a sociologia e a ciência política. Ela significa estabilidade dentro de um sistema composto de uma variedade de forças autônomas. Sempre que tal equilíbrio é perturbado por uma força externa ou por uma mudança ocorrida em um dos elementos componentes do sistema, este último mostra uma tendência a restabelecer o equilíbrio original ou um novo equilíbrio. Este equilíbrio existe no corpo humano. Embora o corpo se modifique ao longo de todo o processo de crescimento, o equilíbrio será sempre mantido, enquanto as alterações sofridas nos diferentes órgãos do corpo não perturbarem a estabilidade deste último. Isso acontece particularmente quando as mudanças quantitativas e qualitativas nos diferentes órgãos são proporcionais umas às outras. Quando, contudo, o corpo sofre um ferimento ou a perda de um de seus órgãos em virtude de interferência externa, ou experimenta um crescimento maligno ou uma transformação patológica de um de seus órgãos, aquele equilíbrio é abalado, e o corpo tenta superar a perturbação mediante o restabelecimento do equilíbrio, quer no mesmo nível quer em

um outro diferente daquele que existia antes de ter ocorrido a perturbação.[2]

Essa mesma concepção de equilíbrio é empregada em uma ciência social, como a economia, com referência às relações entre os diferentes elementos do sistema econômico, a saber: entre poupança e investimento, exportação e importação, oferta e demanda, custos e preços. O próprio capitalismo contemporâneo já foi descrito como um sistema de "poder compensatório".[3] Ele se aplica também à sociedade como um todo. Desse modo, buscamos encontrar um equilíbrio apropriado entre diferentes regiões geográficas, como o Leste e o Oeste, o Norte e o Sul; entre diferentes tipos de atividades, tais como agricultura e indústria, indústrias leve e pesada, pequenas e grandes empre-

[2] Cf., por exemplo, a analogia impressionante entre o equilíbrio no corpo humano e na sociedade, tal como traçada por Walter B. Cannon, em sua obra *The Wisdom of the Body* (New York: W. W. Norton and Company, 1932), pp. 293,294: "De começo, convém observar que o próprio corpo político exibe algumas indicações de toscos processos automáticos de estabilização. No primeiro capítulo deste livro, já expressei o postulado de que um certo grau de constância em um sistema complexo constitui em si mesmo um indício de que algumas forças estão agindo, ou prestes a agir, no intuito de manter essa constância. Disse ainda que, quando um sistema permanece imutável, tal ocorre porque qualquer tendência no sentido de modificações é enfrentada pela eficácia ampliada do fator, ou fatores, que resistem à mudança. Muitos fatos corriqueiros provam que, até certo ponto, estas declarações também são aplicáveis à sociedade, mesmo em sua atual condição de instabilidade. Uma demonstração de conservadorismo suscita uma revolta radical e esta, por sua vez, é seguida por um retorno à situação original. Um governo frouxo e suas conseqüências trazem os reformadores para o poder, mas as suas rédeas curtas logo provocam desassossego e desejo de liberação. Aos nobres entusiasmos e sacrifícios da guerra sucedem a apatia moral e as orgias da entrega ao prazer. Qualquer forte tendência em uma nação dificilmente se mantém até o estágio do desastre. Antes que esse extremo seja atingido, a tendência é controlada por forças corretivas, que surgem nesse ínterim e que passam a predominar, de modo tão obsessivo, que elas próprias causarão nova reação. Um estudo sobre a natureza dessas oscilações sociais pendulares poderia levar-nos a um valioso entendimento dessas perturbações e talvez até mesmo aos meios de limitá-las, de modo mais estreito. Nesse ponto, contudo, observamos apenas que essas perturbações estão praticamente limitadas, e que essa limitação sugere talvez os estágios iniciais de uma homeostase." (Reimpressão autorizada pelo editor. Copyright 1932, 1939, por Walter B. Cannon.)

[3] J. K. Galbraith, *American Capitalism. The Concept of Countervailing Power* (Bosoton: Houghton Mifflin, 1952).

sas comerciais, produtores e consumidores, administração e pessoal; entre grupos funcionais distintos, como cidade e campo, os velhos, os de idade mediana e os jovens; a esfera econômica e a política, as classes médias e as classes alta e baixa.

Existem dois pressupostos na base de todas essas formas de equilíbrio: primeiro: que os elementos a serem equilibrados são necessários para a sociedade ou têm direito a existir; e segundo: que, sem um estado de equilíbrio entre eles, um dos elementos ganhará ascendência sobre os demais, desrespeitará seus interesses e direitos e poderá finalmente destruí-los. Em conseqüência, o propósito de todas essas formas de equilíbrio será o de manter a estabilidade do sistema, sem destruir a multiplicidade dos elementos que o compõem. Se o objetivo fosse simplesmente a estabilidade, esta poderia ser alcançada, ao consentir-se que um dos elementos destruísse ou dominasse os outros e lhes tomasse o lugar. Uma vez que o objetivo real envolve a estabilidade mais a preservação de todos os elementos do sistema, o equilíbrio tem por função evitar que um elemento conquiste a supremacia sobre os demais. O meio utilizado para manter o referido equilíbrio consiste em permitir que os diferentes elementos sigam normalmente suas tendências conflitantes, até o ponto em que a tendência de cada um deixe de ser suficientemente forte para superar a tendência dos demais, mas bastante vigorosa para impedir que as dos demais a subjuguem. Segundo as palavras de Robert Bridges:

> "Nossa estabilidade não passa de um equilíbrio; e a sabedoria está na administração magistral do imprevisto."

Em nenhum outro documento, a mecânica do equilíbrio social foi descrita de maneira mais brilhante e, ao mesmo tempo, de modo mais simples do que em *The Federalist*. Com relação ao sistema de *checks and balances* do governo americano, a seção 51 do *The Federalist* diz o seguinte:

> "Esta política de remediar a ausência de melhores motivos mediante o acolhimento de interesses opostos e rivais pode ser vinculada a todo o sistema dos negócios humanos, tanto particulares como públicos. Vêmo-la demonstrada de modo especial em todas as distribuições subordinadas de poder, onde o objetivo constante reside em dividir e organizar os diferentes órgãos, de tal modo que a cada um caiba exercer um controle sobre os outros – no sentido de que os interesses privados de cada indivíduo possam servir de sentinela sobre os direitos públicos. Essas criações motivadas pela prudência não podem ser menos necessárias na distribuição dos poderes supremos do Estado."

Nas palavras de John Randolph, "podemos cobrir peles inteiras de pergaminho com cláusulas de limitações, mas somente o poder pode impor limites ao poder".[4]

O equilíbrio de poder na política doméstica

Fora do campo internacional, a idéia de equilíbrio ou balanço de poder encontrou a sua mais importante aplicação na seara do governo e da política nacionais.[5] Órgãos parlamenta-

[4] Citado *apud* William Cabell Bruce, *John Randolph of Roanoke* (New York e Londres: G. P. Putnam, 1922), Vol. II, p. 211.

[5] Talvez não fosse necessário salientar que, embora o equilíbrio de poder constitua um fenômeno social de caráter universal, suas funções e seus resultados se revelam muito distintos, conforme estejamos lidando com a política doméstica ou com a política internacional. No primeiro caso, o equilíbrio de poder opera dentro de uma estrutura relativamente estável, mantida coesa graças a um forte consenso e um poder normalmente incontroverso do governo central. Na cena internacional, onde é fraco o consenso e não existe uma autoridade central, a estabilidade da sociedade e a liberdade de suas partes integrantes depende, em um grau muito maior, das operações do equilíbrio de poder. Falaremos mais sobre este assunto no Capítulo 14. Cf. também J. Allen Smith, *The Growth and Decadence of Constitutional Government* (New York : Henry Holt and Company, 1930), pp. 241, 241: "Na ausência de qualquer

res, com freqüência, criaram no seu interior um equilíbrio de poder. Um sistema multipartidário se presta particularmente bem a tal desenvolvimento. Suponhamos dois grupos que sempre se opõem, cada qual representando uma minoria no órgão legislativo, motivo por que a formação de uma maioria poderá depender dos votos de um terceiro grupo. Este último tenderá a juntar-se ao grupo que se mostre potencial ou realmente mais fraco entre os outros dois e assim estará criando um controle sobre o mais forte. Até mesmo o sistema bipartidário do Congresso dos Estados Unidos demonstrou a configuração típica desse processo de *checking and balancing* quando, nos derradeiros anos do governo de Franklin D. Roosevelt e durante a maior parte do governo Truman, os democratas do Sul se constituíram em um terceiro partido, votando com a minoria republicana sobre muitas matérias. Assim agindo, eles puderam con-

órgão comum e imparcial para interpretar o direito internacional e supervisionar as relações internacionais, cada Estado se torna ansioso não somente para aumentar a sua própria autoridade, mas também para prevenir, dentro do possível, qualquer acréscimo na autoridade de Estados rivais. O instinto de auto-preservação, em um mundo constituído de nações independentes, acaba funcionando no sentido de fazer com que cada um deseje o poder de modo a garantir-se contra o perigo de agressão externa. A circunstância de que nenhum país isolado é suficientemente forte para sentir-se seguro contra qualquer combinação possível de Estados rivais torna necessária a formação de alianças e contra-alianças, por meio das quais cada Estado busca angariar apoio, caso a sua segurança seja ameaçada de fora. A isso se costuma chamar de disputa para manter o equilíbrio de poder. Trata-se na realidade de uma aplicação da teoria dos *checks and balances* do Estado à política internacional. Presume-se, e com razão, que um Estado, ao conquistar uma posição predominante no campo dos negócios internacionais, passa a constituir uma clara ameaça aos interesses e à tranqüilidade do resto do mundo. O poder, mesmo que tenha sido adquirido como um meio de proteção, transforma-se em uma ameaça à paz internacional a partir do momento em que o país que o detém se sinta mais forte do que qualquer outro possível contendor. É tão necessário manter o equilíbrio de poder, na política internacional, quanto evitar que algum interesse especial conquiste a ascendência no Estado. Contudo, uma vez que essa idéia de equilíbrio de poder se baseia no receio de um ataque e pressupõe que todas as nações estejam preparadas para a guerra, não podemos considerá-la, em qualquer sentido real, como uma garantia de paz internacional." (Reproduzido com a devida autorização do editor.) Cf. também *The Cambridge Modern History*. Vol. V (New York : The Macmillan Co., 1908), p. 276.

trolar não somente a maioria democrata no Congresso, mas também o Poder Executivo, que era igualmente controlado pelo Partido Democrata.[6]

O governo americano constitui o melhor exemplo moderno de um sistema governamental cuja estabilidade é mantida por um equilíbrio entre as suas partes componentes. Ouçamos as palavras do lorde Bryce:

> "A Constituição foi sabidamente concebida como um instrumento de *checks and balances*. Caberia a cada ramo do governo restringir os demais, de modo a manter o equilíbrio do conjunto. Ao Legislativo caberia conter o Executivo, e o Judiciário restringiria os dois. As duas casas do Legislativo deveriam contrabalançar uma à outra. O governo nacional, incluindo todos os seus ramos, seria contrabalançado pelos governos estaduais. Como tal equilíbrio foi colocado sob a proteção de um documento, que não pode ser alterado a não ser pelo próprio povo, nenhum dos ramos do governo nacional foi capaz de absorver ou suplantar os outros .... cada ramo mantém a sua independência e pode, dentro de certos limites, desafiar os outros.

[6] Cf. a discussão muito reveladora do problema em geral, em John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (New York : Henry Holt and Company, 1882), p. 142: " Em uma sociedade assim constituída – caso se consiga construir um sistema representativo idealmente perfeito e caso seja possível mantê-lo em tal Estado – a sua organização deverá ser concebida de tal modo que essas duas classes, a saber, a dos trabalhadores manuais e seus assemelhados, de um lado, e a dos empregadores de mão-de-obra e seus assemelhados, do outro, deveriam, na construção do sistema representativo, ser equilibradas igualmente, cada uma podendo influir sobre um número igual de votos no Parlamento. Ora, presumindo-se que ao surgirem quaisquer diferenças entre as duas, a maioria de cada classe seria governada principalmente pelos interesses de seu grupo e restaria uma minoria, em cada uma, cujas considerações estariam subordinadas à justiça, à razão e ao benefício do todo. Esta minoria, que pode pertencer a qualquer dos dois lados, ao juntar-se à totalidade da outra classe, faria com que fossem rejeitadas quaisquer demandas de sua própria maioria que não se lhe afigurassem suscetíveis de aprovação". Ver também a página 263 e, no que diz respeito ao equilíbrio de poder no âmbito de Estados federais, páginas 14, 343.

> Todavia, no mundo da política, existe entre os órgãos e os cargos (isto é, pessoas que, no correr dos tempos, preenchem a mesma posição) uma disputa constante, uma luta pela existência, similar àquela que o senhor Darwin nos mostrou imperar entre plantas e animais. Do mesmo modo como atua sobre as plantas e os animais, essa disputa na esfera política estimula cada órgão ou cargo a aplicar o máximo de seu vigor para preservar-se, bem como a desenvolver suas aptidões em qualquer direção em que haja perspectiva de desenvolvimento. Cada ramo do governo americano esforçou-se no sentido de ampliar o seu campo de ação e seus poderes. Cada qual avançou em certas direções, mas viu-se restringido em outras, em função de uma pressão igual ou superior de outros ramos do governo." [7]

Na seção 51 do *The Federalist,* está desnudada a estrutura de poder desse "equilíbrio dinâmico" ou "paralelogramo de força em movimento", como foi designado por Charles A. Beard:

> "... a deficiência tem de ser talhada mediante o arranjo de uma estrutura interior do governo, de modo que as suas diversas partes constitucionais, no processamento de suas relações mútuas, sejam os instrumentos para manter cada uma em seus locais apropriados. ... Mas a grande segurança contra uma concentração gradual de vários poderes em um só departamento consistirá em dar aos que administram cada departamento os meios constitucionais e pessoais necessários para resistir às tentativas de usurpação pelos outros. ... A provisão para a defesa, como em todos os outros casos, tem de ser conferida em termos proporcionais ao perigo de ataque. Tem-

[7] *The American Commonwealth* (New York : The Macmillan Company, 1891), Vol. 1, pp. 390-1.

> se que conseguir que a ambição restrinja a ambição. O interesse do indivíduo tem de estar vinculado aos direitos constitucionais do lugar..." (O objetivo dessas providências constitucionais está em) resguardar uma parte da sociedade contra as injustiças da outra parte. Em classes diferentes de cidadãos, haverá necessariamente interesses distintos. Caso a maioria venha a reunir-se por um interesse comum, os direitos da minoria estarão inseguros." [8]

O autor, Madison, esperava proteger os direitos da minoria "mediante a inclusão na sociedade de uma quantidade tão grande de tipos de cidadãos, que tornasse muito improvável, se não mesmo impraticável, uma combinação injusta da maioria do conjunto... A própria sociedade se dividirá em tantas partes, interesses e classes de cidadãos que os direitos dos indivíduos, ou os da minoria, correrão pouco perigo decorrente de combinações de interesse da maioria". A segurança residirá "na multiplicidade de interesses" e o grau de garantia "dependerá da quantidade de interesses". E Charles A. Beard assim resume a filosofia do governo americano: " Os modeladores da Constituição entendiam que o governo em ação é sinônimo de poder. Eles buscaram sempre colocar em oposição mútua as ambições, os interesses e as forças de seres humanos existentes nos três departamentos, de modo a evitar que qualquer desses grupos de agentes pudesse tomar todo o poder; viesse a se tornar perigosamente poderoso."[9]

Basta empregar a terminologia da política internacional em lugar dos conceitos utilizados em *The Federalist* ou por lorde Bryce e Charles A. Beard, em suas análises da estrutura e da

[8] *The Republic* (New York : The Viling Press, 1944), pp. 190-1.
[9] *Ibidem*. Cf. também John C. Calhoun, "*A Disquisition on Government*" , in *The Works of John C. Calhoun* (Columbia : A. S. Johnston, 1851), Vol. I, pp. 35-6, 38-9.

dinâmica do governo americano, para que surjam os principais elementos comuns a ambos os sistemas de controles recíprocos, da Constituição americana e do equilíbrio internacional de poder. Em outras palavras, foram as mesmas forças que deram origem tanto ao sistema americano de *checks and balances* como ao sistema internacional de equilíbrio de poder. Ambos os sistemas procuram preencher as mesmas funções, com vistas à sua própria estabilidade e à autonomia de seus elementos constitutivos, por mais que eles possam diferir nos meios que empregam e no grau com que conseguem concretizar o respectivo objetivo. Ambos estão sujeitos aos mesmos processos dinâmicos de mudança, de desequilíbrio e de estabelecimento de um novo equilíbrio em um nível diferente.

Quais são os principais padrões do equilíbrio internacional de poder? Quais são as situações típicas das quais ele se origina e dentro das quais ele opera? Que funções pode ele preencher? E a que transformações esteve ele sujeito na história moderna?

Os Dois Principais Padrões do Equilíbrio de Poder

Há dois fatores na base da sociedade internacional: a multiplicidade e o antagonismo de seus elementos, isto é, das nações individualmente tomadas. As aspirações de poder das nações podem entrar em conflito entre si também de duas formas – e alguns conflitos, se não a maioria deles, podem ocorrer em qualquer momento particular da história. Em outras palavras, a luta pelo poder no cenário internacional pode ser travada segundo dois padrões típicos.

O padrão da oposição direta

Suponhamos que a nação ***A*** inicie uma política imperialista com relação à nação ***B***, e que esta última reaja a esta tática

mediante o recurso a uma política de *status quo* ou a uma política imperialista própria. Correspondem a esse padrão: a França e seus aliados, ao se oporem à Rússia em 1812; o Japão opondo-se à China de 1931 a 1941; as Nações Unidas contra o Eixo, de 1941 em diante. Esse padrão corresponde a uma oposição direta entre a nação que deseja estabelecer o seu poderio sobre uma outra, que se recusa a ceder.

A nação ***A*** também pode aplicar uma política imperialista em relação à nação ***C***, que tanto pode resistir como aceitar essa política, enquanto a nação ***B*** segue, com respeito à nação ***C***, uma política de imperialismo ou de manutenção do *status quo*. Neste caso, a política de ***A*** tem como objetivo dominar ***C***. A nação ***B***, por outro lado, se opõe à política de ***A*** ou porque queira preservar o *status quo* com respeito a ***C*** ou porque ambicione o domínio de ***C*** para si própria. O padrão da luta pelo poder entre ***A*** e ***B*** não se materializa, neste caso, em uma oposição direta, mas em uma competição, cujo objetivo é o domínio de ***C***. Assim, a competição pelo poder entre ***A*** e ***B*** só se materializa mediante o intermediário dessa disputa. Esse padrão é visível, por exemplo, no litígio entre a Grã-Bretanha e a Rússia pelo domínio do Irã, em que a luta pelo poder entre os dois países se manifestou repetidamente durante os últimos cem anos. Ele também aparece claramente na competição pela influência dominante sobre a Alemanha que, no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, marcou as relações entre a França, a Grã-Bretanha, a União Soviética e os Estados Unidos. Outro exemplo desse mesmo padrão pode ser observado na competição entre os Estados Unidos e a China, ou entre a União Soviética e a China, pelo controle dos países do Sudeste Asiático.

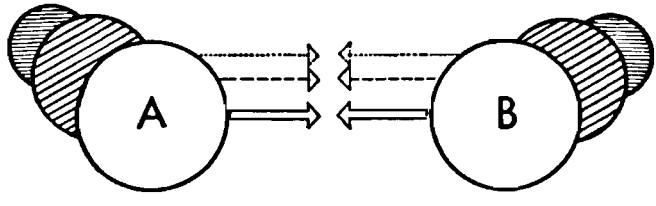
É em situações como essas que o equilíbrio de poder opera e preenche as suas funções típicas. Quando está em jogo o padrão da oposição direta, o equilíbrio de poder resulta diretamente do desejo, por parte de cada nação, de ver as suas políticas suplantarem as políticas do outro. A nação ***A*** busca acres-

centar seu poder em relação à nação ***B*** a tal ponto que ela passe a poder controlar as decisões de ***B*** e, desse modo, exercer com êxito a sua política imperialista. A nação ***B***, por seu turno, tentará uma das duas possibilidades: ampliar o seu poder a tal forma que possa resistir à pressão de ***A*** e assim frustrar a política desta última; ou encetar uma política imperialista própria com alguma possibilidade de sucesso. Nesta segunda hipótese, a nação ***A*** terá, por sua vez, de aumentar o seu poder, no intuito de tornar-se capaz de resistir à política imperialista de ***B*** e continuar com a sua própria, com alguma chance de êxito. Essa oscilação de forças que se opõem prossegue com cada aumento no poder de uma nação acarretando um acréscimo pelo menos proporcional no poder da outra, até que as nações em confronto mudem os objetivos de suas políticas imperialistas – caso não desistam delas completamente – ou até que uma delas ganhe, ou suponha que ganhou, uma vantagem decisiva sobre a outra. Assim, ou a nação mais fraca cede à mais forte ou a guerra é que, em última instância, decidirá sobre o caso.

Enquanto o equilíbrio de poder funcionar com sucesso em uma situação dessas, ele estará cumprindo duas funções. Ele cria uma estabilidade precária nas relações entre as nações envolvidas, estabilidade esta que estará sempre sob o risco de vir a ser perturbada, e que, portanto, estará necessitando ser continuamente restaurada. Essa é, todavia, a única estabilidade alcançável sob as condições presumidas do padrão de poder, pois aqui nos encontramos em presença de uma contradição interna inevitável do equilíbrio de poder. Uma das duas funções que o equilíbrio de poder deveria preencher é a estabilidade nas relações de poder entre as nações e, contudo, essas relações, devido à sua própria natureza, estão sujeitas a mudanças contínuas, como já vimos. Uma vez que os pesos que determinam a posição relativa dos pratos da balança mostram uma tendência a alterar-se continuamente, tornando-se ora mais leves, ora mais pesados, qualquer estabilidade que o equilíbrio de poder possa

alcançar terá de ser precária e sujeita a ajustes constantes, em conformidade com mudanças que se sucedem. A outra função que, sob essas condições, pode ser preenchida por um equilíbrio de poder satisfatório consiste em assegurar a liberdade de uma nação contra o domínio por uma outra.

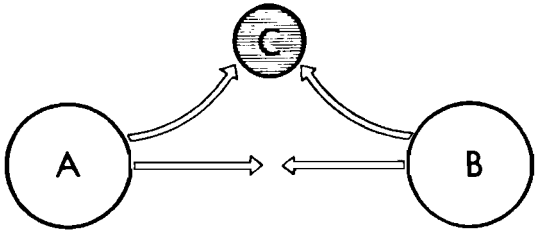
Devido à natureza essencialmente instável e dinâmica do equilíbrio – o qual não é instável e dinâmico por acaso ou somente em parte do tempo, mas por sua própria natureza – a independência das nações envolvidas também passa a ser essencialmente precária e corre perigo. E aqui, novamente, deve ser dito que, dadas as condições do padrão de poder, a independência das nações não dispõe de outra base sobre a qual repousar a não ser no poder de cada nação evitar que outras nações usurpem a sua liberdade. O diagrama abaixo ilustra essa situação:



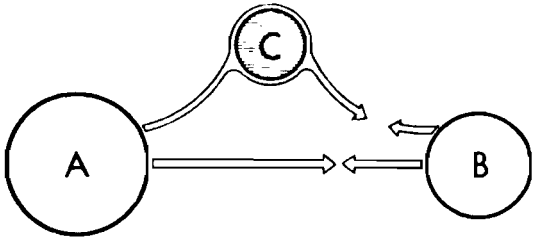
O padrão da competição

No outro modelo, o do padrão da competição, a mecânica do equilíbrio de poder é idêntica às discutidas. O poder de ***A*** necessário para dominar ***C***, diante da oposição de ***B***, é compensado – ou superado – pelo poderio de ***B***, enquanto que, por sua vez, o poderio de ***B*** para conquistar o domínio de ***C*** é equilibrado – ou superado – pelo poder de ***A***. No entanto, a função

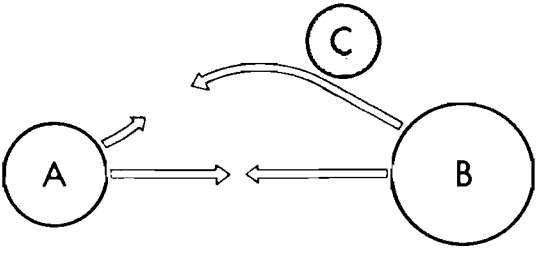
adicional aqui preenchida pelo equilíbrio de poder, além de criar precária estabilidade e segurança nas relações entre ***A*** e ***B***, consiste em preservar a independência de ***C*** contra tentativas de invasão de ***A*** ou de ***B***. A independência de ***C*** passa a ser uma mera função das relações de poder existentes entre ***A*** e ***B***.



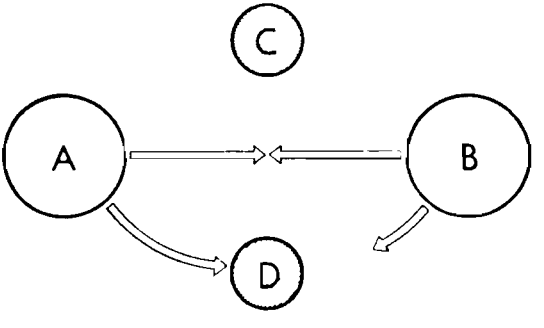
Se essas relações se inclinarem decisivamente em favor da nação imperialista – a saber, em favor de ***A*** –, a independência de ***C*** ficará imediatamente em risco:



Se a nação do *status quo*, isto é, ***B***, conseguir uma vantagem decisiva e permanente, a liberdade de ***C*** estará mais segura, de acordo com a dimensão dessa vantagem:



Se, finalmente, a nação imperialista – aqui, ***A*** – desistir completamente de suas políticas imperialistas, ou desviá-las de modo permanente de ***C*** para outro objetivo – neste caso, ***D*** – a liberdade de ***C*** estaria assegurada para sempre:



Ninguém melhor que Edmund Burke reconheceu essa função do equilíbrio de poder para preservar a independência das nações fracas. Burke afirmava, em 1791, em sua obra "Reflexões sobre Questões da França":

> Enquanto houver discordâncias entre esses dois príncipes [o rei da Prússia e o imperador Alemão], estarão preservadas as liberdades da Alemanha. Contudo, caso um dia eles venham a se entender um com o outro, a ponto de se convencerem de que têm um interesse mais direto e mais certamente definido em um crescimento mútuo proporcional do que em uma redução recíproca, isto é, caso eles venham a convencer-se de que têm provavelmente mais a ganhar com a repartição de um espólio do que em permanecer seguros mediante a manutenção da velha política de evitar que outros sejam espoliados por um dos dois, então, a partir desse momento, deixariam de existir as liberdades da Alemanha.[10]

As pequenas nações sempre deveram a sua independência a um destes fatores: (a) ao equilíbrio de poder (Bélgica e países balcânicos, até a Segunda Guerra Mundial); (b) à preponderância de um poder protetor (as pequenas nações das Américas Central e do Sul, bem como Portugal); (c) à sua falta de atrativos para aspirações imperialistas (Suíça e Espanha). A capacidade com que essas pequenas nações vêm mantendo a sua neutralidade sempre foi resultante de um ou da combinação desses vários fatores, de que são exemplos a Holanda, a Dinamarca e a Noruega, na Primeira Guerra Mundial, em contraste com o que sucedeu na Segunda Guerra Mundial. Suíça e Suécia, são outros dois exemplos nas duas guerras mundiais.

[10] *Works*, Vol. IV (Boston : Little, Brown, and Company, 1889), p. 331.

Os mesmos fatores são responsáveis pela existência dos chamados estados-tampão – isto é, Estados fracos localizados junto a vizinhos poderosos e servindo como instrumento de sua segurança militar. O caso mais notável de estado-tampão é o da Bélgica, desde o começo de sua história como Estado independente, em 1831, até à Segunda Guerra Mundial. As nações pertencentes ao chamado cinturão de segurança russo, que se estende ao longo das fronteiras ocidentais e do sudoeste da União Soviética, da Finlândia até a Bulgária, existem por consentimento de seu vizinho predominante, a cujos interesses militares e econômicos elas servem.

A Coréia e o equilíbrio de poder

Todos esses diferentes fatores tiveram seu impacto, de modo sucessivo, sobre o destino da Coréia. Devido à sua localização geográfica, próximo à China, ela existiu como estado autônomo, na maior parte de sua longa história, em virtude de controle ou intervenção de sua poderosa vizinha. Sempre que o poderio da China não foi suficiente para proteger a autonomia da Coréia, uma outra nação, geralmente o Japão, buscava inserir uma ponta de lança na península coreana. Desde o primeiro século A.C., a situação internacional da Coréia foi determinada, de modo geral, ora pela supremacia da China, ora pela rivalidade entre a China e o Japão.

A própria unificação da Coréia, no século VII, resultou de uma intervenção chinesa. Desde o século XIII até o declínio do poderio chinês, no século XIX, a Coréia manteve um relacionamento de subserviência à China, como sua soberana, e aceitou a liderança chinesa na política e na cultura. A partir do fim do século XVI, o Japão, depois de ter invadido a Coréia sem obter resultados duradouros, resolveu opor à reivindicação chinesa o seu próprio intento de controlar o país e conseguiu, finalmente, sustentar a sua pretensão, como resultado da guerra sino-japo-

nesa de 1894-95. Em seguida, o Japão teve o seu controle da Coréia desafiado pela Rússia e, a partir de 1896, a influência desta última tornou-se dominante. A rivalidade entre a Rússia e o Japão pelo controle da Coréia terminou com a derrota da Rússia na guerra russo-japonesa de 1904-05. O controle japonês da Coréia, assim firmemente estabelecido, só foi terminar após a derrota do Japão na Segunda Guerra Mundial. A partir de então, os Estados Unidos substituíram o Japão no papel de agente limitador das ambições russas sobre a Coréia. A China, ao intervir na Guerra da Coréia, retomou o seu interesse tradicional no controle daquele país. Desse modo, o destino da Coréia, por mais de dois mil anos, tem sido uma função ora da predominância de uma nação que controlava o país, ora de um equilíbrio de poder entre duas nações que competiam por esse controle.

Capítulo XII

MÉTODOS DIFERENTES DO EQUILÍBRIO DE PODER

O processo de equilíbrio pode ser levado a efeito mediante a redução do peso do prato mais pesado ou pelo aumento de peso do mais leve.

Dividir para Governar

Além dos casos de imposição de condições onerosas em tratados de paz e do incitamento à traição e à revolução, o primeiro dos métodos acima teve a sua manifestação clássica na máxima *dividir para governar*. É a esse método que as nações que tentaram tornar ou manter fracos os seus concorrentes têm recorrido, mediante a divisão e a manutenção da divisão entre seus adversários. Como exemplos mais persistentes e importantes desse gênero de política, na história moderna, podem ser mencionados os casos da França, com respeito à Alemanha, e da União Soviética, relativamente ao resto da Europa. Desde o século XVII até o fim da Segunda Guerra Mundial, a França manteve em sua política externa o princípio invariável de favorecer a divisão do Império Germânico em inúmeros pequenos Estados independentes, ou evitando a junção desses pesquenos Estados em uma nação unificada. O auxílio dado por Richelieu aos príncipes protestantes da Alemanha; a criação da *Rhinebund* [segunda Confederação do Reno] por Napoleão; a ajuda de Napoleão III aos príncipes da Alemanha do Sul; o apoio aos abortados movimen-

tos separatistas, após a Primeira Guerra Mundial; e a oposição à unificação da Alemanha, depois da Segunda Guerra Mundial – todos esses esforços tiveram como denominador comum as motivações ligadas ao equilíbrio de poder na Europa, que a França considerava ameaçado por um Estado alemão mais forte. De modo semelhante, a Rússia, desde a década de vinte até o presente momento, vem se opondo sistematicamente a todos os planos de unificação da Europa, com base na conjectura de que a combinação da força repartida das nações européias em um "bloco ocidental" daria aos inimigos da União Soviética um poder suficiente para ameaçar a sua segurança.

O outro método de equilibrar o poder de várias nações consiste em aumentar a força da nação mais fraca. Esse método pode ser posto em prática de duas maneiras: 1) a nação ***B*** pode aumentar o seu poder, a ponto de contrabalançar, ou até mesmo ultrapassar, o poder de ***A*** (ou vice-versa); 2) ***B*** pode reunir o seu poder com o de todas as demais nações que seguem políticas idênticas com respeito a ***A***, em cujo caso ***A*** fundirá o seu poder com o de todas as nações que persigam políticas idênticas dirigidas a ***B***. A primeira opção é exemplificada pela política de compensações, pela corrida armamentista e pela política de desarmamento; a última, pela política de alianças.

COMPENSAÇÕES

As compensações de natureza territorial constituíam, nos séculos XVIII e XIX, um mecanismo comumente utilizado para assegurar um equilíbrio de poder que houvesse sido perturbado pelas aquisições territoriais de uma nação, ou estava prestes a sê-lo. O Tratado de Utrecht de 1713, que concluiu a Guerra de Sucessão da Espanha, foi o primeiro a reconhecer expressamente o princípio do equilíbrio de poder, a ser alcançado por meio de compensações territoriais. Ele determinou a divisão da

maioria das terras espanholas, tanto na Europa como nas colônias, entre os Habsburgos e os Bourbons, "*ad conservandum in Europa aequilibrium*", na expressão do documento.

As três partilhas do território polonês, em 1772, 1793 e 1795, que de certo modo marcam o fim do período clássico do equilíbrio de poder, por razões que discutiremos mais tarde,[1] reafirmam a sua essência por se terem processado sob a orientação do princípio de compensações. Uma vez que aquisições territoriais à custa da Polônia por qualquer uma das nações interessadas – Áustria, Prússia e Rússia, com a exclusão das outras – teriam perturbado o equilíbrio de poder, as três referidas nações concordaram em dividir o território polonês de tal modo que a distribuição de poder entre elas continuasse a ser, depois das partilhas, aproximadamente a mesma que era antes. No tratado de 1772, celebrado entre a Áustria e a Rússia, foi estipulado que "as aquisições ... serão completamente iguais, e a porção de cada uma não poderá exceder a porção do outro."

A fertilidade do solo, bem como o número e a qualidade das populações em jogo, foram utilizados como padrões objetivos pelos quais seria determinado o acréscimo de poder que as nações receberiam individualmente graças à aquisição do território. Embora esse modelo tivesse sido aplicado de modo algo grosseiro no século XVIII, o Congresso de Viena refinou a política de compensações, para o que nomeou, em 1815, uma comissão estatística encarregada de avaliar os territórios pelos parâmetros de número, qualidade e tipo de população.

Na parte final do século XIX e princípio do século XX, foi novamente, e de modo deliberado, aplicado o principio da compensação à distribuição de territórios coloniais e à delimitação de esferas de influência coloniais ou semicoloniais. A África,

[1] Ver página 383

em particular, foi nesse mesmo período objeto de numerosos tratados que delimitavam a esfera de influência das principais potências coloniais. Desse modo, a competição entre França, Grã-Bretanha e Itália pelo domínio da Etiópia foi resolvida, provisoriamente, adotando-se o modelo das partilhas da Polônia e, pelo tratado de 1906, dividiu o país em três esferas de influência, no intuito de estabelecer naquela região um equilíbrio de poder entre as nações interessadas. De modo semelhante, a rivalidade entre a Grã-Bretanha e a Rússia com respeito ao Irã levou ao tratado anglo-russo de 1907, que estabeleceu esferas de influência para os países contratantes e uma esfera neutra sob o domínio exclusivo do Irã. Nesse caso, a compensação não consistiu na cessão direta da soberania territorial, mas antes, na reserva de certos territórios para fins de exploração comercial, penetração política e militar e possível estabelecimento de soberania em benefício exclusivo de uma determinada nação. Em outras palavras, a esta nação em particular ficava reservado o direito, mesmo não detendo ela o título pleno ao território em questão, de operar dentro de sua esfera de influência, sem concorrência ou oposição de outra nação. Esta outra, como contrapartida, conquistava o direito de reivindicar para a sua própria esfera de influência a mesma abstinência exigida da primeira.

Contudo, mesmo nos casos em que ele não seja aplicado de modo explícito, como ocorreu nos tratados acima mencionados, o princípio da compensação jamais está ausente totalmente de arranjos políticos (envolvendo ou não questões territoriais) concebidos dentro do espírito de um sistema de equilíbrio de poder. Isto ocorria porque, nesse contexto, nação alguma aceitará conceder vantagens políticas a uma outra nação, se não contar com a expectativa, que pode ser justificada ou não, de receber benefícios proporcionais em troca. As barganhas envolvidas nas negociações diplomáticas, que costumam resultar em concessões políticas, não passam de aplicações práticas do princípio da compensação política, em sua forma mais genérica e, como tal, encontram-se associadas organicamente ao equilíbrio de poder.

Armamentos

Apesar de tudo, são os armamentos o principal instrumento de que se vale uma nação para, usando o poderio à sua disposição, manter ou restabelecer o equilíbrio de poder. A corrida armamentista, na qual a nação ***A*** tenta igualar, e depois ultrapassar, a quantidade de armamentos da nação ***B***, e vice-versa, constitui o instrumento típico de um equilíbrio de poder dinâmico e instável. A conseqüência necessária da corrida armamentista vem a ser o acréscimo constante dos custos com preparativos militares, que devoram uma parcela cada vez maior do orçamento nacional e dão margem a temores, suspeitas e insegurança cada vez mais profundas. Tudo isso pode ser exemplificado com a situação imediatamente anterior à Primeira Guerra Mundial, que era dominada pela concorrência naval entre a Alemanha e a Grã-Bretanha, e pela rivalidade entre os exércitos francês e alemão.

Foi por reconhecer a inevitabilidade de situações como essas que, desde o fim das guerras napoleônicas, surgiram numerosas tentativas no sentido de criar um equilíbrio de poder estável, talvez até mesmo de estabelecer-se uma paz permanente, mediante o recurso do desarmamento proporcional das nações antagonistas. A técnica de estabilizar o equilíbrio de poder graças à redução proporcional dos armamentos apresenta alguma similaridade com a técnica da busca de compensações territoriais, visto que, em ambas os casos, faz-se necessária uma avaliação quantitativa preliminar da influência que tais arranjos irão provavelmente exercer sobre o poder respectivo de cada uma das nações envolvidas na disputa. As dificuldades inerentes ao processo de realizar uma avaliação quantitativa dessa natureza – como equacionar, por exemplo, a força militar do exército francês em 1932 com o poderio militar representado pelo potencial industrial alemão na mesma época – contribuíram de modo considerável para o fracasso da maioria das tentativas de criar-se

um equilíbrio de poder estável por meio do desarmamento. O único exemplo notável desta espécie consistiu no Tratado Naval de Washington, de 1922, por meio do qual Grã-Bretanha, Estados Unidos, Japão, França e Itália consentiram na redução proporcional e na limitação dos armamentos navais. Deve-se observar, no entanto, que este tratado era parte integrante de um ajuste global político e territorial no Pacífico, mediante o qual se buscou estabilizar as relações de poder naquela região, com base no predomínio anglo-americano.[2]

ALIANÇAS

Historicamente, contudo, a mais importante manifestação do equilíbrio de poder deve ser vista não no equilíbrio de duas nações isoladas, mas nas relações entre uma nação, ou aliança de nações, com outra aliança.

A natureza geral das alianças

As alianças constituem uma função necessária do equilíbrio de poder que busque operar dentro de uma sistema multiestatal. As nações ***A*** e ***B***, que competem entre si, dispõem de três escolhas para manter e melhorar as suas respectivas posições relativas de poder. Podem aumentar seu próprio poder; podem acrescentar ao seu próprio poder o poder de outras nações; ou podem subtrair do adversário o poder de outras nações. Ao escolher a primeira opção, embarcam em uma corrida armamentista; ao preferirem a segunda ou terceira, seguem uma política de alianças.

[2] O problema do desarmamento será discutido com maior profundidade no Capítulo 23.

Decidir, portanto, se uma nação preferirá ou não adotar uma política de alianças constitui não uma questão de princípio, mas de mero expediente. Uma nação evitará entrar em alianças se ela se considerar suficientemente forte para sobreviver sem qualquer ajuda, ou se julgar que o ônus resultante dos compromissos derivados da aliança superam as vantagens esperadas. Deve-se a uma ou a outra dessas razões – quando não a ambas – o fato de que a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, no decorrer da maior parte de suas respectivas histórias, abstiveram-se em tempos de paz, de entrar em alianças com outras nações.

Não obstante, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos também deixaram de participar de qualquer aliança entre si, muito embora, desde a proclamação da Doutrina Monroe, em 1823, até o ataque a Pearl Harbor, em 1942, eles tenham agido, pelo menos no que diz respeito às outras nações européias, como se de fato fossem aliados. O seu relacionamento nesse período oferece-nos um outro exemplo de situação em que as nações podem dispensar qualquer aliança. Isso ocorre quando os seus interesses comuns reclamam de modo tão óbvio a instituição de políticas e ações conjuntas que torna redundante qualquer formulação explícita desses interesses, políticas e ações, sob a forma de uma aliança formal.

No que diz respeito à Europa, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha sempre tiveram um interesse comum, a saber, a preservação do equilíbrio de poder europeu. Como conseqüência dessa identidade de interesses, eles se encontram, quase que de modo automático, no campo oposto ao da nação que ameace aquele equilíbrio. E quando, em 1914 e 1939, a Grã-Bretanha entrou na guerra a fim de proteger o equilíbrio de poder europeu, os Estados Unidos desde o início apoiaram a Grã-Bretanha, com uma transparente falta de imparcialidade que seria de esperar de um país neutro, para depois se juntarem a ela nos campos de batalha. Caso, naquelas duas ocasiões, os Estados Unidos estivessem ligados à Grã-Bretanha por um tratado for-

mal de aliança, é provável que eles tivessem declarado a guerra antes, mas as suas políticas gerais e ações concretas não teriam sido materialmente diferentes do que foram na realidade.

Nem sempre uma comunidade de interesses, que justifique políticas e ações comuns, torna necessária uma codificação legal mediante uma aliança explícita, embora, por outro lado, uma aliança pressuponha necessariamente ter como sua base uma comunidade de interesses.[3] É o caso de perguntarmos, portanto: em que condições uma comunidade de interesses passa a exigir a formulação explícita de uma aliança? Em que uma aliança acrescenta a uma comunidade de interesses já existente?

Particularmente sob a forma de cláusulas limitativas, uma aliança adiciona precisão a uma comunidade de interesses já existente e às políticas gerais e medidas concretas que as servem.[4] Os interesses que as nações têm em comum não são de modo geral – no que diz respeito a região geográfica, objetivos e políticas apropriadas – tão precisos e limitados quanto tem sido o interesse americano e britânico pela preservação do equilíbrio de poder europeu. Nem são eles tão insuscetíveis de precisão e de limitações no que se relaciona ao inimigo comum. Isto ocorre porque, embora uma aliança típica seja voltada contra uma nação específica, ou um determinado grupo de nações, o inimigo da comunidade de interesses anglo-americana não poderia, em condições normais, ser determinado antecipadamente, uma vez que o inimigo será todo aquele que ameaçar o equilíbrio de poder europeu. Do mesmo modo como Jefferson alternava as suas simpatias entre Napoleão e Grã-Bretanha, dependendo de quem lhe parecesse ameaçar o equilíbrio de en-

[3] Ver as citações de Tucídides e lorde Salisbury, página 17.

[4] Vendo-se o texto dos tratados de aliança firmados nos séculos XVII e XVIII, o observador fica impressionado com a precisão meticulosa com que se definem as obrigações de fornecer tropas, equipamento, apoio logístico, alimentos, dinheiro e outros itens semelhantes.

tão, o mesmo aconteceu no século posterior às guerras napoleônicas, quando a Grã-Bretanha e os Estados Unidos tiveram de decidir, à luz de circunstâncias sempre cambiantes, quem constituía no momento a maior ameaça ao equilíbrio de poder. Esse caráter mais genérico do inimigo, identificado não como um indivíduo, mas segundo a função por ele executada, traz à mente uma característica semelhante da segurança coletiva, que é dirigida contra um agressor abstratamente designado, seja ele quem for.

Os interesses típicos que aproximam duas nações contra uma terceira são, ao mesmo tempo, mais definidos no que diz respeito à determinação de quem é o inimigo, e menos preciso no que se refere aos objetivos a serem buscados e às políticas a serem seguidas. Nas últimas décadas do século XIX, a França se opunha à Alemanha, enquanto a Rússia se contrapunha à Áustria, ao mesmo tempo que esta última era aliada à Alemanha contra a França e a Rússia. Como poderiam os interesses da França e da Rússia serem dispostos em termos de um denominador comum, a fim de que se pudesse determinar uma política de ação orientadora? Como, em outras palavras, poderia a *casus foederis* [5] ser definida, de tal modo que tanto o aliado como o adversário pudessem saber o que deveriam esperar em certas contingências que afetassem os seus respectivos interesses? Coube ao tratado de aliança de 1894 exercer essa função. Se os objetivos e as políticas da aliança franco-russa tivessem sido tão claras quanto eram as políticas e os objetivos da cooperação anglo-americana na Europa, nenhum tratado de aliança teria sido necessário. Se o inimigo tivesse sido tão vago, nenhum tratado de aliança teria sido exeqüível.

[5] Eventualidade prevista em um tratado de aliança, cuja concretização determina o cumprimento das obrigações nele assumidas (Nota do Tradutor).

Portanto, nem toda comunidade de interesses que justifique a cooperação entre duas ou mais nações exige que os termos dessa cooperação sejam especificados por meio de estipulações legais de um tratado de aliança. Somente quando esses interesses comuns são incipientes ou incompletos é que se torna necessário torná-los explícitos e operativos. Esses interesses, tanto como as alianças que os exprimem e as políticas que os servem, podem ser classificados em cinco modos distintos, conforme: 1) a natureza e relacionamento intrínsecos, 2) a distribuição das vantagens e poder, 3) sua amplitude em relação aos interesses totais das naçoes em causa, 4) sua extensão em termos de tempo, e 5) sua eficácia em termos de políticas e açoes comuns. Em conseqüência, podemos distinguir alianças que servem a interesses e políticas idênticas, complementares e ideológicas. Além disso, é possível ainda distinguir entre alianças mútuas e unilaterais, gerais e limitadas, temporárias e permanentes, operativas e inoperantes.

No que diz respeito à Europa, a aliança anglo-americana oferece o exemplo clássico de uma aliança que serve a interesses idênticos: o objetivo de um dos parceiros – a preservação do equilíbrio de poder na Europa – é também o objetivo do outro. A aliança entre os Estados Unidos e o Paquistão constitui um dos muitos exemplos contemporâneos de uma aliança que serve a interesses complementares: para os Estados Unidos, ela tem o propósito primordial de expandir o âmbito da política de contenção; para o Paquistão, sua utilidade primária reside no acréscimo de seu potencial político, militar e econômico em face de seus vizinhos.

O tipo mais puro de uma aliança ideológica nos é apresentado pelo Tratado da Santa Aliança, de 1815, e pela Carta do Atlântico, de 1941. Ambos os documentos estabelecem princípios morais de ordem geral aos quais os signatários prometem fidelidade, e objetivos gerais cuja concretização eles se comprometem a buscar. O Tratado da Liga Árabe, de 1945, nos fornece

um exemplo contemporâneo de aliança que, desde a guerra contra Israel, de 1948, passou a expressar primordialmente solidariedade ideológica.

Procedimento mais típico consiste em acrescentar compromissos ideológicos a outras matérias, em um mesmo tratado de aliança.[6] Desse modo, a Liga dos Três Imperadores, de 1783, estipulava a assistência militar entre Áustria, Alemanha e Rússia, para o caso de um ataque contra qualquer delas, ao mesmo tempo em que enfatizava a solidariedade das três monarquias contra manifestações de subversão republicana. Em nossa época, a mesma função é exercida pelo engajamento contra a subversão comunista, mediante a inserção de cláusulas específicas em tratados de aliança. O fator ideológico também se manifesta na interpretação oficial de uma aliança que é, normalmente, baseada em interesses materiais, mediante a inclusão de termos de solidariedade ideológica que transcende as limitações dos interesses materiais. Um exemplo desse aspecto pode ser verificado na concepção que presidiu à formação da aliança anglo-americana, considerada antes da invasão britânica do Egito, em 1956, como totalmente abrangente e de âmbito mundial, baseada na cultura e em instituições políticas e ideais comuns.

Quanto ao efeito político desse fator ideológico sobre uma aliança, pode-se distinguir três possibilidades. A aliança puramente ideológica, desligada de interesses materiais, não tem condições de sobreviver: além de se demonstrar incapaz de determinar políticas e de orientar ações, ela se presta a equívocos, pois aparenta a existência de uma solidariedade política que não existe de fato. O fator ideológico, quando sobreposto a uma efetiva

[6] Deve-se esclarer que tanto o Tratado da Santa Aliança como a Carta do Atlântico normalmente complementam compromissos materiais contidos em instrumentos legais à parte.

comunidade de interesses, pode dar mais força à aliança, por angariar em seu apoio convicções morais e preferências emocionais. Mas também pode enfraquecê-la, caso obscureça a natureza e os limites dos interesses comuns, que a aliança deveria tornar mais precisos, ou caso exagere as expectativas, que tendem a ser desmentidas, no que diz respeito a políticas e ações concertadas. A aliança anglo-americana também pode servir como um exemplo dessas duas possibilidades.

A distribuição das vantagens dentro de uma aliança deveria, em termos ideais, ser feita na base de completa reciprocidade, caso em que os serviços realizados pelas partes em favor dos demais são proporcionais aos benefícios recebidos. O mais provável é que se chegue próximo à situação ideal em uma aliança concluída entre iguais em poder, que estejam servindo a interesses idênticos. Neste caso, os recursos iguais de todos, respondendo a incentivos iguais, servem a um só interesse. O outro extremo está representado na distribuição unilateral, na *societas leonia* [*] em que um dos parceiros recebe a parte do leão nos benefícios, enquanto o outro fica com a maior parcela dos encargos. Na medida em que o objeto de uma tal aliança reside na preservação da integridade territorial e política da parte receptora, esse tipo de aliança não se distingue de um tratado de garantia. Os interesses complementares se prestam muito facilmente a essa modalidade de desproporção, uma vez que, por definição, eles são muito diferentes em substância e sua avaliação comparativa provavelmente será distorcida por uma interpretação subjetiva. Uma significativa superioridade de poder acabará dando mais peso a tais interpretações.

Desse modo, a distribuição das vantagens, tanto como a

[*] Grafia errônea, devida certamente a falha tipográfica, por *societas leonina* (sociedade leonina). [Nota do Tradutor].

determinação das políticas, provavelmente refletirá a distribuição de poder dentro de uma aliança. Uma grande potência tem boas possibilidades de impor suas decisões sobre um aliado débil, no que se refere a vantagens e políticas, motivo por que Maquiavel já advertia as nações fracas de que deveriam evitar fazer alianças com Estados fortes, exceto em casos de extrema necessidade.[8] Essa situação é exemplificada pelo relacionamento entre os Estados Unidos e a Coréia do Sul.

Apesar disso, não se pode dizer que seja inevitável essa correlação entre vantagens, políticas e poderio. Uma nação fraca pode dispor de algo, em seu ativo, que represente um valor extremamente elevado para o seu forte aliado, a ponto de se tornar insubstituível. Em tal circunstância, essa vantagem extraordinária que a primeira pode conceder ou retirar é suscetível de garantir-lhe, nos termos da aliança, uma situação totalmente desproporcional à efetiva distribuição do poder material. Podemos lembrar como exemplos, na história recente, o relacionamento entre os Estados Unidos e a Espanha, com referência à localização de bases militares, e entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita, no que tange ao fornecimento de petróleo.

A interpretação equivocada da aliança anglo-americana, a que já se fez referência, também serve para ilustrar a confusão entre alianças de escopo limitado e alianças gerais. Em uma época de guerra total, as alianças de guerra tendem a ser gerais, no sentido de que abarcam os interesses totais das partes contratantes, tanto no que diz respeito à condução das hostilidades, durante a guerra, como no encaminhamento da situação para o acordo de paz. Por outro lado, as alianças de tempos de paz tendem a limitar-se a uma fração dos interesses e objetivos totais dos signatários. É bem possível que uma nação venha a concluir com ou-

[8] *O Príncipe*, Capítulo 21.

tras uma quantidade de alianças que podem sobrepor-se ou contradizer-se umas às outras, sobre pontos específicos.

Uma aliança típica busca transformar uma pequena fração dos interesses totais das partes contratantes em políticas e medidas comuns aos signatários. Alguns desses interesses serão irrelevantes para os propósitos da aliança, outros os reforçarão, enquanto que outros ainda deles divergirão, sem falar nos que serão totalmente incompatíveis com eles. Esse o motivo por que uma aliança típica está sempre embutida em um campo dinâmico de interesses e propósitos diversos. Saber se ela vai operar, e por quanto tempo, é algo que vai depender da força dos interesses globais subjacentes, em confronto com a força de outros interesses das nações em jogo. O valor e as perspectivas de uma aliança, mesmo que limitados em seu escopo, devem ser considerados dentro do contexto das políticas globais em que ela deve funcionar.

As alianças de caráter geral são tipicamente de duração temporária e mais habituais durante períodos de guerra, uma vez que o interesse supremo comum – em ganhar a guerra e assegurar, por meio de ajustes de paz, os interesses em nome dos quais o conflito foi travado – acaba por ser suplantado, depois que a vitória é alcançada e que são assinados os tratados de paz, pelos interesses tradicionalmente separados e freqüentemente incompatíveis de cada uma das nações. Por outro lado, existe uma correlação entre o grau de permanência de uma aliança e o caráter limitado dos interesses que ela serve, visto que somente um interesse específico e limitado oferece perspectivas de durar o suficiente para oferecer a base de uma aliança duradoura.[9] A aliança entre a Grã-Bretanha e Portugal,

[9] Essa correlação, contudo, não pode ser aplicada em sentido inverso. Especialmente durante os séculos XVII e XVIII, as alianças de caráter limitado eram freqüentemente concluídas com o caráter *ad hoc*, isto é, com o propósito de, por exemplo, resistir a um ataque, iniciar um assalto ou empreender uma determinada expedição. Uma vez passada a motivação específica para a qual a aliança fora concluída, esta perdia o seu objetivo e chegava ao fim.

concluída em 1703, manteve-se viva durante séculos, porque foram de longa duração tanto os interesses portugueses na proteção de seus portos pelas esquadras inglesas, como os interesses britânicos em manter sob controle as vias de acesso a Portugal pelo oceano Atlântico. Convém acrescentar, à guisa de observação histórica, que os tratados de aliança, embora presumissem freqüentemente uma validade permanente, por terem sido concluídos "em caráter perpétuo" ou por períodos de dez a vinte anos, na realidade não poderiam ter durado mais do que as geralmente precárias e fugidias configurações de interesses comuns que esses tratados deveriam atender. De modo geral, eles foram de curta duração.

Essa mesma dependência dos tratados com respeito à comunhão de interesses subjacentes ajuda a explicar a distinção entre alianças operacionais e não-operacionais. Para que uma determinada aliança funcione de verdade – isto é, para que ela seja capaz de coordenar as políticas gerais e medidas concretas de seus membros – é indispensável que esses membros entrem em acordo não somente a respeito de objetivos gerais, como também sobre políticas e medidas abrangentes. Muitas alianças acabaram se tornando meras peças de papel porque não ocorreu essa concordância, uma concordância que não ocorreu porque a comunhão de interesses não ia além de objetivos gerais, sem chegar às políticas e medidas concretas. Como exemplo clássico de uma aliança não-operacional, vem à mente a que foi concluída entre os Estados Unidos e a França, e que se tornou inexeqüível por força da Proclamação de Neutralidade, ditada por Washington, em 1793, depois que eclodiu a Guerra da Primeira Coalizão, entre a França e as monarquias da Europa. Hamilton justificou aquela Proclamação mediante o argumento da aplicabilidade geral: "Não haveria proporção entre, por um lado, os danos e perigos a que estariam expostos os Estados Unidos, por entrarem na guerra e, por outro, a vantagem que a natureza de sua estipulação busca assegurar à França, ou que estaria no

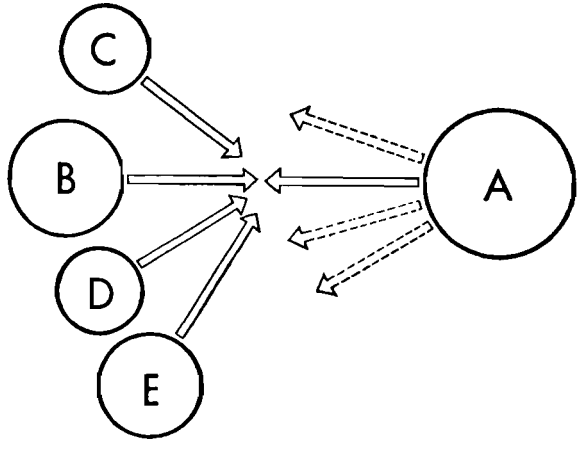
poder deles prestar-lhe, pelo fato de se tornar uma das partes." Algo semelhante ocorreu com as alianças franco-russas de 1935 e 1944, bem como com a aliança anglo-russa de 1942. A estipulação da validade legal de um tratado e sua invocação para fins de propaganda podem facilmente iludir o observador quanto ao efetivo valor operacional do documento. A avaliação correta desse valor requer o exame das políticas e medidas concretas que as partes contratantes já tomaram efetivamente para implementar a aliança.

Essas considerações apresentam uma relevância particular para alianças concluídas entre uma potência nuclear ***A*** e outra não nuclear ***B***, dirigidas contra uma outra potência nuclear ***C***. Será que o país ***A***, para honrar sua aliança com ***B***, arriscará ser destruído pelo país ***C***? O grau extremo desse risco em potencial levanta dúvidas sobre a qualidade operacional de uma tal aliança. Esta indagação, explicitada pela primeira vez por DeGaulle, enfraqueceu as alianças entre os Estados Unidos e alguns de seus maiores aliados.

Alianças VERSUS dominação mundial

Embora a idéia de equilíbrio de poder, como decorrência natural e inevitável da luta pelo poder, seja tão antiga como a própria história, algumas reflexões teóricas, iniciadas de modo sistemático no século XVI e elevadas à sua culminância nos séculos XVIII e XIX, conceberam quase sempre o equilíbrio de poder como sendo um dispositivo de proteção de uma aliança de nações, ansiosas por manter a sua independência contra os desígnios de uma outra nação, então chamada de monarquia universal, pelo domínio do mundo. Suponhamos que o país ***B***, diretamente ameaçado por ***A***, se una a ***C***, ***D*** e ***E***, também potencialmente ameaçados por ***A***, no intuito de escapar aos desígnios deste último. [O historiador grego] Políbio apontou para a essência dessa configuração, em sua análise das relações entre os romanos, os cartagineses e Hierão, de Siracusa:

"Os cartagineses, por estarem cercados de todos os lados, foram obrigados a fazer um apelo a todos os Estados que se encontravam em aliança com eles. Hierão, que durante toda a presente guerra estivera muito disposto a acatar os seus pedidos, e agora se encontrava mais afável que nunca, considerou que correspondia ao seu interesse, para assegurar tanto os domínios sicilianos como sua amizade com os romanos, que Cartago fosse preservada e que a potência mais forte não fosse capaz de atingir o seu objetivo final inteiramente sem qualquer esforço. Pensando desse modo, ele raciocinava muito sabiamente e com grande ponderação, uma vez que tais matérias nunca deveriam ser desdenhadas, e jamais deveríamos contribuir para que um Estado atinja um poder tão preponderante que ninguém ousará disputar com ele, mesmo para defender seus direitos reconhecidos." [10]



[10] Políbio I, 83.

Já nos tempos modernos, depois dos estadistas e historiadores florentinos Rucellai e Guicciardini, foi Francis Bacon o primeiro a reconhecer a essência do equilíbrio de poder, mediante o recurso a alianças. No seu ensaio *Of Empire*, ele diz o seguinte:

> "Primeiro, para os seus vizinhos, não se pode dar uma regra de caráter geral (as ocasiões são tão variáveis), exceto uma – a que ele sempre obedece – a saber: que os príncipes devem manter a necessária vigilância, para que nenhuns[1] de seus vizinhos cresçam de tal modo (por aumento de território, por engajar-se em comércio, por contactos, ou algo desse gênero), que se tornem mais capazes de incomodá-los do que eram ... Durante o triunvirato dos reis Henrique VIII da Inglaterra, Francisco I da França e o imperador Carlos V, havia uma tal vigilância, que nenhum dos três podia ganhar um palmo de terra sem que os outros dois procurassem de imediato compensar tal ato, seja por confederação ou, em caso de necessidade, por meio de guerra, pois não se apegavam de modo algum à paz. E o mesmo era feito por aquela Liga (que Guicciardini diz ser a segurança da Itália,) acordada entre Ferdinando, rei de Nápoles, Lourenço Médici e Ludovico Sforza, potentados, o primeiro, de Florença e o outro, de Milão."

As alianças que a França concluiu com Henrique VIII e os turcos, no intuito de evitar que Carlos V de Habsburgo pudesse estabilizar e expandir o seu império, constituem o primeiro exemplo moderno de um equilíbrio de poder em grande escala, que

[1] Por se tratar de texto escrito há cerca de 400 anos, achei que poderia usar o plural arcaico de nosso pronome indefinido [Nota do Tradutor].

operava entre uma aliança e uma nação sozinha disposta a estabelecer uma monarquia universal. Na segunda metade do século XVII, Luís XIV da França assumiu o papel dos Habsburgos, o que provocou uma reação semelhante entre as nações européias. Foram formadas alianças em torno da Inglaterra e da Holanda, com o propósito de proteger as nações européias da dominação francesa e estabelecer um novo equilíbrio de poder entre a França e o resto da Europa.

As guerras de 1794 contra a França e, depois, contra Napoleão, revelam a mesma configuração de poder, com uma nação preponderante visando ao domínio do mundo e encontrando resistência por parte de uma coalizão de nações, empenhadas em preservar a sua independência. O manifesto com que a primeira coalizão iniciou essas guerras, em 1792, declarava que "nenhuma potência interessada na manutenção do equilíbrio de poder na Europa poderia ver com indiferença o Reino de França, que há tempos constituía um peso tão importante nesse grande equilíbrio, abandonado por mais tempo a agitações domésticas e à anarquia que, a bem dizer, destruíram a sua existência política". Mais tarde, quando essas guerras se aproximavam de sua conclusão, o propósito das potências aliadas, nas palavras da Convenção de Paris, de 23 de abril de 1814, ainda era o de "pôr um fim às misérias da Europa e alicerçar a sua sustentação sobre uma justa redistribuição de forças entre as nações de que ela é composta", isto é, sobre um novo equilíbrio de poder. As coalizões que, na Segunda Guerra Mundial, combateram a Alemanha e o Japão deveram a sua existência ao mesmo receio do imperialismo dessas duas nações, comum a todos os seus membros, e perseguiram o mesmo objetivo de preservar a sua independência em um novo equilíbrio de poder. De modo semelhante, as alianças ocidentais de escopo bilateral e multilateral prosseguiram, desde a segunda metade da década de 1940, com o objetivo de pôr uma pausa na expansão imperialista da União Soviética mediante a criação de um novo equilíbrio de poder mundial.

Alianças versus contra-alianças

A luta entre uma aliança de nações em defesa de sua independência contra um potencial conquistador constitui a mais espetacular das configurações a que pode dar origem o equilíbrio de poder. A oposição de duas alianças, em que uma delas, ou ambas perseguem objetivos imperialistas ao mesmo tempo em que defendem a independência de seus membros contra as aspirações imperialistas da outra coalizão, representa a mais freqüente configuração dentro do contexto do sistema de equilíbrio de poder.

Mencionemos apenas alguns dos exemplos mais importantes. As coalizões que se enfrentaram durante a Guerra dos Trinta Anos, sob a liderança da França e da Suécia, de um lado, e da Áustria, do outro, buscavam promover as ambições imperialistas, em especial da Suécia e da Áustria, e simultaneamente manter sob controle as ambições do lado oposto. Os vários tratados concluídos para solucionar as pendências da Europa após a Guerra dos Trinta Anos buscavam estabelecer um equilíbrio de poder que se prestasse a tal objetivo. As numerosas guerras de coalizão que preencheram o período entre o Tratado de Utrecht, de 1713, e a primeira partilha da Polônia, em 1772, tentaram manter o equilíbrio de poder que fora estabelecido pelo referido Tratado e que tendia a ser perturbado não só pelo declínio do poderio sueco, como pela ascensão das forças prussiana, russa e britânica. As contínuas mudanças de alinhamento, até mesmo quando ainda estavam em curso as hostilidades, surpreenderam muito os historiadores e fizeram com que o século XVIII se apresentasse como particularmente despido de princípios e de considerações morais. Foi contra esse tipo de política externa que o Discurso de Despedida de Washington procurou alertar o povo americano.

O período em que floresceu essa política exterior, entretanto, correspondia exatamente à era dourada do equilíbrio de poder,

não só na teoria como na prática. Foi também durante essa etapa que se publicou a maior parte da bibliografia sobre o equilíbrio de poder e que os monarcas europeus viam nesse equilíbrio o princípio supremo para orientar a sua condução dos assuntos estrangeiros. Como dizia Frederico o Grande:

> "É fácil verificar que o organismo político da Europa encontra-se vítima da violência. Ele, por assim dizer, perdeu o equilíbrio, motivo por que se encontra em um Estado em que não pode permanecer por muito tempo sem correr um risco enorme. Passa-se com ele o mesmo que sucede ao corpo humano, que só pode sobreviver mediante uma precisa combinação de quantidades iguais de ácidos e alcalóides. Quando predomina uma dessas substâncias, o corpo se ressente e a saúde se mostra consideravelmente afetada. Caso aumente ainda mais a proporção dessa substância, ela poderá causar a destruição total da máquina. Por isso, quando a política e a prudência dos príncipes da Europa perdem de vista a manutenção de um justo equilíbrio entre as potências dominantes, é a constituição de todo o corpo político que se ressente. Encontra-se violência em um lado; fraqueza, no outro. Em um, o desejo de abarcar tudo; no outro, a impossibilidade de evitar que isso aconteça. O mais poderoso impõe leis, que o mais fraco é compelido a aceitar. Por fim, tudo concorre para aumentar a desordem e a confusão. O mais poderoso, como uma torrente impetuosa, alaga as suas margens, carrega tudo consigo e expõe esse corpo desventurado às mais desastrosas das revoluções."[12]

[12] Frederico o Grande, "*Considerações sobre o estado presente do corpo político da Europa*", *Oeuvres de Frédéric le Grand*, Vol. VIII (Berlim: Rudolph Decker, 1848), p. 24. Fornecida pelo autor a tradução do texto francês.

É verdade que os príncipes se deixaram guiar pelo equilíbrio de poder no objetivo de capitalizar os seus próprios interesses. Com isso, tornou-se inevitável que, assim agindo, eles poderiam trocar de lado, abandonar velhas alianças e formar outras novas sempre que, aos seus olhos, o equilíbrio de poder parecesse haver sido perturbado e fosse necessário um realinhamento de forças para restabelecê-lo. Naquele período, a política externa constituía de fato um esporte de reis, que não deveria ser tomado mais a sério do que passatempos e apostas a serem jogados em lances estritamente limitados, e absolutamente despidos de princípios transcendentais de qualquer tipo. Uma vez que assim era a natureza da política internacional, o que hoje nos parece em retrospecto como traição e imoralidade não passava, concretamente, de uma manobra elegante, uma ousada jogada de estratégia ou de um movimento tático delicadamente concebido, tudo aliás executado de acordo com as regras do jogo, que todos os jogadores reconheciam como obrigatórias. Na realidade, o equilíbrio de poder daquele período era mais amoral do que imoral. As regras técnicas da arte da política representavam o seu único padrão de procedimento. A sua flexibilidade, que constituía o seu mérito peculiar, do ponto de vista técnico, era o resultado de uma absoluta impenetrabilidade a considerações de ordem moral, tais como boa-fé e lealdade – deficiência moral que nos parece hoje merecer reparos.

Do início do moderno sistema de Estados, por volta da virada do século XV, até o fim das guerras napoleônicas, em 1815, as nações européias foram os elementos ativos no equilíbrio de poder, com a única e notável exceção da Turquia. Alianças e contra-alianças foram formadas para manter ou restabelecer aquele equilíbrio. O século que transcorreu desde 1815 até o começo da Primeira Guerra Mundial assistiu ao equilíbrio de poder europeu em um sistema de âmbito mundial. Pode-se dizer que essa época começou com a mensagem do presidente Monroe ao Congresso, em 1823, declarando o que hoje é co-

nhecido como a Doutrina Monroe. Ao confirmar a independência política mútua entre a Europa e o hemisfério ocidental, como que dividindo o mundo em dois sistema políticos, o presidente Monroe estabeleceu as bases para a posterior transformação do sistema de equilíbrio de poder, que teve seu âmbito europeu ampliado para uma dimensão universal.

Essa transformação foi considerada pela primeira vez e claramente formulada em um discurso proferido pelo então secretário britânico para Assuntos Estrangeiros, George Canning, perante a Câmara dos Comuns, em 12 de dezembro de 1826. Ele fora criticado por não ter entrado em guerra com a França, a fim de restaurar o equilíbrio de poder que havia sido perturbado pela invasão francesa da Espanha. No intuito de desarmar os seus críticos, ele formulou uma nova teoria do equilíbrio de poder. Valendo-se da circunstância de que o governo britânico acabara de estender o seu reconhecimento à recente independência das repúblicas latino-americanas, ele decidiu por incluir essas, como elementos ativos no referido equilíbrio. Foi este o seu raciocínio:

> "Mas, indago, não haveria outros meios para restaurar o equilíbrio de poder? Por acaso, será este equilíbrio de poder um padrão fixo e inalterável? Não será ele um padrão que se altera perpetuamente, à medida que a civilização avança, à medida que surgem novas nações, as quais tomam o seu lugar entre as comunidades políticas estabelecidas? Há um século e meio, o equilíbrio de poder tinha de ser ajustado entre França e Espanha, Holanda, Áustria e Inglaterra. Após alguns anos, a Rússia assumiu o seu posto elevado na política européia. Mais alguns anos depois, e a Prússia tornou-se uma monarquia não somente substantiva, mas até mesmo preponderante. Assim, enquanto o equilíbrio de poder, em princípio, permanecia o mesmo, os meios de ajustá-lo tornaram-se mais variados e ampliados. Eles se multiplicaram em proporção ao número ora ampliado de Estados consideráveis – em proporção, diria eu, ao número

> de pesos que devem ser trocados de um para o outro prato da balança. .... Não haveria outro modo de resistência, se não por meio de um ataque direto à França – ou por uma guerra a ser travada sobre o solo espanhol? Que tal se pudéssemos tornar inofensiva a posse da Espanha em mãos rivais – inofensiva no que nos diz respeito – e sem maior valor para os seus possuidores? Não seria possível obter uma compensação por depreciação .... por meios mais bem adaptados aos tempos presentes? Se a França conseguisse ocupar a Espanha, seria realmente necessário, de modo a evitar as conseqüências dessa ocupação, que tivéssemos de bloquear Cádiz? Não. Eu vi as coisas por um outro lado – eu vi materiais para compensação em um outro hemisfério. Contemplando a Espanha como nossos antepassados a conheceram, decidi que, se a França dispunha da Espanha, que fosse a Espanha "sem as Índias". Dei vida ao Novo Mundo para restaurar o equilíbrio do Velho."[15]

Esse novo desenvolvimento voltado para um equilíbrio de poder em escala mundial, a ser operado por meio de alianças e contra-alianças, foi consumado no decorrer da Primeira Guerra Mundial, da qual vieram a participar ativamente quase todas as nações do mundo, de um ou do outro lado. A própria designação dessa guerra, como "mundial", assinala a concretização desse desenvolvimento.

Entretanto, em contraste com o que viria a ocorrer na Segunda Guerra Mundial, a Primeira se originou exclusivamente do receio de uma perturbação do equilíbrio de poder europeu, que se achava ameaçado em duas regiões, a Bélgica e os Bálcãs. A primeira, situada junto à fronteira nordeste da França e guardiã das vias de acesso orientais ao canal da Mancha, viu-se transformada em um ponto focal de uma grande competição pelo po-

[15] *Discursos de Sua Excelência George Canning* (Londres, 1836), Vol. VI, pp. 109-11.

der, apesar de não ser suficientemente forte para participar ativamente dessa disputa. Era axiomática a necessidade da independência da Bélgica para o equilíbrio de poder na Europa. A anexação desse país por qualquer uma das grandes nações européias levaria necessariamente esta última a tornar-se demasiadamente poderosa para a segurança das demais. E isso foi reconhecido a partir do momento em que a Bélgica conquistou a sua independência, com o apoio ativo da Grã-Bretanha, da Áustria, da Rússia, da Prússia e da França. Essas nações, reunidas em uma assembléia em Londres, declararam, em 19 de fevereiro de 1831, que "elas tinham o direito, e os acontecimentos lhes impuseram o dever de fazer com que as províncias belgas, depois de se tornarem independentes, não pusessem em risco a segurança geral e o equilíbrio de poder europeu".[11]

Para facilitar a consecução desse objetivo, as cinco nações em causa concluíram um tratado em que declaravam ser a Bélgica "um Estado independente e perpetuamente neutro", sob a garantia coletiva das cinco partes signatárias. Com essa declaração, buscava-se evitar que a Bélgica jamais participasse, de um ou outro lado, do equilíbrio de poder europeu. Foi a violação alemã da neutralidade belga, em 1941, que cristalizou a ameaça germânica ao equilíbrio de poder e permitiu à Grã-Bretanha justificar a sua participação na guerra, ao lado da França, da Rússia e de seus aliados.

A preocupação da Áustria, da Grã-Bretanha e da Rússia na preservação do equilíbrio de poder nos Bálcãs era concomitante com a debilitação do poderio turco naquela região. A Guerra da Criméia, de 1854-56, fora travada entre, de um lado, uma nação aliada da França, a Grã-Bretanha, mais a Turquia e, do outro lado, a Rússia, sob a justificativa de se manter o equilíbrio de poder nos Bálcãs. O tratado de aliança de 13 de março de 1854

[11] *Protocolos de Conferências em Londres Relativas às Questões da Bélgica* (1830-31), p. 60.

declarava "que a existência do Império Otomano, no seu Estado atual, é de importância essencial para o equilíbrio de poder entre os Estados da Europa." As subseqüentes guerras e rivalidades, especialmente os acontecimentos que levaram ao Congresso de Berlim de 1878, e às Guerras dos Bálcãs de 1912 e 1913, foram todos eclipsados pelo temor de que uma das nações mormente interessadas nos Bálcãs pudesse conquistar naquela região um acréscimo de poder desproporcional ao poder das demais nações interessadas.

Nos anos imediatamente anteriores à Primeira Guerra Mundial, tornou-se ainda mais importante o equilíbrio de poder nos Bálcãs. Tendo em vista que a Tríplice Aliança (entre a Áustria, a Alemanha e a Itália) parecia contrabalançar de modo aproximado o equilíbrio da Tríplice *Entente* (entre França, Rússia e Grã-Bretanha), a combinação de poder que conquistasse uma superioridade decisiva nos Bálcãs poderia facilmente assegurar uma vantagem decisiva no equilíbrio de poder global europeu. Foi esse receio que motivou a Áustria, em julho de 1914, a buscar solucionar as suas pendências com a Sérvia de uma vez por todas, e que induziu a Alemanha a apoiar a Áustria de modo incondicional. E esse foi também o temor que levou a Rússia a apoiar a Sérvia, e a França a secundar a Rússia. Em sua mensagem telegráfica de 2 de agosto de 1914, dirigida ao rei Jorge V, da Inglaterra, o czar russo sumariou bem a situação, quando disse que o efeito da predominância da Áustria sobre a Sérvia "teria sido o de transtornar o equilíbrio de poder nos Bálcãs, região que é de tão vital interesse para meu império, tanto como para aquelas potências que desejam a manutenção do equilíbrio de poder na Europa. ... Confio em que o seu país não deixará de apoiar a França e a Rússia na luta para manter o equilíbrio de poder na Europa."[15]

[15] *British Documents on the Origins of the War, 1898-1914* (London: His Majesty's Stationery Office, 1926), Vol. XI, p. 276.

Depois da Primeira Guerra Mundial, a França manteve alianças permanentes com a Polônia, a Checoslováquia, a Iugoslávia e a Romênia; além do que, em 1935, concluiu uma aliança com a União Soviética, que contudo não foi implementada. Essa política pode ser compreendida como uma espécie de equilíbrio de poder de natureza preventiva, que já antecipava a volta da Alemanha e, por isso, buscava manter o *status quo* de Versalhes para tal eventualidade. Por outro lado, a formação, em 1936, de uma aliança entre Alemanha, Itália e Japão, conhecida também como Eixo, destinava-se a funcionar como um contrapeso contra a aliança entre a França e as nações da Europa Oriental, que buscaria, ao mesmo tempo, neutralizar a União Soviética.

Assim, o período entre as duas guerras mundiais firma-se na realidade sob a égide do equilíbrio de poder, mediante alianças e contra-alianças, embora em teoria o princípio desse equilíbrio devesse ter sido suplantado pelo princípio da segurança coletiva da Liga das Nações. O caso é que, na realidade, a segurança coletiva não aboliu o equilíbrio de poder, como será visto mais tarde, com mais detalhes.[16] Ao contrário, ela o reafirmou, sob a forma de uma aliança universal contra qualquer agressor potencial, na presunção de que tal aliança suplantaria sempre o agressor. A concepção da segurança coletiva, contudo, difere da inerente ao equilíbrio de poder, em vista do princípio de associação que leva à formação da aliança. As alianças fundadas no equilíbrio de poder são constituídas por determinadas nações, ou por uma aliança delas, sobre a base do que essas nações individuais consideram como seus interesses nacionais respectivos. Já o princípio organizador da segurança coletiva é o respeito pela obrigação moral e legal de considerar um ataque, por qualquer nação, a qualquer nação da aliança, como um ataque

[16] Ver Capítulo 24.

a todos os membros da aliança. Como conseqüência, espera-se que a segurança coletiva entre em operação de modo automático. Isto é, a agressão aciona imediatamente a contra-aliança, que entra em operação e protege a paz e a segurança com a maior eficiência possível. As alianças dentro do arcabouço de um sistema de equilíbrio de poder, diferentemente, caracterizam-se muitas vezes pela incerteza na efetividade da operação, uma vez que dependem de considerações políticas das nações que formam a aliança. Essa fraqueza do sistema de equilíbrio de poder é ilustrada pela defecção da Itália da Tríplice Aliança, em 1915, e pela desintegração do sistema francês de alianças, entre 1935 e 1939.

O "MANTENEDOR" DO EQUILÍBRIO

Sempre que o equilíbrio de poder deve ser alcançado por meio de uma aliança – e este é o procedimento geralmente adotado ao longo da história do mundo ocidental – devemos distinguir duas possíveis variações deste padrão. Para nos valermos da metáfora do equilíbrio de uma balança, diríamos que o sistema pode consistir em dois pratos, em cada um dos quais se encontram a nação ou nações identificadas com a mesma política, do *status quo* ou do imperialismo, conforme o caso. É assim que costumam operar as nações continentais da Europa.

No entanto, o sistema também pode consistir em dois pratos acrescidos de um terceiro elemento, que chamaremos de "*mantenedor*" do equilíbrio, ou "*balanceador*". Este *balanceador* não está permanentemente identificado com a política de qualquer uma das nações ou grupo de nações. Seu único objetivo, dentro do sistema, é a manutenção do equilíbrio, independentemente das políticas concretas às quais a balança deva servir. Como conseqüência, o mantenedor jogará o seu peso ora em um prato da balança, ora no outro, guiado exclusivamente por

uma consideração: a posição relativa dos pratos. Desse modo, ele porá o seu peso sempre no prato que parecer estar mais alto que o outro, por ser o mais leve. O *balanceador* poderá, portanto, em um espaço relativamente curto de tempo, tornar-se o amigo ou o adversário de todos as grandes potências, caso estas venham, de modo alternativo, a amea-çar o equilíbrio de poder, por se aproximarem da predominância sobre os demais, ou, por sua vez, por serem ameaçados por outros que estejam prestes a assegurar um tal predomínio. Parafraseando uma conhecida declaração de Palmerston: o mantenedor do equilíbrio não tem amigos ou inimigos permanentes; ele só tem o interesse permanente em manter o próprio equilíbrio de poder.

O *balanceador* encontra-se em uma posição de "esplêndido isolamento". Isolado aliás, por sua livre escolha, uma vez que tem de recusar-se a formar vínculos permanentes com qualquer dos lados, já que os dois se encontram em constante porfia, no sentido de aumentar o peso do prato respectivo e, desse modo, assegurar o sucesso para seu lado. O mantenedor do equilíbrio espera, no centro, com imparcialidade vigilante, para saber qual dos pratos está para baixar. Pode-se dizer, assim, que seu isolamento é "esplêndido" uma vez que o apoio que ele dê ou recuse a um dos lados pode constituir o fator decisivo na luta do poder, a sua política externa, se conduzida com destreza, será capaz de extrair o preço mais elevado daqueles a quem ele ampara. Contudo, a despeito de qualquer preço que se pague para consegui-lo, esse apoio será sempre incerto e mudará de um lado para o outro, de acordo com os movimentos pendulares da balança, motivo por que as políticas do *balanceador* serão sempre recebidas com desagrado e sujeitas a condenação por razões morais. Por esses motivos, já se tem dito do mais exímio *balanceador* dos tempos modernos, a Grã-Bretanha, que ela faz com que os outros lutem as suas guerras, que ela mantém a Europa dividida para melhor dominar o continente e que é tal a inconstância de suas políticas, que se torna

impossível firmar alianças com a Grã-Bretanha. "Pérfida Álbion"[17] tornou-se uma expressão proverbial na boca dos que não conseguiram obter o apoio da Grã-Bretanha, por muito que o tenham tentado, ou que o perderam depois de ter pago pelo mesmo um preço que lhes pareceu demasiado elevado.

O mantenedor do equilíbrio ocupa a posição-chave no sistema de equilíbrio de poder, visto que sua posição determina o resultado da luta pelo poder, motivo pelo qual ele foi chamado o "árbitro" do sistema, a quem cabe decidir quem ganhará e quem perderá. Ao impossibilitar que qualquer nação, ou combinação de nações, ganhe predominância sobre as demais, ele preserva a sua própria independência, bem como a independência de todas as outras nações, o que o torna um fator poderoso no campo da política internacional.

O detentor, ou mantenedor, do equilíbrio pode exercer o seu poder de três diferentes maneiras. Ele pode fazer com que o seu apoio a uma nação ou aliança dependa de certas condições favoráveis à manutenção ou à restauração do equilíbrio. Ele pode sujeitar a essas mesmas condições o seu apoio tendo em vista um ajuste de paz. Ele pode, finalmente, em qualquer das situações, e independentemente da manutenção do equilíbrio de poder, conseguir que os objetivos de sua própria política nacional sejam concretizados no decorrer do processo de equilibrar a balança de poder dos outros.

A França, sob Luís XIV, e a Itália, na década anterior à Primeira Guerra Mundial, tentaram desempenhar esse papel de árbitro do equilíbrio de poder europeu. Mas a França se encontrava demasiadamente envolvida na luta pelo poder no continente europeu, constituía uma parte por demais intrínseca ao seu equilíbrio e se mostrava demasiadamente carente de superio-

[17] Álbion: nome dado à ilha de Bretanha na Antigüidade. [Nota do Tradutor].

ridade de comando para representar aquele papel com sucesso. A Itália, por sua vez, não dispunha de suficiente peso para impor sua vontade e assegurar a posição-chave na balança do poder. Por isso, ela só ganhou a condenação moral e não o respeito que políticas similares haviam granjeado para a Grã-Bretanha. Somente Veneza, no século XVI, e a Grã-Bretanha, desde o reinado de Henrique VIII, foram capazes de tornar sua capacidade de manter o equilíbrio de poder entre outras nações uma das pedras basilares de suas políticas externas, mediante o emprego dos três métodos mencionados acima, usados individualmente ou combinados.

A idéia apareceu pela primeira vez, com relação aos venezianos, em uma carta escrita em 1553 pela rainha Maria, da Hungria, ao embaixador imperial na Inglaterra. Ela assinalava que os italianos tinham boas razões para opor-se à França, mas, continuava: "Vós sabeis como eles receiam o poder tanto de um como do outro dos dois príncipes [Carlos V e Francisco I] e como eles estão preocupados em equilibrar o seu poder."[18] Nos anos seguintes, face às recusas de Veneza às ofertas francesas de aliança, os políticos franceses caracterizaram a política externa de Veneza em termos similares com especial referência aos aspectos de isolamento e imparcialidade em relação a alianças de qualquer dos lados. Em 1554, por exemplo, de acordo com a informação de um embaixador veneziano, Henrique II, da França, teria explicado tais recusas pelo receio de Veneza de que, na eventualidade da morte de Carlos V, a Espanha talvez se visse em situação inferior à da França; Veneza, contudo, buscava "manter as coisas em equilíbrio (*tener le cose in equale stato*)". Um outro embaixador veneziano referia-se, em 1558, ao fato de que os franceses justificavam a política externa de

[18] *Papiers d'État du Cardinal de Granvelle* (Paris, 1842), Vol. IV, p. 121.

Veneza com a sua suspeita de um acréscimo de poder da França e da Espanha. Veneza queria evitar "que a balança pendesse para qualquer dos lados (*che la bilancia non pendesse da alcuna parte*)". Acrescentava ainda o embaixador que "essa política está sendo louvada e até mesmo admirada por pessoas inteligentes; nestes tempos turbulentos, os fracos só podem encontrar proteção na República de Veneza, e por isso, todos os italianos em particular desejam a sua independência e acolhem bem os seus armamentos".[19]

Contudo, o exemplo clássico do *balanceador* foi dado pela Grã-Bretanha. Atribui-se a Henrique VIII esta máxima: *cui adhaero preest* (aquele que eu apóio será o vencedor). Diz-se que ele se fez retratar em um quadro, segurando na mão direita uma balança perfeitamente equilibrada, tendo a França em um dos pratos e a Áustria no outro, e mantendo na mão esquerda um peso pronto para ser jogado em um ou em outro dos pratos. Da Inglaterra da época de Elizabeth I foi dito "que a França e a Espanha eram como os Pratos da Balança da Europa, e a Inglaterra o Fiel, ou *Mantenedor* da Balança".[20] Em 1624, um folheto francês convidava o rei Jacob a seguir o glorioso exemplo de Elizabeth e de Henrique VIII, "o qual representou tão bem o seu papel, entre o imperador Carlos V e o rei Francisco, fazendo-se temido e lisonjeado por ambos e mantendo como que uma balança entre eles."

Com o aparecimento de Luís XIV como o novo aspirante à monarquia universal, tornou-se cada vez mais popular, tanto na Inglaterra como em outros países, considerar que a missão inglesa consistia em agir como "árbitro da Europa", ao manter em equilíbrio os Habsburgos e a França.

[19] Eugeno Albéri, *Le Relazioni degli Ambasciatori Veneti al Senato*, ASeries I (Firenze, 1862), Vol. II, pp. 287, 464.

[20] William Camden, *Annales of the History of the Most Renowned and Victorious Princess Elizabeth, Late Queen of England* (London, 1635), p. 196.

Esse mesmo padrão foi aplicado de modo crítico às políticas externas de Carlos II e James II, que se aliaram a Luís XIV, o mais forte rival do poder britânico, contra a Holanda, e em amparo às políticas antifrancesas de Guilherme III. Com a Guerra da Sucessão da Espanha, esse mesmo paradigma passou a ser visto como um dogma, especialmente na Inglaterra. E assim permaneceu, aplicado a quaisquer novas combinações de potências, praticamente inalterado até que os liberais de Manchester, após a metade do século XIX, advogaram um afastamento completo dos assuntos do continente europeu – isto é, o isolacionismo – como o princípio da política externa britânica. Como tradição e prática da diplomacia britânica, essa variedade de equilíbrio de poder só parece ter desaparecido em anos recentes, com o declínio do poder britânico e o crescimento do poderio americano e russo.[21] Quando essa tradição e esta prática estavam para desaparecer, Winston Churchill resumiu-a em um discurso muito eloqüente ao Comitê dos Membros Conservadores sobre Assuntos Estrangeiros, em março de 1936:

> "Durante quatrocentos anos, a política externa da Inglaterra consistiu em opor-se à potência do Continente mais forte, mais agressiva e mais dominadora e, particularmente, em evitar que os Países Baixos caíssem nas mãos de uma tal potência. Vistos à luz da história, entre tantas mudanças de nomes e de fatos, esses quatrocentos anos de propósito firme e coerente terão de ser considerados como um dos mais notáveis episódios dentre os anais de qualquer raça, nação, Estado ou povo. Além do mais, a Inglaterra, em todas as ocasiões, tomou sempre o caminho mais difícil. Confrontada por Felipe II da Espanha; lutando contra Luís XIV e sob o comando de Guilherme III e

[21] Sobre este assunto, ver discussão mais detalhada no Capítulo 21.

Marlborough; ou contra Napoleão, contra Guilherme II da Alemanha, em todas essas ocasiões, teria sido mais fácil e certamente muito tentador juntar-se ao mais forte e compartilhar os frutos da conquista. Apesar disso, sempre tomamos o caminho mais árduo, unimo-nos às potências menos poderosas, construímos com elas uma coligação e assim, pudemos derrotar e frustrar o tirano militar continental, não importa quem fosse ele, nem a nação que ele comandasse. Foi assim que preservamos as liberdades da Europa, protegemos o crescimento de sua vivaz e variegada sociedade e pudemos emergir, após quatro lutas terríveis, com uma fama crescente e um Império ampliado, e com os Países Baixos seguramente protegidos em sua independência. Essa é a maravilhosa tradição inconsciente da política externa britânica. Todos os nossos pensamentos estão voltados hoje para essa tradição. Não conheço fato algum que possa alterar ou enfraquecer a justiça, a sabedoria, a coragem e a prudência com que agiram os nossos antepassados. Desconheço qualquer episódio porventura ocorrido à natureza humana que possa minimamente alterar a validade de suas conclusões. Ignoro qualquer fato – militar, político, econômico ou científico – que me faça sentir que somos menos capazes. Nada sei que me faça sentir que não poderíamos, ou não conseguiríamos, prosseguir na mesma estrada. Aventuro-me a lançar diante de todos essa proposição geral, pois tenho a impressão de que, se ela for aceita, tudo o mais se torna muito mais simples.

Observemos que, para a política da Inglaterra, não é relevante distinguir qual a nação que, em um dado momento, esteja cobiçando o comando da Europa. Não se trata de saber se é a Espanha, ou a monarquia francesa, o império francês, o império germânico ou o regime de Hitler. Ela nada tem a ver com governantes ou nações; só se preocupa em identificar quem é o mais forte ou o tirano potencialmente dominante. Por isso, não deveríamos recear que nos acusem de pró-franceses ou antigermânicos. Se as circunstâncias estivessem invertidas, po-

deríamos igualmente ser pró-alemães e antifranceses. Estamos seguindo um lei de política pública, e não um mero expediente ditado por circunstâncias acidentais, preferências ou antipatias, ou qualquer outro sentimento similar".[22]

[22] Winston S. , Churchill, *The Second World War*, Vol. I, *The Gathering Storm* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1948), pp. 2207-8. Autorizada pelo editor a reprodução).

Capítulo XIII

A ESTRUTURA DO EQUILÍBRIO DE PODER

Sistemas dominantes e dependentes

Até agora, temos nos referido ao equilíbrio de poder como se se tratasse de um só sistema que incluísse todas as nações engajadas ativamente na política internacional. Contudo, um exame mais detido nos revelará que tal sistema é freqüentemente composto de uma quantidade de subsistemas, inter-relacionados entre si, que mantêm em seu conjunto um equilíbrio de poder próprio. O inter-relacionamento entre os diferentes sistemas se dá geralmente pelo vínculo da subordinação, no sentido de que um deles domina o conjunto devido ao grande peso relativo acumulado no seu prato da balança, enquanto que os demais encontram-se como que anexados ao prato do sistema dominante.

Assim, no século XVI, o equilíbrio de poder dominante funcionava entre a França e os Habsburgos embora, ao mesmo tempo, um sistema autônomo mantivesse os Estados italianos em equilíbrio. Na segunda metade do século XVII, desenvolveu-se no norte de Europa um equilíbrio de poder distinto, resultante da ameaça que o poder sueco representava para as nações adjacentes ao mar Báltico. A transformação da Prússia em um poder de primeira grandeza, no século XVIII, provocou a criação de uma modalidade germânica de equilíbrio de poder, na qual a Áustria entrava como o maior peso no outro prato. Esse sistema autônomo, de "uma pequena Europa dentro da grande", só veio a ser dissolvido em 1866, com a expulsão da

Áustria da Confederação Germânica, como conseqüência da Guerra Austro-prussiana do mesmo ano. O mesmo século XVIII viu também o desenvolvimento de um equilíbrio de poder oriental, ocasionado pela ascendência da Rússia. As partilhas da Polônia, em virtude do princípio das compensações (entre Rússia, Prússia e Áustria), constituem a primeira manifestação mais visível daquele sistema novo.

Ao longo de todo o século XIX e até os dias de hoje, o equilíbrio de poder nos Bálcãs tem sido um dos objetos de cuidados das nações da Europa. Já em 1790, a Turquia concluía um tratado com a Prússia, mediante o qual esta última se comprometia a entrar em guerra com a Áustria e a Rússia, "em virtude dos danos que os inimigos, ao cruzar o Danúbio, causavam ao desejável e necessário equilíbrio de poder". Na parte final do século XIX, começou-se a falar de um equilíbrio de poder africano, em uma referência a um certo equilíbrio entre as aquisições coloniais das grandes potências. Mais tarde, foram acrescentados ao vocabulário diplomático o equilíbrio de poder no hemisfério ocidental, no Pacífico, no Oriente Próximo e no Extremo Oriente. Alguém chegou até mesmo a falar em "equilíbrio de poder austríaco". Da monarquia austríaca, abarcando as suas nacionalidades antagônicas, foi dito que ela "é obrigada a aplicar a si própria as regras de conduta que se aplicam mutuamente as potências da Europa, em suas infindáveis rivalidades".[1]

Não se deve a um acaso a circunstância de que a autonomia de tais sistemas de equilíbrio de poder será tão maior, e sua subordinação a um sistema dominante será tão menos visível, quanto mais afastado fisicamente estiverem eles do centro da luta pelo poder – isto é, quanto mais eles operarem ele na peri-

[1] Albert Sorel, *L'Europe et la révolution française* (Paris: E. Plon, 1885), Vol. I, p. 443.

feria do sistema dominante, mais fora estará do alcance das nações dominantes. Desse modo, o equilíbrio de poder italiano pôde desenvolver-se durante o século XV com relativa autonomia, enquanto as grandes nações da Europa estavam ocupadas em outras regiões. Durante a maior parte da história da civilização ocidental, os diferentes sistemas de equilíbrio de poder da Ásia, da África e da América estiveram totalmente independentes das configurações das nações européias, a ponto de serem praticamente ignoradas por elas.

O equilíbrio de poder no hemisfério ocidental até a Segunda Guerra Mundial, e o da Europa Oriental até o fim do século XVIII, devem o seu desenvolvimento autônomo relativo à sua localização na periferia dos centros de poder da época. As partilhas de território polonês, previstas para preservar o equilíbrio de poder na Europa Oriental, foram executadas pelas nações diretamente interessadas, sem interferência de qualquer outra nação. A aliança concluída em 1851 entre o Brasil e o Uruguai contra a Argentina, com o propósito de manter o equilíbrio de poder na América do Sul, só teve uma conexão muito remota com o equilíbrio de poder europeu. Por outro lado, já se tornou possível falar de um equilíbrio de poder africano. Desde que os povos indígenas da África começaram a competir pelo poder, não somente entre si, como também com outras nações não africanas, a África deixou de ser unicamente um objeto da luta de poder centrada em outra parte.

Quanto mais intimamente ligado estiver um sistema de equilíbrio de poder local em relação ao dominante, menos oportunidade terá ele de operar de modo autônomo e mais tenderá a tornar-se meramente uma manifestação localizada do equilíbrio de poder dominante. O equilíbrio de poder no interior da Confederação Germânica, de Frederico o Grande, até a guerra de 1866, apresenta uma situação intermediária entre a completa autonomia e a integração completa. Ele combina um certo grau de autonomia com integração ao sistema dominante. Enquanto

o equilíbrio de poder entre a Prússia e a Áustria constituiu, como já vimos,[2] uma precondição para a preservação das liberdades dos membros da Confederação Germânica, esse equilíbrio também foi indispensável para a manutenção do equilíbrio de poder Europa como um todo.

O equilíbrio germânico preenchia, portanto, duas funções: uma, dentro de sua própria estrutura; a outra, para o sistema geral de que ele fazia parte. De modo inverso, a fusão da Prússia com a da Áustria, ou a dominação de uma pela outra, não só traria a destruição da independência dos Estados germânicos, como teria ainda ameaçado a liberdade das outras nações européias. Edmund Burke afirmava: "Se a Europa não entender que a independência e o equilíbrio do império estão na própria essência do sistema de equilíbrio de poder na Europa ..., todas as políticas européias há mais de dois séculos foram desgraçadamente erradas".[3] A perpetuação do equilíbrio entre a Prússia e a Áustria estava, portanto, no interesse não só dos outros membros da Confederação Germânica, mas de todas as nações européias.

Quando, como conseqüência da Guerra de 1886, a Prússia, e depois a Alemanha, ganharam uma vantagem permanente sobre a Áustria – o que destruiu o equilíbrio de poder entre as duas nações e fez da Alemanha o poder predominante na Europa –, a tarefa de preservar pelo menos a independência da Áustria contra violações por parte de seu vizinho mais forte passou a ser uma das funções do sistema de equilíbrio de poder europeu. Foi em conseqüência desse interesse europeu permanente que, após a Primeira Guerra Mundial, os aliados vitoriosos buscaram evitar a fusão da Áustria com a Alemanha, para o que se valeram de meios legais, econômicos e políticos. Além disso, foi

[2] Ver página 336.
[3] *Works*, Vol. IV (Boston:Little, Brown and Company, 1889), p. 330.

dentro da lógica dessa situação que Hitler considerou a anexação da Áustria como uma necessária cabeça de ponte para chegar à estrada que o levaria à derrubada do equilíbrio de poder europeu.

O equilíbrio de poder nos Bálcãs desempenha uma função semelhante desde as últimas décadas do século XIX. Aqui, também, a manutenção de um equilíbrio de poder entre as nações balcânicas foi considerada como um pré-requisito para a manutenção do equilíbrio de poder europeu. Sempre que o equilíbrio local foi ameaçado, as grandes potências européias intervieram para restaurá-lo. A declaração do czar russo, no começo da Primeira Guerra Mundial, citada anteriormente,[4] ilustra claramente essa conexão.

Mudanças Estruturais no Equilíbrio de Poder [5]

Nos tempos modernos, as relações entre o equilíbrio de poder dominante e os sistemas locais mostraram uma tendência crescente a alterar-se, em detrimento da autonomia dos sistemas locais, ocorrência essa que se explica pelas mudanças estruturais que o equilíbrio de poder dominante sofreu desde a Primeira Guerra Mundial e que se tornaram manifestas na Segunda Guerra. Já mencionamos a expansão gradual do sistema dominante de equilíbrio de poder, da Europa Ocidental e Central para o resto do continente e, daí em diante, para os demais continentes, até que, com a Primeira Guerra Mundial, todas as nações do planeta já se encontravam participando ativamente de um sistema de equilíbrio de poder de âmbito mundial.

[4] Ver página 361.
[5] Para outras mudanças estruturais, ver páginas 358 e segs. e Capítulo 21.

Junto com o prosseguimento dessa expansão, houve um deslocamento dos principais pesos da balança do equilíbrio, da Europa para os outros continentes. Ao iniciar-se a Primeira Guerra Mundial, os pesos principais eram predominantemente europeus: Grã-Bretanha, França e Rússia, em um dos pratos; Alemanha e Áustria, no outro. Já no fim da Segunda Guerra Mundial, os principais pesos em cada prato eram inteiramente não europeus, como no caso dos Estados Unidos, ou preponderantemente não europeus, a saber: a União Soviética. Em conseqüência, alterou-se toda a estrutura do equilíbrio de poder mundial. No fim da Primeira Guerra Mundial, e até mesmo ainda no começo da Segunda, os dois pratos da balança, por assim dizer, ainda se encontravam na Europa, embora os pesos pudessem vir de todas as partes do mundo. Em sua maioria, ainda eram europeus não só os principais protagonistas, como os prêmios em disputa. Parafraseando as palavras de George Canning, já citado, as potências não européias só eram chamadas quando se tratava de restabelecer o equilíbrio de poder na Europa. E, no dizer de Churchill, em 1940, "o Novo Mundo, com todo o seu poder e vigor, toma a sua posição para a defesa e liberação do Velho".

Hoje, o equilíbrio de poder na Europa já não constitui o centro da política mundial, em torno do qual os equilíbrios locais se agrupavam, ora em conexão mais íntima, ora com um grau maior ou menor de autonomia. Hoje, o equilíbrio de poder europeu tornou-se uma mera função do equilíbrio de poder mundial, do qual os Estados Unidos e a União Soviética representam os principais pesos, colocados em pratos opostos. A redistribuição do poder na Europa constitui somente uma das questões concretas em torno das quais gira a disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética.

O que é verdade sobre o sistema dominante passado ainda se aplica a todos os tradicionais sistemas. O equilíbrio de poder nos Bálcãs, tanto quanto os equilíbrios no Oriente Próximo e no Extremo Oriente, compartilharam o destino do sistema geral

europeu. Tornaram-se apenas funções do novo equilíbrio de poder de âmbito mundial, meros "teatros" onde se trava a disputa de poder entre os dois grandes protagonistas. Poder-se-ia dizer que, de todos os sistemas de equilíbrio de poder local, somente o sistema latino-americano conservou uma certa medida de autonomia, protegido como é pela predominância dos Estados Unidos.[6]

[6] Para as causas responsáveis pela destruição da maioria desses sistemas autônomos, ver o Capítulo 21.

Capítulo XIV

A AVALIAÇÃO DO EQUILÍBRIO DE PODER

Tendo em vista a sua estrutura alterada, como deveremos proceder para avaliar o equilíbrio de poder e estimar o seu futuro grau de utilidade para a preservação da paz e da segurança no mundo moderno?

Ao explicar sua natureza e operação, salientamos sua inevitável conexão com um sistema multiestatal e sua função protetora desse sistema. Ao longo de sua história, de mais de quatrocentos anos, a política do equilíbrio de poder conseguiu evitar que um Estado conquistasse o domínio universal. Ela teve êxito, igualmente, em preservar a existência de todos os membros do sistema de Estados modernos, desde a conclusão da Guerra dos Trinta Anos, em 1648, até as partilhas da Polônia, no fim do século XVIII. E, mesmo assim, só foi possível evitar o domínio por um Estado mediante o recurso à guerra, que grassou praticamente de modo contínuo desde 1648 até 1815 e, no século XX, envolveu virtualmente todo o mundo, em duas ocasiões. Além disso, os dois períodos de estabilidade, um iniciado em 1648 e o outro, em 1815, foram precedidos pela eliminação em massa de pequenos Estados e, a partir da fragmentação da Polônia, entremeados por uma grande quantidade de atos isolados similares.

O que importa para a nossa discussão é a circunstância de que tais atos foram realizados em nome do próprio princípio do equilíbrio de poder, cuja principal justificativa para servir como princípio fundamental do sistema de Estados modernos fora o de que ele era indispensável para a preservação da independência dos Estados individuais. Não só falhou o equilíbrio de poder, por

não ter podido proteger a independência da Polônia, como o próprio princípio da compensação territorial para cada membro, como meio de equilibrar o acréscimo obtido por qualquer outro membro, acabou acarretando a destruição do Estado polonês. Essa destruição da Polônia foi apenas o primeiro e mais espetacular exemplo de uma série de partilhas, anexações e destruições de Estados independentes que, de 1815 até o presente, foram concretizadas para a aplicação desse mesmo princípio. A incapacidade de desempenhar a sua função em favor de Estados individuais, além do insucesso em preenchê-la em benefício do sistema de Estados como um todo, por quaisquer outros meios que não a guerra, real ou potencial, denuncia as três principais debilidades do equilíbrio de poder como princípio orientador de política internacional: sua incerteza, sua irrealidade e sua inadequação.

A Incerteza do Equilíbrio de Poder

A idéia de um equilíbrio entre um certo número de nações, no intuito de prevenir que qualquer delas se torne tão forte que possa ameaçar a independência das demais, constitui uma metáfora recolhida do campo da mecânica. Ela era perfeitamente adequada para o modo de pensar dos séculos XVI a XVIII, que apreciava pintar a sociedade e todo o universo como um mecanismo gigantesco, semelhante a uma máquina ou a um maquinismo de relógio, criado e mantido em funcionamento pelo relojoeiro divino. Acreditava-se que, no interior desse mecanismo, e dos mecanismos menores que o compõem, as relações mútuas das partes individuais poderiam ser determinadas de maneira exata por meio de cálculos mecânicos, de modo a tornar precisamente previsíveis as suas ações e reações. A metáfora dos dois pratos da balança, mantidos em equilíbrio mediante uma distribuição igual de pesos em cada lado e propiciando o mecanismo para a manutenção da estabilidade e da ordem na cena

internacional, tem sua origem na filosofia mecânica. Foi aplicada a matérias de ordem prática na política internacional de acordo com o espirito dessa filosofia.

O equilíbrio de poder, assim concebido mecanicamente, mostra-se carente de um critério quantitativo facilmente reconhecível, por meio do qual se poderá medir e comparar o poder relativo de uma quantidade de nações. Pois é somente com base em um critério desses, comparável ao dos quilos e gramas em uma balança de verdade, que se poderia dizer, com um mínimo de segurança, que uma determinada nação tende a tornar-se mais poderosa do que uma outra, ou que as duas tendem a manter um equilíbrio de poder entre si mesmas. Além disso, só mediante o recurso a um parâmetro assim concebido é que as variações de poder teriam como ser convertidas em unidades quantitativas, a fim de serem transferidas de um prato para o outro da balança, de modo a restabelecer-se o equilíbrio. A teoria e a prática do equilíbrio de poder, como já vimos, encontraram esse critério em termos de território, população e armamentos. As políticas de compensação e de armamentos competitivos serviram, ao longo da história do sistema de Estados modernos, como a aplicação prática desse critério.

Mas, pode-se perguntar, será que o poder de uma nação repousa realmente na extensão de seu território? Ficará uma nação mais poderosa pelo fato de possuir um território mais extenso? Já ficamos sabendo, pelo nosso exame dos fatores que entram na composição do poder de uma nação, que a resposta só poderá ser afirmativa se estiver acompanhada de restrições tão abrangentes, a ponto de anular o caráter afirmativo da resposta. No final do reinado de Luís XIV, o tamanho do território francês era maior do que tinha sido no início. Apesar disso, a França se tornara mais fraca, no final daquele reinado, do que era quando ele começou. Essa mesma relação inversa entre o tamanho do território e o poder nacional pode ser revelada por uma comparação entre o total das terras e do poderio prussiano, no momen-

to da morte de Frederico o Grande, em 1786, e os mesmos fatores dez anos depois. Até o começo do século XIX, a Espanha e a Turquia possuíam territórios imensos, que excediam em tamanho aos de qualquer das grandes nações da Europa. No entanto, elas se incluíam entre as mais fracas nações engajadas ativamente na política internacional. Embora a geografia – de que a extensão territorial é um dos componentes – constitua de fato um dos fatores que integram o poder nacional, o território não passa de um mero fator dentre outros. Mesmo que, adotando-se o modelo das compensações do final do século dezoito, se tomem em consideração a qualidade do território e a quantidade e a qualidade da população nele localizada, ainda assim se estará lidando com muito menos do que com a totalidade dos fatores componentes do poder de uma nação. O mesmo raciocínio se mostra verdadeiro quando tomamos como parâmetro de comparação a qualidade e a quantidade dos armamentos

A índole nacional e, sobretudo, o moral nacional e a qualidade do governo, especialmente na conduta de política externa, constituem os mais importantes, mas também os mais fugidios componentes do poder nacional. Torna-se impossível para o observador da cena contemporânea ou para o explorador das tendências futuras avaliar, mesmo que com precisão apenas aproximada, as contribuições relativas desses elementos para o poder das diferentes nações. Além do mais, a qualidade dessas contribuições está sujeita a mudanças contínuas, imperceptíveis no momento em que elas se realizam e só reveladas mais tarde, nas horas de crise e de guerra. O cálculo racional da força relativa de várias nações, que constitui a própria essência vital do equilíbrio de poder, transforma-se em uma série de intuições, cuja correção só é possível comprovar mais tarde, em retrospecto.[1]

[1] Ver a ampla discussão deste problema no Capítulo 10.

Bolingbroke, que foi um dos grandes praticantes do equilíbrio de poder, afirmava:

> "O momento exato em que se move a balança do poder, como a passagem do solstício em um dos trópicos, é imperceptível à observação comum. Tanto em um como no outro caso, é necessário que haja algum avanço na nova direção, para que a mudança seja distinguida. Os que se encontram no prato que cai – sim, porque na balança política, diferentemente do que sucede em todas as demais, o prato mais leve é o que desce, e o que está cheio é o que sobe; os que estão no prato em queda não se desprendem facilmente das prevenções habituais ligadas a maiores riqueza, poder, capacidade ou coragem, nem do grau de confiança inspirada por esses hábitos. Os que se acham no prato em ascensão não sentem de imediato a sua força nem se deixam logo empolgar pela confiança nesta, que somente a experiência vitoriosa lhes dará. Os que mais se preocupam em observar as variações dessa balança também estão sujeitos, muitas vezes, aos mesmos erros de julgamento e aos mesmos preconceitos. Continuam a temer um poder que já não pode afligi-los ou, ao contrário, permanecem não sentindo apreensões de um poder que se torna cada dia mais temível." [2]

Um opositor do equilíbrio de poder, no século XVIII, procurou demonstrar o absurdo dos cálculos comuns naquela época, perguntando qual destes dois príncipes seria o mais poderoso: o que possuísse três libras de força militar, quatro libras de capacidade de estadista, cinco libras de dedicação e duas

[2] "*On the Study and Use of History*", *The Works of Lord Bolingbroke*, Vol. VII (Philadelphia: Carey and Hart, 1841), p. 258;

libras de ambição, ou um outro que contasse com doze libras de força militar, mas somente uma libra de todas as outras qualidades? O autor atribui vantagem ao primeiro dos príncipes, embora ninguém possa com certeza afirmar que a sua resposta estaria correta sob qualquer circunstância, mesmo admitindo-se a possibilidade – obviamente hipotética – de que fosse possível determinar quantitativamente o peso relativo dessas qualidades tão distintas.

Essa dubiedade quanto aos cálculos de poder é inerente à natureza do próprio poder nacional. Ela estará em jogo, portanto, mesmo no mais simples padrão de equilíbrio de poder, a saber, quando uma nação se opõe a uma outra. Essa incerteza se vê, ademais, ampliada de modo imponderável, quando os pesos em um ou nos dois pratos são compostos não de unidades simples, mas de alianças. Nesse caso, torna-se necessário não somente computar o seu próprio poder nacional e o do seu oponente, e correlacioná-los um com o outro, mas ainda realizar a mesma operação com respeito ao poder nacional de seus aliados e de seus rivais. O risco dessas conjecturas agrava-se ainda mais quando se tem de estimar o poder de nações que pertençam a uma civilização diferente da nossa. Já é bastante difícil calcular o poder da Grã-Bretanha ou da França. Torna-se muito mais complicado ainda fazer uma estimativa correta do poder da China, do Japão ou até mesmo da União Soviética. Entretanto, o cúmulo da incerteza reside no fato de que nem sempre se pode estar seguro sobre quem são os aliados e os adversários de cada lado. Os alinhamentos motivados por alianças nem sempre correspondem às alianças que se opõem mutuamente em um verdadeiro confronto de guerra.

Frederico o Grande, que foi um dos grandes mestres do equilíbrio de poder, e que havia aprendido muito com tristes experiências, chamou a atenção de seu sucessor para esse problema. Em seu Testamento Político de 1768, escreveu:

"Uma arte de conjectura freqüentemente enganadora é utilizada como base para a maioria dos grandes desígnios políticos. Tomamos como ponto de partida o fator mais certo de que temos notícia, combinamo-lo o melhor possível com outros fatores, embora conhecidos de modo imperfeito, e disso tudo retiramos a conclusão mais correta possível. Para tornar as coisas mais claras, darei um exemplo. A Rússia busca conquistar o apoio do rei da Dinamarca. Ela lhe promete o ducado de Holstein-Gottorp, que pertence ao grão duque Russo e, com isso, espera assegurar o seu apoio para sempre. Acontece que o rei da Dinamarca é inconstante. Como poderíamos prever todas as idéias que podem passar por aquela jovem cabeça? Há os favoritos, as amantes e os ministros, que prendem a sua atenção propondo-lhe vantagens de um outro poder que lhe parecem melhores que as oferecidas pela Rússia. Será que eles não conseguirão levá-lo a mudar de lado como aliado? Todas as operações ligadas à política externa são dominadas por uma incerteza semelhante, que se apresenta a cada vez de forma distinta, o que faz com que grandes alianças tenham por vezes resultados bem diferentes dos que os planejados pelos seus membros."[3]

Essas palavras, escritas quando o período clássico do equilíbrio de poder estava chegando ao seu final, nada perdem de sua pungência quando postas à prova por recentes acontecimentos históricos. A composição das alianças e contra-alianças que se poderia ter previsto em agosto de 1938, imediatamente antes do desfecho da crise checoslovaca, era certamente muito diferente da que acabou se efetivando um ano depois, quando

[3] *Dis politischen Testamente Friedrichs des Grossen* (Berlin, 1920), p. 192.

da deflagração da Segunda Guerra Mundial, e da que se materializou mais de dois anos depois, como conseqüência do ataque a Pearl Harbor. Nenhum estadista, por maiores que fossem seu conhecimento, sua sabedoria e sua capacidade de previsão, poderia ter antecipado todos esses desenvolvimentos e baseado nelas as suas políticas de equilíbrio de poder.

Imediatamente antes da irrupção da Primeira Guerra Mundial, em julho de 1914, ninguém poderia afirmar com certeza se a Itália iria cumprir as suas obrigações, nos termos do Tratado da Tríplice Aliança, e juntar-se à Alemanha e à Áustria em uma guerra contra França, Grã-Bretanha e Rússia, se ela permaneceria neutra ou, ainda, se ficaria com o lado oposto. Tampouco, já em 30 de julho de 1914, sabiam os estadistas da Alemanha e da Áustria se a Rússia iria mesmo lutar contra a Áustria, no intuito de manter o equilíbrio de poder nos Bálcãs. Naquele dia, o embaixador britânico junto ao governo alemão transmitiu ao seu governo, como sendo a opinião daquelas autoridades, que "está fora de questão uma guerra generalizada, uma vez que a Rússia não podia nem queria entrar em guerra".[1] Segundo relatórios do embaixador britânico, tinha-se a mesma crença em Viena.

Do mesmo modo, não estava claro para todo o mundo que a Grã-Bretanha entraria na Primeira Guerra Mundial ao lado da França e da Rússia. Ainda em 1º de junho de 1914, o secretário britânico para Assuntos Estrangeiros declarava perante a Câmara dos Comuns, confirmando aliás uma declaração do primeiro-ministro, feita no ano anterior, que a Grã-Bretanha não estava vinculada por obrigação alguma, porventura desconhecida do Parlamento e do público, que pudesse levá-la à guerra. O governo britânico estava convencido de que a troca secreta de

[1] *British Documents, on the Origins of the War, 1898-1914* (London: His Majesty's Stationery Office, 1926), Vol. XI, p. 361.

notas entre o secretário de Assuntos Estrangeiros e o embaixador francês, que tivera lugar em novembro de 1912, não havia afetado a sua liberdade de ação em caso de uma guerra continental. Os governos francês e russo contavam com uma intervenção britânica, embora sem ter certeza disso.[5] O embaixador britânico relatou de Berlim, em 30 de julho de 1914, que o embaixador francês "vive me repreendendo continuamente pelo fato de a Inglaterra manter obscuras as suas intenções e diz que a única maneira de se evitar uma guerra generalizada consistiria em declarar que a Inglaterra lutará ao lado da França e da Rússia."[6]

---

[5] O grau de ambigüidade da situação criada por essa troca de notas torna-se evidente pela leitura da nota que o secretário britânico para Assuntos Estrangeiros, *sir* Edward Grey, escreveu em 22 de novembro de 1912, ao senhor Paul Cambon, embaixador Francês junto à Grã-Bretanha – e que é substancialmente reiterada pela resposta deste último, no dia seguinte.

"Nos anos recentes, de tempos em tempos, especialistas militares franceses e britânicos têm realizado consultas. Sempre ficou entendido que o exercício dessas consultas não restringe a liberdade de qualquer dos dois governos de decidir, em qualquer momento futuro, se ele assistirá ou não o outro com forças armadas. Concordamos que tal consulta entre especialistas não é, nem deve ser considerada como sendo, um engajamento que comprometa qualquer governo a ação, em uma contingência que não surgiu e talvez nunca venha a surgir. A disposição, por exemplo, respectivamente das esquadras francesa e britânica, no momento presente, não está baseada em um engajamento de cooperar em uma guerra.

"Vossa Excelência, contudo, salientou que, se qualquer dos governos tiver razão para esperar um ataque não provocado por uma terceira potência, poder-se-ia tornar essencial saber se ele poderia, nessa eventualidade, depender da assistência armada do outro.

"Concordo que, se qualquer um dos dois governos tiver razões graves para esperar um ataque não provocado da parte de um terceiro Poder, ou algo que ameaçasse a paz geral, ele devem imediatamente discutir com o outro se ambos os governos deveriam agir conjuntamente, no sentido de prevenir qualquer agressão e preservar a paz, bem como, em tal eventualidade, que medidas estariam eles preparados a tomar em comum. Se essas medidas envolverem ação, os planos dos estados maiores deveriam ser tomados em consideração imediatamente, e os governos decidiriam então que conseqüência deveria ser dada a eles." *Collected Diplomatic Documents Relating to the Outbreak of the European War*. (London: His Majesty's Stationery Office, 1915), p. 80.

A ambigüidade da situação também está bem ilustrada pelo telegrama do Czar citado na página 300.

[6] *British Documents*, loc. cit. p. 361.

Os governos das Potências Centrais foram mantidos totalmente ignorantes dessa troca de notas até que a Primeira Guerra Mundial tinha realmente começado. Por esse motivo, eles pressupunham que a Grã-Bretanha se manteria neutra. Como relatou o embaixador britânico em Berlim: "... até o último momento, eles pensavam que a Inglaterra não entraria."[7] Por esse motivo, concluíram eles que o equilíbrio de poder os favorecia. A França e a Rússia partiram de uma conjectura oposta e chegaram à conclusão contrária.

A política britânica de sigilo acerca dos seus compromissos para com a França tem sido criticada amplamente, sob a argumentação de que a Alemanha jamais teria entrado em guerra contra a França e a Rússia se soubesse com antecedência que a Grã-Bretanha se uniria a essas últimas – isto é, se ela tivesse podido fazer os seus cálculos de equilíbrio de poder com o conhecimento do acordo anglo-francês de novembro de 1912. Na realidade, contudo, nenhum dos três governos – britânico, francês ou russo – estava de antemão inteiramente seguro do que significaria esse entendimento para o equilíbrio de poder em agosto de 1914. Portanto, mesmo que o governo alemão tivesse sabido sobre o acordo, ele não poderia estar certo sobre qual seria a verdadeira distribuição de poder na véspera da Primeira Guerra Mundial. É nessas condições de extrema incerteza, inerente aliás a qualquer sistema de equilíbrio de poder composto de alianças, que devemos buscar as razões por que fracassou o equilíbrio de poder em evitar a Primeira Guerra Mundial. O subsecretário alemão para Assuntos Estrangeiros expressou de modo espontâneo a insegurança a que tinham sido todos levados pelo sistema de alianças e contra-alianças, quando disse ao embaixador britânico, em 1º de agosto de 1914, que

[7] *Ibid.*, p. 363

a Alemanha, a França "e talvez a Inglaterra" tinham sido levadas às hostilidades. "Nenhuma delas queria de modo algum a guerra ... , (que resultara) desses ... sistemas de alianças, que foram a maldição dos tempos modernos".[8]

A Irrealidade do Equilíbrio de Poder

Essa incerteza no que diz respeito a todos os cálculos de poder não somente torna esse equilíbrio incapaz de aplicação prática, como nos conduz à própria negação do mesmo, na prática. Uma vez que nenhuma nação pode estar segura de que seus cálculos de distribuição de poder estão corretos, em qualquer momento da história, é necessário pelo menos que seus erros, sejam eles quais forem, não coloquem a nação em desvantagem na disputa pelo poder. Em outras palavras, a nação precisa ter, pelo menos, uma margem de segurança que lhe permita fazer cálculos errôneos e, apesar disso, manter o equilíbrio de poder. Para tal fim, todas as nações ativamente empenhadas na disputa pelo poder necessitam na realidade de buscar alcançar não um equilíbrio – isto é, uma igualdade – de poder, mas uma superioridade em seu favor. E, uma vez que nenhuma nação tem como antecipar até que ponto os seus cálculos se afastarão da realidade, o resultado é que todas as nações acabam tendo de buscar atingir o máximo de poder alcançável sob determinadas circunstâncias. Só dessa maneira poderão elas esperar atingir aquela margem máxima de segurança mensurável com o máximo de erros que poderiam cometer. A aspiração ilimitada por mais poder, potencialmente sempre presente nos impulsos de poderio das nações, como já pudemos

[8] *Ibid.*, p. 284.

ver,[9] encontra no sistema de equilíbrio de poder um poderoso incentivo para transformar-se em uma realidade.

Tendo em vista que é universal o desejo de alcançar um máximo de poder, todas as nações necessitam estar sempre em guarda contra a possibilidade de que seus próprios equívocos de cálculo, acrescentados a eventuais acréscimos de poder de outras nações, possam acarretar uma inferioridade para si próprias, hipótese esta que elas têm de evitar a qualquer custo. Por isso, todas as nações que tenham conseguido uma primazia aparente sobre suas competidoras tendem a consolidar tal vantagem e utilizá-la para modificar de modo permanente a distribuição de poder, em seu favor. Isso pode ser feito por meio de pressão diplomática, fazendo com que todo o peso dessa vantagem recaia sobre as demais nações e obrigando-as a fazer concessões que consolidarão a referida vantagem temporária, transformando-as em superioridade permanente. O mesmo também pode ser alcançado por meio da guerra. Uma vez que, em um sistema de equilíbrio de poder, todas as nações vivem no receio constante de que, na primeira oportunidade disponível, as suas rivais as despojem de sua atual posição de poder, o resultado é que todas as nações passam a ter um interesse vital em saber antecipadamente quando e se ocorrerá tal possibilidade e fazer com as outras o que elas mesmas não querem que as outras lhes façam. Para citarmos novamente o autor Bolinbroke:

> "Os pratos da balança do poder jamais ficarão parados em equilíbrio, do mesmo modo como jamais se poderá perceber (porque isso talvez nem seja perceptível) o ponto preciso em que eles indicam a igualdade. Basta no caso, como acontece em outras áreas de interesse humano, que o desvio não seja

[9] Ver páginas 117 e 139 e seguintes.

demasiadamente grande. Alguns sempre haverá. Portanto, torna-se necessária uma atenção constante para esses desvios. Quando eles ainda são pequenos, seu crescimento pode ser facilmente evitado, mediante a adoção de cuidados a tempo e das precauções indicadas pela boa política. Quando, contudo, eles se tornam maiores, por falta desses cuidados e dessas precauções, ou devido a eventos imprevistos, impõe-se empregar mais vigor e realizar esforços redobrados. Mesmo em tais casos, contudo, será necessário ponderar com reflexão sobre todas as circunstâncias que formam a conjuntura. Do contrário, desfechando-se um ataque sem êxito, corre-se o risco de que o desvio venha a ser confirmado, e de que aquele poder, já considerado exorbitante, se torne maior ainda. Ou então, atacando com demasiado êxito, e reduzindo o peso de um dos pratos, cria-se a possibilidade de que o outro prato venha a receber demasiado poder. Nesses casos aquele que tiver considerado, nas histórias de tempos passados, as estranhas revoluções que o tempo produz e o perpétuo fluxo e refluxo das fortunas privadas e públicas, de reinos e Estados, bem como dos que ali governam ou já governaram, estará inclinado a pensar que se, mediante uma guerra, os pratos puderem ser trazidos de volta a uma posição próxima da que tinham antes do grande desvio, tudo o mais pode ser deixado a acidentes e à utilização que a boa política for capaz de fazer deles."[10]

A guerra preventiva, embora vista com horror na linguagem diplomática e abominada pela opinião pública democrática, não passa na realidade de um subproduto natural do sistema de equilíbrio de poder. E aqui, mais uma vez, são instrutivos os acontecimentos que levaram à eclosão da Primeira Guerra Mundial, pois foi nessa ocasião que, pela última vez, os assuntos estrangeiros

[10] *Op. cit.*, p. 291.

foram conduzidos em obediência às regras clássicas do equilíbrio de poder. A Áustria estava decidida a modificar em seu favor o equilíbrio de poder nos Bálcãs, e de uma vez por todas. Ela acreditava que a Rússia, embora ainda não de todo pronta para atacar, estava com seu poder em ascensão, motivo pelo qual qualquer adiamento de uma ação decisiva tornaria menos favorável para si a distribuição de poder, tal como se encontrava naquele momento. Cálculos semelhantes eram feitos em Berlim, com respeito à distribuição de poder entre a Alemanha e a Rússia. Esta, por sua vez, estava disposta a não permitir que a Áustria modificasse a distribuição de poder em seu favor, esmagando a Sérvia. A Rússia calculava que tal acréscimo súbito no poder de sua potencial inimiga mais do que compensaria qualquer provável aumento futuro de seu próprio poder. Foi em parte devido à consideração desses cálculos russos que a Grã-Bretanha recusou-se, até o último momento, a declarar abertamente o seu apoio à Aliança Franco-Russa. Como disse o embaixador britânico junto à Alemanha, em 30 de julho de 1914: "Uma declaração nesse sentido, no presente momento, embora pudesse levar a Alemanha a hesitar, poderia igualmente incitar a Rússia e, se esta atacasse a Áustria, a Alemanha teria de entrar nas hostilidades, temendo ou não a esquadra britânica".[11] O Estado-Maior Supremo da Alemanha, em um memorando ao chanceler imperial, datado de 29 de julho de 1914, analisou a mecânica do equilíbrio de poder com uma clareza pouco comum: a Rússia

> "... anuncia que pretende declarar a mobilização, quando a Áustria avançar sobre a Sérvia, pois não pode permitir a destruição desta última pela Áustria, embora a Áustria tenha explicado que não tenciona fazê-lo.

[11] *British Documents*, loc. cit., p. 361.

> Quais terão de ser, e serão, as próximas conseqüências? Se a Áustria avançar sobre a Sérvia, ela terá de enfrentar não somente o exército sérvio como ainda a força, vastamente superior, da Rússia. Por isso, ela não poderá entrar em guerra com a Sérvia, sem proteger-se contra um ataque pela Rússia. Significa isso que ela será obrigada a mobilizar a outra metade de seu exército, pois não poderá de modo algum entregar-se à discrição de uma Rússia toda preparada para a guerra. Contudo, no momento em que a Áustria mobilizar todo o seu exército, passa a ser inevitável a colisão dela com a Rússia. E isso, para a Alemanha, constituiria o *casus foederis*.[12] Se a Alemanha não quiser faltar à palavra com a sua aliada, e permitir que ela seja aniquilada pela superioridade russa, ela também terá de mobilizar-se, o que resultaria na mobilização do resto dos distritos militares russos. E então a Rússia estará em condições de dizer: estou sendo atacada pela Alemanha. Com isso, ela garantirá para si o apoio da França, a qual, nos termos do pacto de aliança, está obrigada a tomar parte na guerra, caso a sua aliada, a Rússia, seja atacada. Assim, a Aliança Franco-Russa, tantas vezes enaltecida como um pacto puramente defensivo, criado exclusivamente para fazer face aos planos agressivos da Alemanha, entrará em operação, e terá início a matança mútua das nações civilizadas da Europa."[13]

Jamais será possível provar ou refutar a alegação de que, graças à sua influência estabilizadora, o sistema de equilíbrio de poder ajudou a evitar muitas guerras. Não seria possível voltar atrás na história, tomando uma determinada situação hipotética

[12] Eventualidade prevista em um tratado de aliança, cuja concretização determina o cumprimento das obrigações nele assumidas (Nota do Tradutor).
[13] Max Montgelas and Walther Schuecking, editors, *Outbreak of the World War: German Documents Collected by Karl Kautsky* (New York : Oxford University Press, 1924), p. 307.

como ponto de partida. Contudo, embora ninguém possa dizer quantas guerras teria havido sem o equilíbrio de poder, não é difícil constatar que a maioria dos conflitos travados desde o início do sistema de Estados modernos tiveram sua origem nesse sistema de equilíbrio. São três os tipos de guerras intimamente ligadas à mecânica do equilíbrio de poder: a guerra preventiva, a que já nos referimos, e na qual ambos os lados seguem objetivos imperialistas; a guerra antiimperialista; e a guerra imperialista propriamente dita.

Nas condições prevalecentes em um sistema de equilíbrio de poder, a oposição entre, de um lado, uma nação que advoga o *status quo*, ou uma aliança delas, e, de outro, uma potência imperialista, ou um grupo delas, muito provavelmente levará ao conflito. Na grande maioria dos casos, desde Carlos V até Hitler ou Hiroíto, elas de fato desembocaram em guerras. As nações defensoras do *status quo*, que por definição se dedicam a atividades pacíficas e só querem preservar o que já possuem, dificilmente terão condições para acompanhar o rápido e dinâmico crescimento de poder que caracteriza uma nação inclinada à expansão imperialista.

Os aumentos relativos de poder, desde 1933 até a eclosão da Segunda Guerra Mundial, alcançados pela Grã-Bretanha e pela França, de um lado, e pela Alemanha, do outro, ilustram de modo muito vivo os diferentes ritmos e dinâmicas nos acréscimos de poder entre nações que defendem o *status quo* e nações imperialistas. Em um ambiente de corrida armamentista, é natural que saiam perdendo as nações do *status quo*, motivo por que a sua posição relativa tenderá a deteriorar-se em um ritmo que se acelera com o prolongamento daquela corrida. O tempo favorece as nações imperialistas e, à medida que ele avança, os pratos da balança destas vão baixando sob o peso crescente de seu poder, ao passo que o prato das nações do *status quo* se elevam cada vez mais. Desse modo, torna-se cada vez mais difícil para estas últimas restaurar o equilíbrio: elas têm forçosa-

mente de perceber que, se essa tendência não for energicamente invertida, a posição das nações imperialistas se tornará virtualmente inexpugnável, e suas possibilidades de restabelecer o equilíbrio de poder estarão irremediavelmente perdidas. Essa foi a situação em que se encontraram a Grã-Bretanha e a França, em setembro de 1939. Nessas circunstâncias, a guerra, com todas as suas possibilidades infinitas, afigura-se como a única alternativa a uma humilhante inserção na órbita de poder da nação imperialista. A dinâmica da política internacional, ao atuar entre as nações do *status quo* e as nações imperialistas, caminha necessariamente para uma perturbação do equilíbrio de poder que, do ponto de vista das nações do *status quo*, a guerra parece constituir a única política capaz de oferecer-lhes no mínimo uma oportunidade de restabelecer o equilíbrio de poder em seu favor.

No entanto, a própria ação de restaurar esse equilíbrio já encerra os elementos geradores de uma nova perturbação. A própria dinâmica do poder, tal como delineado anteriormente, torna inevitável esse desenvolvimento. Quem defendia ontem o *status quo* transforma-se, com a vitória, no imperialista de hoje, contra o qual o vencido de ontem buscará vingar-se amanhã. A ambição do vencedor, que tomou das armas para poder restaurar o equilíbrio, aliada ao ressentimento do derrotado, que não conseguiu derrubá-lo, tendem a fazer com que o novo equilíbrio se torne um ponto de transição virtualmente invisível entre uma perturbação e a seguinte. Desse modo, o processo inerente à manutenção do equilíbrio levou muitas vezes à substituição de um poder predominante por um outro, mediante a alteração do próprio equilíbrio. Carlos V, dos Habsburgos, foi contido pela França em suas aspirações de uma monarquia universal, para ser sucedido por Luís XIV, da França, cujas aspirações, semelhantes, coligaram toda a Europa contra ele. Uma vez que o equilíbrio se restabelecera contra Luís XIV, surgiu um novo elemento perturbador em Frederico o Grande, da Prússia. A

tentativa de dominação do mundo, pela França sob o comando de Napoleão, foi seguida de um lance similar, por parte da Santa Aliança, sob a liderança dos mais poderosos entre os antigos inimigos de Napoleão, a Áustria e a Rússia. A derrota dessas duas últimas acabou trazendo a ascensão da Prússia à condição de domínio na Alemanha, e a desta, no âmbito europeu. Vinte anos após sua derrota na Primeira Guerra Mundial, a Alemanha já era de novo a nação predominante na Europa, ao mesmo tempo em que o Japão ascendera à posição similar na Ásia. No mesmo momento em que esses dois países perderam a condição de fatores ativos no equilíbrio de poder, aparece em cena uma nova disputa pelo poder entre os Estados Unidos, de um lado, e a União Soviética e a China Comunista, do outro. Com a dissolução do bloco sino-soviético, a China aproximou-se dos Estados Unidos e do Ocidente, embora tenha mantido a sua independência, o que contribui para a formação de um novo equilíbrio de poder mais complexo.

O equilíbrio de poder como ideologia

Nossa discussão tem avançado até agora baseada na presunção de que o equilíbrio de poder consiste em um mecanismo criado para a autodefesa de nações cuja independência e existência estejam ameaçadas por um desproporcional aumento de poder de oura nações. O que já foi dito do equilíbrio de poder só é realmente verdadeiro no entendimento de que o referido mecanismo é empregado de modo legítimo para seus declarados propósitos de autoproteção. Contudo, já vimos também como os impulsos de poder de certas nações podem assenhorear-se de princípios ideais e transformá-los em ideologias, no intuito de disfarçar, racionalizar e justificar-se a si próprias. E isso já foi feito com o equilíbrio de poder. Aplica-se a este último o que já dissemos acerca da popularidade de ideologias antiimperialistas em geral.

Nações sequiosas de império já proclamaram muitas vezes que só queriam o equilíbrio. Outras, interessadas somente em manter uma determinada situação, tentaram freqüentemente dar a uma mudança no *status quo* a aparência de um ataque ao equilíbrio de poder. Quando, no início da Guerra dos Sete Anos, em 1756, a França e a Inglaterra se encontravam em guerra, os escritores britânicos justificavam a política de seu país em função das necessidades do equilíbrio de poder europeu, enquanto que os publicistas franceses sustentavam que a França se vira compelida a opor-se à supremacia britânica no mar e na América do Norte, de modo a restaurar o "equilíbrio do comércio".

Quando apresentaram, em 1813, as suas condições de paz a Napoleão, as Potências Aliadas invocaram o princípio do equilíbrio de poder. Quando Napoleão recusou essas condições, ele igualmente invocou "o equilíbrio de direitos e interesses". Mais tarde, no início de 1814, quando os Aliados confrontaram o representante de Napoleão com um *ultimatum*, exigindo que a França, em nome do equilíbrio de poder, devolvesse todas as conquistas feitas desde 1792, o representante francês respondeu: "Será que os soberanos aliados não ... queriam estabelecer um equilíbrio justo na Europa? Não declaram eles que ainda o querem hoje? Manter o mesmo poder relativo que ela sempre teve também é o único desejo real da França. Mas a Europa já não é hoje o que era há vinte anos." E, com isso, ele chegou à conclusão de que, à luz da geografia e da estratégia, até mesmo a retenção pela França da margem esquerda do rio Reno mal bastaria para restaurar o equilíbrio de poder na Europa. Em resposta, disseram os representantes dos Aliados: "A França, ao retroceder às suas dimensões de 1792, ainda permanece como um das mais fortes potências do continente, graças à sua localização central, à sua população, às riquezas de seu solo, à natureza de suas fronteiras, à quantidade e distribuição de seus pontos fortificados." Desse modo, ambos os lados procuravam aplicar o princípio do equilíbrio de poder à mesma situação e chega-

vam a resultados irreconciliáveis, motivo por que falhavam os esforços de terminar com a guerra.

Situação semelhante ocorreu quarenta anos mais tarde, e por razões semelhantes. Na Conferência de Viena de 1855, com a qual se buscava terminar a Guerra da Criméia, a Rússia concordou com seus opositores em fazer da manutenção do equilíbrio de poder no mar Negro a base de um acordo. Contudo, declarava a Rússia que: "a predominância da Rússia no mar Negro .... é absolutamente necessária para o equilíbrio europeu"; uma predominância que seus adversários buscavam pôr um fim e que afirmavam que a marinha russa era "ainda demasiadamente forte em comparação com a esquadra turca". A paz foi concluída em 1856, com base nos termos ditados pelos adversários da Rússia.

As dificuldades encontradas em avaliar corretamente as posições de poder relativas de diversas nações levaram a que a invocação do equilíbrio de poder se tornasse uma das ideologias preferidas da política internacional, razão, aliás, pela qual a expressão acabou sendo usada de modo muito frouxo e impreciso. Quando uma nação deseja justificar uma providências sua no cenário internacional, é de se esperar que ela se refira àquele sistema como o mecanismo desejável para a manutenção ou restauração do equilíbrio de poder. Se uma nação desejar desacreditar certas políticas seguidas por uma outra, o mais provável é que ela as condene por constituírem uma ameaça ou perturbação do equilíbrio de poder. Dado que a tendência inerente ao sistema de equilíbrio de poder, no sentido próprio das palavras, consiste em preservar a situação de *status quo*, é normal que aquela expressão, quando empregada no contexto das nações favoráveis ao *status quo*, torne-se um sinônimo deste último ou de qualquer esquema de distribuição de poder prevalecente em um determinado momento. Qualquer modificação em uma distribuição de poder já existente será, portanto, repelida como um fator de perturbação do equilíbrio de poder. Desse modo, uma nação inte-

ressada na preservação de uma determinada distribuição de poder buscará dar a impressão de que seu interesse reside no desenvolvimento do fundamental e universalmente aceito princípio do sistema de Estados modernos, o que o tornaria idêntico ao interesse comum a todas as nações. Com isso, a referida nação, em vez de ser vista como defendendo uma preocupação particular e egoísta, assume a atitude de guardião daquele princípio geral, isto é, de defensor da comunidade internacional.

É nesse sentido que se fala, por exemplo, no equilíbrio de poder no hemisfério ocidental (que poderia ser transtornado pelas políticas de nações não americanas) ou do equilíbrio de poder no Mediterrâneo (que precisa ser defendido contra a interferência russa). Contudo, convém esclarecer que, em ambas as situações, o que a pessoa se propõe defender, em cada um dos casos, não é propriamente o equilíbrio de poder, mas uma determinada distribuição de poder considerada como favorável a uma nação específica ou grupo de nações. Escreveu o *New York Times*, em uma de suas reportagens sobre a Conferência dos Ministros de Assuntos Estrangeiros em Moscou, no ano de 1974: "A nova unidade da França, Grã-Bretanha e dos Estados Unidos ... pode ser apenas temporária, mas altera o modo como é percebido o equilíbrio de poder."[11] O que ele queria dizer na realidade não é que se tivesse alterado o equilíbrio de poder, no sentido próprio da expressão, mas que a distribuição de poder posterior à realização da conferência era mais favorável aos países do ocidente do que a anterior.

A utilização do sistema de equilíbrio de poder como uma ideologia acentua as dificuldades inerentes à mecânica do equilíbrio de poder. Entretanto, convém notar que não constitui mero acidente o emprego corrente de uma ideologia a que se presta

[11] 27 de abril de 1947, p. 23.

o equilíbrio de poder. Trata-se de uma potencialidade inerente à sua própria essência. O contraste entre a desejada precisão e a ausência real da mesma, entre a projetada aspiração de equilíbrio e o verdadeiro objetivo de predominância – o qual está, como já vimos, na própria essência do equilíbrio de poder – transforma de início este último, de um certo modo, em uma ideologia. Com isso, o equilíbrio de poder assume uma realidade e uma função que ele não tem na realidade e, portanto, tende a mascarar, racionalizar e justificar a política internacional como ela é praticada de fato.

A Inadequação do Equilíbrio de Poder

Já reconhecemos a contribuição real que o equilíbrio de poder, durante o período de seu florescimento, nos séculos XVII, XVIII e XIX, deu estabilidade ao sistema de Estados modernos e ajudou na preservação da independência de seus membros. Não obstante, convém indagar: foi mesmo o equilíbrio de poder, sozinho, que alcançou esses resultados benéficos, ou terá havido, naquele período da história, outros fatores em operação, sem os quais o equilíbrio de poder não poderia tê-lo conseguido?

A influência moderadora de um consenso moral

Foi o inglês Edward Gibbon quem assinalou tal fator em 1781, em um momento em que o seu país estava empenhado em uma guerra perdida contra suas colônias americanas, França, Espanha e Holanda. Ele propôs então:

> " ... considerar a Europa como uma grande república, cujos habitantes, embora de origens diferenciadas, atingiram um ní-

vel aproximadamente igual de civilidade e de ultura. O equilíbrio de poder continuará a flutuar, e a prosperidade, tanto a nossa como a dos reinados vizinhos, pode ser alternativamente elevada ou deprimida; mas esses eventos não podem prejudicar em sua essência a nossa situação geral de felicidade, o sistema de artes, leis e costumes, que distinguem, acima do nível do resto da humanidade, os europeus e as suas colônias. .... Os abusos da tirania são limitado pelo interesse mútuo do temor e da vergonha; as repúblicas ganharam em ordem e estabilidade; as monarquias absorveram os princípios de liberdade ou, pelo menos, de moderação; e o sentimento de honra é introduzido nas constituições mais imperfeitas, graças aos costumes gerais dos tempos. Na paz, o progresso do conhecimento e da indústria é acelerado pela emulação de tantos rivais ativos; na guerra, as força européias são exercitadas por meio de competições moderadas e inconclusivas."[15]

[15] *The Decline and Fall of the Roman Empire* (The Modern Library Edition), Vol. II, pp. 93-5. Um relato igualmente brilhante dos resultado benéficos do sistema de equilíbrio de poder pode ser en ontrado *em uma* contribuição anônima para a *Edinburgh Review*, Vol. I (janeiro de 1803), pág. 348: "Mas, se não fosse aquela salutar rivalidade de vizinhos rivais, que os políticos modernos aprenderam a apreciar, quantas conquistas e mudanças de domínio poderiam ter acontecido, em vez de guerras, nas quais se perderam algumas vidas inúteis, e alguns supérfluos milhõe foram dissipados? Quantas belas partes do globo poderiam ter sido mergulhadas em sangue, em vez de termos algumas centenas de marinheiros combatendo inocentemente nas planuras estéreis do oceano e alguns milhares de oldados empenhados no científico, metódico e imperturbável sistema de combates, em países destacados para esse fim, e aos quais se recorre como a uma arena onde as disputas das nações possam ser decididas? Podemos de fato olhar para a história do século pa sado como a mai orgulhosa era dos anais de todas as espécies; o período mais brilhante pelo saber, habilidade e indústria; pelas virtudes mai moderadas e pelo bom senso; pelo refinamento no governo e uma difusão igualitária da liberdade; acima de tudo, pelo perfeito conhecimento das artes da administração, que estabeleceu certas regras gerais de conduta entre a nações; evitou a derrubada de impérios e a absorção de Estados débeis nos corpo. de vizinhos vorazes; fixou limites para a marcha da conquista e tornou o desembainhar da espada uma medida de recurso extremo; ao passo que, em outras eras, essa era a resposta que acudia sempre ao primeiro impulso."

Comenta o professor Toynbee sobre essa passagem:

" E, no entanto, a confiança de Gibbon era justificada, no caso, pelo acordo de paz de 1783. Na Guerra Revolucionária Americana, a Grã-Bretanha foi derrotada em última instância por uma avassaladora coalizão de forças contrárias. Contudo, os seus oponentes não pensavam em esmagá-la. Eles tinham lutado pelo objetivo limitado e preciso de estabelecer a independência das colônias revoltosas, libertando-as da Coroa Britânica. No caso dos colonos, porque, para eles, a independência constituía um fim em si mesmo. No caso dos aliados franceses dos colonos, porque, no entendimento de uma cultivada arte de governo francesa, a secessão das trezes colônias americanas do Império Britânico já seria suficiente para restaurar o Equilíbrio de Poder, que fora indevidamente desviado em favor da Grã-Bretanha pelo efeito cumulativo de vitórias britânicas sucessivas nas três guerras anteriores. Portanto, no ano de 1783, quando a vitória estava novamente com os franceses, pela primeira vez em quase cem anos de lutas, os estadistas franceses contentavam-se em alcançar um objetivo mínimo mediante uma economia máxima de recursos. O governo francês não foi instigado por memórias rancorosas de fracassos anteriores a valer-se dessa ocasião para acertar velhas contas. Eles não foram sequer seduzidos pela idéia de continuar lutando pela desanexação do Canadá, então o principal domínio americano da Coroa Francesa, que fora conquistado pela Coroa Britânica durante a Guerra dos Sete Anos e, oficialmente, cedido pelo rei Luís ao rei George, no ajuste de paz de 1763, apenas vinte anos antes. Nos termos do acordo de paz de 1783, o Canadá foi deixado por uma França vitoriosa na posse da Coroa Britânica; e a Grã-Bretanha, com suas perdas limitadas às trezes colônias, podia congratular-se, na linguagem de Gibbon, por ter sobrevivido, sem naufrágio, a uma flutuação do mecanismo do equilíbrio de poder em que chegara a sua vez de ver reduzida a sua prosperidade, mas na qual nenhum

> dano essencial fora infligido ao Estado geral de felicidade de uma sociedade polida, que era o lar espiritual comum dos súditos do rei George e dos súditos do rei Luís".[16]

Os grandes escritores políticos daquela época estavam perfeitamente cônscios dessa unidade intelectual e moral, que serve de alicerce para o sistema de equilíbrio de poder e que torna possíveis as suas operações benéficas. Mencionaremos apenas três desses escritores; Fénelon, Rousseau e Vattel.

Fénelon, o grande filósofo do reinado de Luís XIV e mentor de seu neto, escreveu no *Suplemento ao exame de consciência sobre os deveres da realeza* [17]:

> " Esse cuidado com a manutenção de uma espécie de igualdade e equilíbrio entre nações vizinhas assegura a tranqüilidade de todas. Desse ponto de vista, todas as nações que são vizinhas e mantêm entre si relações comerciais formam um grande corpo e uma espécie de comunidade. A Cristandade, por exemplo, constitui como que um tipo de república geral, que tem seus interesses, temores e precauções em comum. Tendo em vista o bem de cada um e o benefício geral, todos os membros que integram esse grande corpo têm o dever, no interesse da segurança nacional, de evitar qualquer medida, da parte de qualquer outro membro, que possa perturbar o equilíbrio e acarretar a ruína inevitável de todos os membros do mesmo corpo. Tudo que possa modificar ou prejudicar esse sistema geral da Europa é por demais perigoso e traz em seu bojo males infinitos."[18]

[16] Arnold Toynbee, *A Study of History* (Londres: Oxford University Press, 1939), Vol. IV, p. 149. (Autorizada a reprodução pelo editor).
[17] No original, o título do livro é dado em inglês. (Nota do Tradutor)
[18] *Œuvres* (Paris, 1870), Vol. III, pp. 349, 350.

Rousseau retomou o mesmo tema, ao declarar que "as nações da Europa formam entre si uma nação invisível... O sistema que opera na Europa dispõe exatamente desse grau de solidez que a mantém em um Estado de agitação perpétua, sem subvertê-la".[19] E, de acordo com Vattel, que foi o mais influente dos escritores do século XVIII em matéria de direito internacional:

> "A Europa constitui um sistema político, um corpo em que todo o conjunto é interconectado por relações e interesses de diferentes nações que habitam esta parte do mundo. Já não é formada, como antigamente, por um monte confuso de peças soltas, cada uma das quais se sentindo muito pouco preocupada com o destino das outras, e só raramente percebendo coisas que não se relacionem imediatamente com ela. A atenção detida de soberanos ... torna a Europa uma espécie de república, cujos membros, embora independentes, conseguem se unir, mediante vínculos de interesse comum, no intuito de manter a ordem e a liberdade. Daí surgiu esse conhecido esquema do equilíbrio político ou equilíbrio de poder, de acordo com o qual nenhuma potência, em hipótese alguma, pode predominar ou ditar leis para as demais."[20]

As afirmações dos escritores ressoam nas declarações dos estadistas. De 1648 até a Revolução Francesa de 1789, os príncipes e seus conselheiros partiam do pressuposto de que existia de fato uma unidade moral e política da Europa, o que os levava a referir-se à "república da Europa", à "comunidade dos príncipes cristãos" ou ao "sistema político da Eu-

[19] *Œuvres Complètes* (Bruxelas: Th. Lejeune, 1827)< Vol. 10, pp.172, 179.
[20] *The Law of Nations* (Filadélfia, 1829), Livro III, Capítulo III, pp. 377-8.

ropa" como coisas banais, de cuja existência ninguém duvida. Contudo, o desafio do Império Napoleônico forçou-os a tornar explícitos os fundamentos morais e intelectuais sobre os quais repousava o velho sistema do equilíbrio de poder. A Santa Aliança e o Concerto da Europa, de que trataremos posteriormente com mais detalhes,[21] constituem tentativas de dar uma direção institucionalizada a essas forças morais e intelectuais que tinham representado o sangue vital do equilíbrio de poder.

O Tratado da Santa Aliança, de 26 de setembro de 1815, obrigava os seus signatários – a saber, todos os soberanos da Europa, com exceção de três – a nada mais do que agir em relação a cada dos outros e a seus súditos, em obediência aos princípios cristãos. No entanto, os demais tratados do mesmo ano, que procuravam reconstituir o sistema político europeu, e eram popularmente conhecidos sob o nome de Santa Aliança, estavam voltados de modo mais particular contra a recorrência da revolução em qualquer parte e, de modo especial, naturalmente, na França. Uma vez que a Revolução Francesa constituiu a grande força dinâmica que destruíra o equilíbrio de poder, acreditava-se que qualquer outra revolução traria consigo um ameaça similar. Esse foi o motivo por que o princípio da legitimidade e da inviolabilidade das fronteiras, de 1815, tornou-se a pedra angular sobre a qual, pelo menos, a Áustria, a Prússia e a Rússia tentaram reerguer a estrutura política da Europa.

Ainda em 1860, quando a França conseguiu a cessão da Savóia e de Nice como compensação pelo acréscimo de território alcançado pela Sardenha na Itália, a Inglaterra interveio, invocando um dos princípios de 1815. Escreveu o conde Russell,

[21] Ver Capítulo 27.

secretário britânico para Assuntos Estrangeiros, ao embaixador da Grã-Bretanha na França: "Seja permitido ao governo de Sua Majestade observar que um pedido de cessão de território de um vizinho, apresentado por um Estado tão poderoso quanto a França – cuja política de ampliação territorial anterior e não tão remota acarretou inúmeras calamidades sobre a Europa –, só pode melindrar todo estado interessado no Equilíbrio de Poder e na manutenção da paz geral."

O Concerto da Europa – isto é, a diplomacia levada a efeito mediante conferências entre as grandes potências, que enfrentavam todas as ameaças ao sistema político mediante uma ação concertada – tornou-se o instrumento por meio do qual viriam a ser realizados, inicialmente, os princípios da Santa Aliança e, depois do movimento de desintegração desta última, que culminou nas revoluções liberais de 1848, os interesses comuns da Europa. O Concerto da Europa funcionou em muitas ocasiões durante o século que se estendeu desde sua entrada em operação, em 1814, até a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914. Houve inúmeras referências, em declarações oficiais, à idéia subjacente à sua criação – a saber, a unidade política da Europa ou, para nos valermos das palavras do estadista britânico Castlereagh, "o sistema geral da Europa". Desse modo, as potências aliadas declararam, por volta de 1813, que eles "não deporão as suas armas ... antes que a situação política da Europa tenha sido mais uma vez reafirmada e antes que princípios imutáveis tenham prevalecido sobre vãs pretensões, no intuito de assegurar para a Europa uma paz verdadeira." Na declaração de 5 de fevereiro de 1814, a partir da qual se costuma datar o Concerto da Europa, os representantes da Áustria, da Grã-Bretanha, da Prússia e da Rússia afirmaram que eles não falavam somente em nome de seus países respectivos "mas em nome da Europa, que forma um só todo".

Essas mesmas nações, agora com o acréscimo da França,

estabeleceram a independência da Bélgica, mediante o Protocolo 19 da Conferência de Londres de 1831, e, no interesse do equilíbrio de poder, colocaram a neutralidade da mesma sob a sua garantia conjunta. À guisa de justificação, declararam elas: "Cada nação tem suas leis, mas a Europa também conta com a sua lei própria, que lhe foi outorgada pela ordem social." Durante a Guerra Franco-Prussiana de 1870, o ministro francês Thiers, que tentava inutilmente angariar o apoio de outras nações européias para prevenir a subversão do equilíbrio de poder pela Alemanha, lamentou que "já não se pode encontrar a Europa." Nessa frase, ele homenageava o mesmo princípio de unidade européia que desde 1648 havia representado o sangue vital do equilíbrio de poder. Foi a esse mesmo princípio que o Secretário britânico para Assuntos Estrangeiros, *sir* Edward Grey, apelou em vão quando, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, ele convidou as nações européias para uma conferência destinada a acertar suas diferenças. Pode-se mesmo acrescentar que o primeiro-ministro britânico, Neville Chamberlain, ao forçar em 1938 a Checoslováquia a ceder o Sudeto à Alemanha nazista, agiu sob o equivocado pressuposto de que ainda existia aquela unidade moral, intelectual e política da Europa e que a Alemanha de Hitler fazia parte da mesma.

O consenso moral do sistema de Estados moderno

Observe-se que a confiança na estabilidade do sistema de Estados moderno, que emana de todas essas declarações e ações, resulta não do equilíbrio de poder, mas de uma variedade de elementos, de natureza intelectual e moral, sobre os quais repousam tanto o equilíbrio de poder como a estabilidade do sistema de Estados moderno. Já dizia John Stuart Mill que "na política, como na mecânica, a força que precisa mover o motor deve ser buscada *fora* da maquinaria. Caso ela não apareça, ou

se mostre incapaz de vencer os obstáculos normalmente previsíveis, o mecanismo não funcionará".[22]

[22] Considerations on Representative Government (New York : Henry Holt and Company, 1882), p. 21. Cf. também são penetrantes as observações das páginas 235-6 sobre a importância do fator moral para a manutenção do equilíbrio de poder na política interna: "Quando se diz que a questão envolve somente matéria de moralidade política, isso não reduz a sua importância. As questões de moralidade constitucional não têm menos relevância prática do que as atinentes à própria Constituição. A própria existência de alguns governos, e tudo o que torna outros toleráveis, repousa na observância prática de doutrinas de moralidade constitucional; noções tradicionais nas mentes das várias autoridades constituídas, que modificam o uso que de outro modo se poderia fazer dos seus poderes. Em governos desequilibrados – tais como a monarquia, a aristocracia e democracia puras – tais máximas representam a única barreira que refreia o governo de chegar a excessos extremos na direção de sua tendência característica. Em governos imperfeitamente equilibrados – em que se realiza algum esforço para impor limites constitucionais aos impulsos do poder mais forte, mas também onde o poder é suficientemente forte para ultrapassá-los com, no mínimo, uma impunidade temporária – é somente mediante as doutrinas de moralidade constitucional, reconhecidas e apoiadas pela opinião pública, que se preserva alguma consideração para com o sistema de controles recíprocos previstos na Constituição. Em governos bem equilibrados – aqueles em que o poder supremo é dividido, e em que cada participante é protegido contra as usurpações dos outros, da única maneira possível, isto é, estando armado para a defesa com armas tão fortes quanto as empregadas pelos demais, para o ataque – o governo só pode ser praticado graças à tolerância de todas as partes em admitir o emprego desses poderes extremos; e, nesse caso, pode-se dizer que a Constituição é mantida em existência devido exclusivamente à observância das máximas de moralidade constitucional."
Cf. sobre este ponto também a analogia entre o esforço bélico industrial e o equilíbrio de poder internacional, na obra de R. H. Tawney, The Acquisitive Society (New York: Harcourt, Brace and Company, 1920), pp. 40, 41: "Esse motivo produz o esforço bélico industrial, não como um incidente lastimável, mas como um resultado inevitável. Ele produz o esforço bélico industrial, porque o seu ensinamento prega que todo indivíduo ou grupo tem direito ao que puder conseguir, ao mesmo tempo em que nega a existência de qualquer princípio, exceto o do mecanismo do mercado, que possa determinar o que eles deveriam receber. Uma vez que é limitada a renda disponível para distribuição – e que, portanto, quando certos limites tiverem sido ultrapassados, o que é ganho por um grupo tem de ser perdido por um outro – torna-se evidente que, se as rendas relativas de diferentes grupos não serão determinadas por suas funções, não restará outro método senão a auto-afirmação mútua para determiná-las. O interesse próprio, na verdade, pode levá-los a evitar o uso de sua força plena para exigir a satisfação de suas reivindicações; e, na medida em que isso ocorrer, estará assegurada a paz na indústria, do mesmo modo como os homens tentarão garanti-la nos assuntos internacionais, por meio do equilíbrio de poder. Contudo, a manutenção de uma tal paz irá depender da avaliação que as partes façam de que têm mais a perder do que a ganhar como resultado de uma luta aberta. Em outras palavras, ela não resultará de sua aquiescência a qualquer padrão de remuneração, como uma solução eqüitativa de suas

O que, por exemplo, foi apontado por Gibbon, com particular eloqüência e penetração, como o combustível que mantém em funcionamento o motor do equilíbrio de poder, é o ambiente intelectual e moral dentro do qual os protagonistas da sociedade do século XVIII se movimentavam e que permeia todos os seus pensamentos e ações. Esse homens conheciam a Europa como "uma grande república", sujeita a padrões comuns de "polidez e cultura", afeita a um "sistema de artes, leis e maneiras" comuns. A consciência generalizada desses padrões comuns limitava as suas ambições "mediante a influência mútua do temor e da vergonha", impunha "moderação" às suas ações, e instilava em todos eles "algum sentimento de honra e justiça". Como conseqüência, a disputa pelo poder no cenário internacional se assemelhava a "competições moderadas e inconclusivas".

Da moderação e da falta de conclusão que caracterizaram as disputas políticas nos períodos de 1648 até as guerras napoleônicas e, depois, de 1815 até o ano de 1914, o equilíbrio de poder é não somente a causa como também a expressão metafórica e simbólica, bem como a técnica da realização.

reivindicações. Motivo por que ela será precária, insincera e de breve duração. Faltar-lhe-á, portanto, a condição de algo que é final, definitivo, já que essa qualidade não poderá resultar da mera adição de acréscimos de renda, do mesmo modo como não se limitaria à gratificação de qualquer outro desejo em relação a bens materiais. Uma vez que as reclamações sejam atendidas, a velha disputa recomeça em um novo nível, e sempre recomeçará, enquanto os homens buscarem solucioná-la por meio de aumentos de remuneração, e não mediante a descoberta de um princípio sobre o qual toda remuneração, grande ou pequena, deva ser baseada."

Ver também página 50: "Mas o equilíbrio, quer na política internacional quer na indústria, resulta instável, porque não repousa sobre o reconhecimento recíproco de um princípio por meio do qual sejam limitadas as reivindicações de nações e de indivíduos, mas sim sobre uma tentativa de encontrar uma posição de equilíbrio que possa evitar um conflito, sem impor a asserção de pleitos ilimitados. Não é possível encontrar tal posição de equilíbrio, que aliás não pode existir em um mundo em que são ilimitadas as possibilidades de aumentar o poder militar ou industrial." (Reproduzido com autorização do editor).

Antes que o equilíbrio de poder pudesse impor os seus limites às aspirações de poder das nações, por meio da interação mecânica de forças que se opunham, as nações em litígio tinham previamente de auto-limitar-se, ao aceitar o sistema de equilíbrio de poder como a moldura comum de suas ações. Por muito que desejassem modificar a distribuição dos pesos dos dois pratos da balança de poder, elas tinham de aceitar, em um pacto silencioso, que os dois pratos teriam de continuar existindo, no final, fosse qual fosse o desfecho da contenda. Elas tinham de admitir que, por muito alto que uma subisse e por mais baixo que a outra afundasse, os dois pratos continuariam ligados como um par, pendurados de uma mesma trave, passíveis portanto de elevar-se e de descer, conforme viesse a ser ditado pela futura distribuição dos pesos. Fossem quais fossem as mudanças pretendidas no *status quo*, todas as nações tinham, pelo menos, de reconhecer a imutabilidade de um fator, a existência de um par de pratos, isto é, o *status quo* do próprio equilíbrio de poder. E, sempre que uma nação pudesse inclinar-se pelo esquecimento dessa precondição inarredável, como fez a Áustria com respeito à Prússia, em 1756, ou como a França com a Alemanha, de 1919 a 1923, o consenso de todas as demais nações não lhe permitia manter esse esquecimento por muito tempo.

Esse consenso prosperou no ambiente intelectual e moral da época e extraiu a sua força das relações de poder efetivas, as quais, em circunstâncias normais, tornam qualquer tentativa de derrubar o sistema de equilíbrio de poder uma empreitada sem a menor esperança. Esse consenso, por sua vez, atuando como uma força intelectual e moral, reagiu sobre o ambiente moral e intelectual e sobre as relações de poder, fortalecendo as tendências para a moderação e o equilíbrio. Segundo as palavras de Quincy Wright:

> "Os Estados encontravam-se de tal modo vinculados e organizados que nenhuma agressão poderia ter êxito, a não ser que se apresentasse tão moderada e dirigida que acabasse angariando a aprovação das potências predominantes. Tal aprovação era geralmente concedida às revoltas nos Bálcãs, que progressivamente desintegraram o Império Otomano; à insurreição belga, que separou este país da Holanda; às agressões da Prússia e da Sardenha, que uniram respectivamente as modernas Alemanha e Itália; e a numerosas agressões na África, na Ásia e no Oceano Pacífico, que aumentaram o território dos impérios europeus e ampliaram a civilização européia naquelas áreas".[23]

Foi esse consenso – como que, ao mesmo tempo, pai e filho de padrões morais comuns, de uma civilização comum e de interesses comuns – que manteve sob controle o desejo ilimitado de poder, fator potencialmente inerente, como sabemos, a todas as modalidades de imperialismos, e que evitou que este desejo se tornasse uma realidade política. Sempre que tal consenso deixa de existir ou enfraquece, e se torna inseguro de si próprio, como ocorreu no período iniciado com as partilhas da Polônia e concluído com as guerras napoleônicas, o equilíbrio de poder se mostra incapaz de preencher a sua função em defesa da estabilidade internacional e da independência nacional.

Tal consenso prevaleceu nos períodos de 1648 a 1772 e de 1815 a 1933. Durante o primeiro, o sistema de Estados mais se

[23] "*The Balance of Power*", in Hans Weigert and Vilhjalmur Stefansson, editors, *Compass of the World* (New York : The Macmillan Company, 1944), pp. 53-4.

parecia com uma sociedade competitiva de príncipes, cada um dos quais aceitava como padrão supremo da conduta estatal a razão de Estado – isto é, a busca racional, dentro de certas limitações morais, dos objetivos de poder do Estado considerado individualmente. Cada qual esperava – e tinha razões para assim esperar – que todos os demais compartilhassem do mesmo padrão. As paixões das guerras religiosas cederam o passo ao racionalismo e à moderação céptica do Iluminismo. Nessa atmosfera tolerante, os ódios nacionais e as inimizades coletivas, alimentadas por princípios de qualquer modalidade, mal poderiam florescer. Cada um considerou como um fato indiscutível que os motivos egoístas que animavam as próprias ações levavam os outros a movimentos similares. Constituía, portanto, uma questão de maestria e sorte saber sempre ficar por cima. A política internacional tornou-se realmente um passatempo aristocrático, um esporte de príncipes, onde todos reconheciam as mesmas regras do jogo e se aventuravam em jogadas de risco limitado.

Após o interlúdio das guerras napoleônicas, o duplo temor da revolução e da volta de um imperialismo francês deu origem à moralidade da Santa Aliança, com sua mescla de princípios cristãos, monárquicos e europeus. O Concerto da Europa, na parte final do século XIX, e a Liga das Nações, depois da Primeira Guerra Mundial, somaram a essa herança a idéia do estado-nação. Essa idéia, como um princípio de autodeterminação nacional, tornou-se uma das pedras basilares sobre as quais várias gerações sucessivas, desde as revoluções liberais de 1848 até a irrupção da Segunda Guerra Mundial, tentaram erigir uma estrutura política estável. O que o ministro francês das Relações Exteriores, De la Valette, escreveu em 1866 para um outro representante diplomático tornou-se uma das convicções básicas desse período da história – proclamado novamente por Woodrow Wilson e tornado um dos padrões dos Tratados de Paz de 1919: " O

imperador ... somente vê um equilíbrio real nos desejos satisfeitos das nações da Europa".[24]

O que resta hoje dessa herança? Que modalidade de consenso congrega as nações do mundo no período posterior à Segunda Guerra Mundial? Do exame dos elementos que compõem esse consenso dependerá a avaliação do papel que o equilíbrio de poder talvez possa desempenhar para a liberdade e à estabilidade da comunidade das nações.

[24] A importância do fator moral para a preservação da independência das pequenas nações foi bem salientada por Alfred Cobban, *National Self-Determination* (Chicago : University of Chicago Press, 1948), pp. 170-171: "Mas até mesmo as políticas dos grandes impérios são influenciadas pelo clima de opinião, e já há muito tempo existe uma inclinação em favor dos direitos dos pequenos Estados independentes. Não precisamos nos ocupar com as fontes dessa inclinação, mas a sua existência constitui um fato que o estudioso dos assuntos internacionais não pode desprezar. Os vários fatores que já mencionamos têm todos indubitavelmente a sua importância, mas em nossa opinião o que em última instância protegeu muitos dos pequenos Estados europeus, alguns não maiores que uma cidade, de serem absorvidos pelas grandes potências não foi tanto a força do sentimento nacional nesses pequenos Estados, nem mesmo os efeitos do equilíbrio de poder, quanto o reconhecimento geral de que a destruição de uma soberania independente constituía um ato excepcional e normalmente injustificável. Mesmo no século dezoito, quando o poder dos Estados mais poderosos se expandia rapidamente, a opinião contemporânea, então influenciada pelo ideal clássico de Estado-cidade, via com admiração os Estados menores e acreditava em sua independência. Durante o século XIX, o crescimento do ideal nacionalista em muito contribuiu para abalar essa visão; mas em 1919, como já vimos, ela ainda exercia uma influência considerável." (Reproduzido com permissão da University of Chicago Press).

PARTE 5

LIMITAÇÕES DO PODER NACIONAL: MORALIDADE INTERNACIONAL E OPINIÃO PÚBLICA MUNDIAL

Capítulo XV

MORALIDADE, COSTUMES E A LEI COMO MODERADORES DO PODER

Já vimos no parágrafo anterior que o poder constitui um método grosseiro e não confiável de limitar as aspirações de poder no cenário internacional. Se tudo o que precisássemos saber sobre a política internacional se limitasse apenas às motivações por trás da disputa pelo poder e aos mecanismos mediante os quais ela opera, o cenário internacional se pareceria certamente com o estado da natureza descrito por Hobbes como uma "guerra de cada homem contra cada homem".[1] A política internacional seria então governada por aquelas considerações de oportunismo político de que Maquiavel nos deixou o relato mais agudo e sincero. Em um mundo assim, o fraco estaria completamente à mercê do forte. E a força valeria mais que o direito.

Na realidade, contudo, a própria ameaça de um mundo em que o poder reinasse de modo supremo, e sem qualquer rival, provocaria aquela revolta contra o poder que é tão universal quanto a própria aspiração pelo poder. No intuito de reduzir o risco dessa revolta, de acalmar o ressentimento e a oposição que surgem quando o impulso pelo poder é reconhecido como tal, aqueles que buscam esse poder costumam, como já vimos, empregar ideologias para encobrir os seus objetivos reais. O que constitui de fato a aspiração pelo poder aparece então como

[1] *Leviathan*, Capítulo XIII.

uma coisa diferente, como algo que se encontra em harmonia com os reclamos da razão, da moralidade e da justiça. A sua substância íntima, de que as ideologias de política internacional não passam de mero reflexo, deve ser buscada nas ordens normativas da moralidade, dos costumes e da lei.

Desde a Bíblia até a ética e os esquemas constitucionais da democracia moderna, a principal função desses sistemas normativos tem sido a de manter as aspirações de poder dentro de limites socialmente toleráveis. Todas as éticas, costumes e sistemas legais dominantes na civilização ocidental reconhecem a ubiqüidade dos impulsos de poder e os condenam. Ao contrário, filosofias como as de Maquiavel e Hobbes, que consideram a ubiqüidade desses impulsos como o fato supremo da vida social (e que deve ser aceito, em vez de condenado e restringido), foram vistas com desaprovação pela opinião predominante. Elas carecem da influência internacional e prática que fez de filosofias políticas como as de Santo Agostinho e Locke forças poderosas na civilização ocidental.

Por outro lado, a própria tradição da civilização ocidental, que tenta restringir o poder dos fortes em benefício dos fracos, foi combatida por ser tida como efeminada, sentimental e decadente. Seus opositores têm sido aqueles que, como Nietzche, Mussolini e Hitler, não só aceitam o desejo do mando e a luta pelo poder como fatos sociais basilares, mas ainda enaltecem as suas manifestações desenfreadas e postulam essa ausência de restrições como um ideal para a sociedade e uma norma de conduta para o indivíduo. A prazo longo, contudo, essas filosofias e sistemas políticos que fizeram da cobiça e da luta pelo poder os seus pilares de sustento mostraram ser impotentes e autodestrutivas. A sua debilidade demonstra a robustez da tradição ocidental, que busca, se não eliminar, pelo menos regular e restringir os ímpetos de poder que, de outro modo, estraçalhariam a sociedade ou deixariam a vida e a felicidade dos fracos entregues à vontade arbitrária dos todo-poderosos.

É nesse ponto que a moralidade, os costumes e o direito intervêm, no intuito de proteger a sociedade contra a ruptura e salvar o indivíduo da escravidão e da extinção. Quando uma sociedade ou alguns de seus membros se mostram incapazes de se proteger com sua própria força contra os impulsos de força alheios – quando, em outras palavras, a mecânica da política de poder se mostra insuficiente, como cedo ou tarde terá de acontecer –, esses sistemas normativos tentam suplementar a política de poder com as suas próprias regras de conduta. Esta é a mensagem que o sistema normativo envia tanto aos fortes como aos fracos: a superioridade de força não dá qualquer direito, moral ou legal, para que se faça com tal poder tudo que ele é capaz fisicamente de fazer. Todo poder tem de estar sujeito a limitações, no interesse da sociedade como um todo e no de seus membros como indivíduos. Estes, por sua vez, não correspondem ao resultado da mecânica da luta pelo poder, mas se sobrepõem a essa mesma luta, sob a forma de normas ou regras de conduta, segundo a vontade dos próprios membros da sociedade.

São três as modalidades de normas ou regras de conduta que operam em todas as sociedades mais elevadas: ética, costumes e a lei. Suas características distintivas têm sido muito debatidas nas obras de filosofia e jurisprudência. Para os fins deste estudo, basta-nos salientar que toda regra de conduta se compõe de dois elementos: o comando e a sanção. Não há um comando determinado que seja peculiar a qualquer um dos tipos particulares de norma. " – Não matarás" pode ser um comando de ética, de costumes ou de direito. É a sanção o que diferencia esses três tipos de normas de conduta.

"Não matarás" constituirá um comando de ética, de costumes ou de direito, conforme, no caso de ele ser violado, se aplique ao violador, – para puni-lo e evitar novas violações, – respectivamente uma sanção peculiar à ética, aos costumes ou ao direito. Se o indivíduo A mata o indivíduo B e em seguida sente ferroadas de consciência ou de remorso, estamos em pre-

sença de uma sanção peculiar à ética e, portanto, de uma norma ética. Se A assassina B, e uma sociedade desorganizada reage com demonstrações espontâneas de desaprovação, tais como um boicote comercial, ostracismo social ou algo semelhante, estamos em presença de uma sanção peculiar aos costumes e, portanto, diante de uma norma de costumes. Se, finalmente, A mata B, e uma sociedade organizada reage segundo um procedimento racional, correspondendo a uma ação policial predeterminada – que inclui indiciamento, julgamento, veredicto e punição –, tal sanção se reveste de natureza legal, e a norma pertencerá, portanto, à categoria da lei.

Todas as sociedades domésticas são reguladas por uma complexa rede de normas de conduta dessa espécie, que se apóiam ou se contradizem mutuamente, ou operam de modo independente. Quanto mais importantes para a sociedade forem esses interesses e valores, que ela busca resguardar mediante as tais regras de conduta, mais severas serão as sanções com as quais ela ameaça qualquer infração de suas regras. A sociedade consegue exercer o seu poder máximo de pressão, e portanto dispõe das melhores condições para implementar suas normas de conduta contra seus membros recalcitrantes, quando ela consegue enfeixar simultaneamente todas as diferentes variedades de sanções à sua disposição e aplicá-las contra o infrator de suas normas. Ela estará em sua posição mais fraca, e portanto serão provavelmente menos eficazes suas sanções, quando puder contar com somente um tipo de sanção em apoio a seus interesses e valores. Quando uma regra de conduta impuser uma ação que outra regra possa condenar, o destino do interesse ou valor em jogo dependerá da força relativa das sanções que reforcem os comandos contraditórios.

No caso de uma ameaça à sua própria existência, via traição ou revolução, ou diante de uma ameaça contra a vida de um de seus membros individuais, a sociedade costuma mobilizar todos os três tipos de sanções. É assim que a moralidade, os costumes

e a lei, reforçando-se mutuamente, garantem uma proteção tripla à existência da sociedade e à vida dos membros individuais que a compõem. O potencial traidor ou assassino terá de enfrentar os sofrimentos da consciência, as reações espontâneas da sociedade (na forma, por exemplo, de ostracismo) e a punição da lei. A mesma situação se aplica quando está em jogo não a existência da sociedade ou de seus membros, mas a sua propriedade. A propriedade também está cercada pelo muro triplo da moralidade, dos costumes e da lei. Entre o candidato a ladrão ou trapaceiro e a propriedade que ele cobiça, a sociedade interpõe todas as sanções que consegue empregar.

Quando estão em jogo interesses e valores menos altamente valorados, a sociedade poderá mobilizar somente um tipo de sanção. Desse modo, alguns tipos de práticas competitivas no comércio e na política, como a mentira, são combatidas somente pela moralidade. Os costumes somente entrarão em jogo em condições extremas, como, por exemplo, se o montante e o grau da mentira excederem os níveis que a sociedade considere toleráveis. A lei permanecerá em silêncio no caso de mentira comum, uma vez que, se não fosse por outra razão, nenhuma lei que proíba a mentira poderá ser implementada. Ela só se pronunciará em casos de mentira qualificada, como perjúrio ou fraude, quando a mentira ameaça interesses e valores além da mera verdade. As normas da moda, por outro lado, são impostas exclusivamente pelos costumes, uma vez que as matérias nelas envolvidas não apresentam suficiente importância para que delas cuidem a moralidade ou a lei. Por fim, somente a lei toma em consideração as violações de regulamentos do tráfego. Os critérios de moralidade e dos costumes não participam de sua imposição, uma vez que as sanções da lei são suficientes, de modo geral, para estabelecer algum tipo de ordem mecânica no área do tráfego.

O problema da força relativa dos diferentes tipos de injunção torna-se agudo quando existe um conflito entre diversas regras

de conduta. O exemplo clássico, de um conflito entre duas regras do mesmo sistema legal, e muito discutido nos livros de jurisprudência, consiste na proibição de duelo nos códigos criminais de certos países europeus, enquanto que os códigos militares dos mesmos países exigem que os oficiais resolvam certas disputas por meio de duelos. Um sistema de ética que nos obriga a obedecer a Deus, e não aos homens, ao mesmo tempo que nos impõe "dar a César o que pertence a César", apresenta um conflito similar, quando uma lei do Estado se contrapõe a um dos mandamentos de Deus. São muito freqüentes, particularmente na esfera política, os conflitos desse tipo. Governos rivais – como, por exemplo, um governo revolucionário e um governo legítimo, um governo no exílio e um governo "quisling" – exigem obediência do mesmo grupo de pessoas. As regras de conduta pelas quais se deve pautar um político divergem muitas vezes das normas aplicáveis a todos os membros da sociedade. Considera-se geralmente que a ética e os costumes da política são mais lenientes que as normais gerais correspondentes da sociedade com respeito a certas ações, como por exemplo, a "oratória de campanha" e promessas em geral.

Os conflitos entre distintas regras de conduta são decididos com base na pressão relativa que as sanções das regras conflituosas conseguem exercer sobre a vontade dos indivíduos. Incapaz de obedecer simultaneamente a todas as normas que lhe são impostas, cabe a ele escolher uma delas e violar as outras. A força relativa dessas pressões constitui, por sua vez, a expressão da força relativa das forças sociais que sustentam um grupo de valores e interesses, em oposição a um outro. A ordem normativa da sociedade – cujo intuito consiste em manter as aspirações de poder de seus membros individuais dentro de limites toleráveis socialmente – resulta ela própria, em certa medida, de forças sociais que disputam entre si o domínio da sociedade, por meio de sua influência, digamos, sobre a legislação ou sobre decisões judiciais.

A vida social consiste predominantemente de reações contínuas, que em larga medida se tornaram automáticas, às pressões que a sociedade exerce sobre os seus membros, por meio de suas regras de conduta. Essas regras observam e acompanham o indivíduo continuamente, de manhã até a noite, de forma a modelar as ações dele em conformidade com os padrões da sociedade. Poder-se-ia mesmo dizer que a sociedade, como força dinâmica, nada mais é do que a soma total de suas regras de conduta que impõem padrões de ação a seus membros. O que chamamos de civilização não passa, em um certo sentido, do conjunto das reações automáticas dos membros de uma sociedade às regras de conduta, mediante as quais essa mesma sociedade procurar levar os seus membros a se conformarem a certos padrões objetivos, a restringirem as suas aspirações de poder, bem como a dominá-las e conciliá-las em todos os respeitos socialmente importantes. A civilização de que aqui naturalmente nos ocupamos – a civilização ocidental – tem tido, de modo geral, muito êxito nesse sentido. Não obstante, e contrariamente ao que acreditavam muitos escritores dos séculos XVIII e XIX, ela não conseguiu banir completamente a disputa pelo poder do cenário nacional nem substituí-la por algo diferente e melhor, tal como cooperação, harmonia, paz permanente. Nem parece estar a caminho de consegui-lo. Essa visão equivocada do papel que as aspirações e a luta pelo poder desempenham na política já foi tratada no terceiro capítulo deste livro.

O máximo que a civilização ocidental já conseguiu realizar – e que, tanto quanto podemos ver, é o melhor que qualquer civilização pode alcançar – tem sido mitigar a luta pelo poder no cenário doméstico, civilizar os seus meios e orientá-los em direção de seus objetivos, os quais, se atingidos, minimizam a extensão em que a vida, a liberdade e a busca da liberdade dos membros individuais da sociedade estão envolvidos na luta pelo poder. De modo particular, os toscos métodos de combate pessoal foram substituídos por instrumentos refinados de competi-

ção social, comercial e profissional. A luta pelo poder está sendo combatida não com armas mortais, mas com exames competitivos, com concorrência por distinções sociais, com eleições periódicas para cargos públicos e privados, e, acima tudo, com competição pela posse de dinheiro e de coisas mensuráveis em dinheiro.

Nas sociedades domésticas da civilização ocidental, a posse de dinheiro tornou-se o símbolo mais notável da posse de poder. Por meio da competição para a aquisição de dinheiro, as aspirações de poder do indivíduo encontram uma saída civilizada, em harmonia com as regras de conduta estabelecidas pela sociedade. As diferentes injunções normativas contra o homicídio e contra a violência individual e coletiva de qualquer espécie buscam criar as precondições para um redirecionamento civilizado da luta pelo poder. Todas as instrumentalidades e instituições sociais relevantes para os diferentes mecanismos competitivos da sociedade servem ao propósito não de eliminar a disputa pelo poder, mas de criar substitutos civilizados para a brutalidade e a crueza de uma ilimitada e desregrada disputa pelo poder.

Tal é, em um esboço breve e esquemático, o modo como a ética, os costumes e a lei delimitam a luta pelo poder nas sociedades domésticas da civilização ocidental. E o que se deve dizer quanto à sociedade internacional? Que funções desempenham elas para a sociedade internacional? Que tipo de ética internacional, de costumes internacionais, sob a forma de opinião pública mundial, ou de direito internacional estariam disponíveis para delimitar, regular e civilizar a luta pelo poder entre as nações, do mesmo modo como os sistemas domésticos normativos afetam a luta pelo poder entre os membros de uma sociedade doméstica?

CAPÍTULO XVI

MORALIDADE INTERNACIONAL

Ao discutir o tema da moralidade internacional devemos nos precaver contra os dois extremos, que consistem alternativamente em exagerar ou minimizar a influência da ética sobre a política internacional, quando negamos que os políticos e os diplomatas se deixem levar por coisa alguma que não sejam considerações de poder material.

Por outro lado, existe ainda o erro duplo de confundir as regras morais observadas realmente pelas pessoas com as que elas simulam obedecer ou com aquelas que os escritores declaram que elas deveriam seguir. Como disse o professor John Chipman Gray: "A não ser no campo da teologia, em nenhuma outra seara do interesse humano já surgiram tantos escritos desconexos e tantas especulações nebulosas como na área do direito internacional." [1] Pode-se dizer o mesmo a respeito da moralidade internacional. Vários autores já sugeriram preceitos morais que estadistas e diplomatas deveriam levar a sério, no intuito de tornar mais pacíficas e menos anárquicas as relações entre as nações, tais como cumprir promessas feitas, confiar na palavra dos outros, agir com eqüidade, respeitar o direito internacional, proteger as minorias e repudiar a guerra como instrumento de política internacional. Raramente, contudo, terão eles indagado a si próprios se, e até que ponto, tais preceitos, por muito desejáveis que sejam, determinam de fato as ações dos homens. Além do mais, uma vez que estadistas e diplomatas têm o vezo de justificar

[1] *Nature and Sources of the Law* (New York: The Macmillan Company, 1927), p. 127.

suas ações e seus objetivos em termos morais, independentemente de seus motivos verdadeiros, seria igualmente equivocado aceitar em seu sentido literal esses protestos de intenções altruístas e pacíficas. É de todo pertinente indagar se eles não passam de ideologias que encobrem os verdadeiros motivos de ação ou se exprimem uma preocupação legítima com a observância de políticas internacionais dentro de padrões éticos.

Por outro lado, existe ainda um outro equívoco, normalmente associado ao desapreço e à condenação com que são vistas as políticas de poder, como já se discutiu antes,[2] segundo o qual a política internacional é de tal modo perniciosa que não faria sentido buscar limitações morais das aspirações de poder no cenário internacional. Contudo, se nos perguntarmos o que políticos e diplomatas são potencialmente capazes de fazer, no propósito de avançar os objetivos de poder de seus respectivos países, em contraste com o que conseguem fazer na realidade, verificamos que eles fazem menos do que provavelmente poderiam fazer e também menos do que já realizaram de fato em outros períodos da história. Eles se recusam a considerar certos fins e a se valer de certos meios, tanto conjuntamente como sob determinadas condições, não porque os mesmos possam parecer impraticáveis ou imprudentes à luz da conveniência, mas porque certas regras morais se interpõem como uma barreira absoluta. As regras morais não permitem que certas políticas sejam consideradas de modo algum, do ponto de vista da conveniência. Certas coisas não estão sendo feitas por razões de ordem moral, embora pudesse ser mais oportuno fazê-las. Em nossa época, tais ambições éticas operam em diferentes níveis, com distintos graus de eficácia. A sua função limitadora se torna mais óbvia e mais efetiva ao afirmar o caráter sagrado da vida humana em tempos de paz.

[2] Ver páginas 60 e seguintes.

A Proteção da Vida Humana

Proteção da vida humana na paz

A política internacional, como vimos, pode ser definida como um esforço contínuo no sentido de defender e ampliar o poder de uma determinada nação, além de manter sob observação, ou reduzir, o poder de outras nações. O poder relativo das nações depende, contudo, como também já foi por nós apontado,[3] da quantidade e da qualidade de seres humanos, em termos do tamanho e da qualidade da população, do tamanho e da qualidade de seu estabelecimento militar, da qualidade do governo e, de modo mais particular, da diplomacia. Vista como uma série de tarefas técnicas, em que não se cogita de considerações morais, a política internacional deveria considerar como um de seus legítimos propósitos a redução drástica, ou até mesmo a eliminação, da população de uma nação rival, de seus mais proeminentes líderes militares e políticos e de seus mais hábeis diplomatas. E, realmente, quando a política internacional era considerada exclusivamente como uma técnica, sem qualquer significação moral, para o propósito de manter e ganhar poder, tais métodos eram empregados rotineiramente, sem escrúpulos morais.

De acordo com os seus arquivos oficiais, a República de Veneza, de 1415 a 1525, planejou ou tentou consumar cerca de duzentos assassinatos para atender aos objetivos de sua política externa. Entre as vítimas em potencial, podiam-se contar dois imperadores, dois reis de França e três sultões. Os documentos não registram virtualmente qualquer proposta de assassinato que tenha sido rejeitada pelo governo veneziano. No período de 1456 a 1472, este aceitou vinte ofertas de matar o sultão Maomé

[3] Ver páginas 232 e seguintes.

II, aliás o principal antagonista de Veneza naquela fase. Em 1514, um indivíduo chamado João de Ragusa propôs envenenar qualquer pessoa selecionada pelo governo de Veneza, por um salário anual de mil e quinhentos ducados. O governo veneziano contratou o homem "a título experimental", como diríamos hoje, e pediu-lhe que mostrasse o que poderia ele fazer com o imperador Maximiliano. Nessa mesma época, os cardeais costumavam trazer os seus próprios mordomos e vinho para um jantar de coroação papal, com receio de que, não agindo desse modo, pudessem ser envenenados. Conta-se que esse costume chegou a ser empregado amplamente em Roma, sem que o anfitrião se sentisse ofendido.

Hoje, tais métodos não são mais usados em larga escala para atingir fins políticos, embora os motivos para empregá-los ainda estejam tão presentes como quando prevaleciam as práticas desse gênero. Constitui matéria de não pouca importância, para as nações engajadas na competição pelo poder, saber se seus competidores podem ou não empregar os serviços de importantes líderes militares ou políticos. Desse modo, elas podem esperar que um expressivo líder ou grupo governamental venha a ser compelido a entregar as rédeas do poder, quer mediante um levante político, quer por meio de uma enfermidade ou de morte. Sabemos agora que, durante a Segunda Guerra Mundial, as especulações sobre o tempo durante o qual Hitler e Mussolini ainda permaneceriam vivos, ou pelo menos (*sic*) no poder, formavam uma parte importante dos cálculos de poder da aliança antifascista. Sabemos ainda que a notícia da morte do presidente Roosevelt reviveu as esperanças de vitória de Hitler. Durante a Guerra Fria, um dos fatores que condicionavam a política americana relativa à União Soviética residia na expectativa de que o regime soviético poderia desintegrar-se de dentro para fora, devido à incapacidade de seus líderes de se manterem no poder. As dificuldades técnicas envolvidas no processo de engendrar e concretizar essas reviravoltas no poder, por meios

violentos, não são maiores hoje do que eram em períodos anteriores da história. Essas destituições ainda são tão desejáveis e factíveis como sempre foram. O que mudou foi a influência da civilização, que fez com que certas políticas desejáveis e exeqüíveis sejam vistas hoje como moralmente repreensíveis, e portanto normalmente impossíveis de serem executadas.

A existência e efetividade de limitações morais tornou-se manifesta nas reações aos projetos de assassinato tramados pela Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos [mais conhecida pela sigla CIA, de suas iniciais em inglês]. O segmento predominante da opinião pública americana contestava não tanto a falta de sucesso dessas tentativas, mas sobretudo o que elas representavam de violação das limitações morais. A circunstância de que tais tentativas tenham chegado a ser feitas reflete um enfraquecimento de contenção moral por parte de um pequeno número de agentes públicos operando em segredo. O fato de que tais transgressões tenham recebido uma desaprovação tão avassaladora por motivos morais é bom testemunho da validade duradoura dessas normas morais.

Há restrições morais desse mesmo tipo que protegem em tempos de paz as vidas não somente de indivíduos notáveis, como também de grandes grupos, e até mesmo de nações inteiras, cuja destruição seria politicamente desejável e factível. Quanto ao problema da Alemanha, tal como visto não só por alemães como pelo resto do mundo, a história moderna nos fornece uma ilustração impressionante da influência da ética sobre a política internacional. Do ponto de vista alemão, o fato fundamental da política internacional, desde Bismarck até Hitler, foi o alegado "cerco" daquele país, montado por nações poderosas do Leste e do Oeste. Bismarck, por mais cruéis e imorais que possam ter sido as suas jogadas no xadrez da política internacional, raramente se desviava das regras básicas do jogo que haviam prevalecido na sociedade de príncipes cristãos do século XVIII. Tratava-se de um jogo traiçoeiro e fraudulento, mas havia

algumas coisas que nenhum membro dessa sociedade aristocrática se rebaixaria a fazer. Assim sendo, confrontado com a proximidade da Rússia e da França, que representava uma precondição da existência política da Alemanha, Bismarck aceitava a inevitabilidade desse fato, que ele procurava transformar em vantagem para seu país, ao manter estreitas relações com a Rússia e buscar isolar a França.

Hitler, por outro lado, não reconhecia a moldura social dentro de cujas limitações a política internacional havia operado desde o fim da Guerra dos Trinta Anos até virtualmente a sua própria ascensão ao poder. Ele se sentia livre dos escrúpulos morais que haviam obrigado Bismarck a aceitar a existência da França e da Rússia como o fato inarredável sobre o qual teve de construir a política externa germânica. Hitler tomou a si a incumbência de alterar esse dado, mediante a destruição física de seus vizinhos do Leste e de Oeste. Considerada como um mero problema de técnica política despida de significação ética, a solução tentada por Hitler era muito mais completa e conveniente, do ponto de vista político, do que a aceita por Bismarck, uma vez que ela prometia solucionar o problema da posição internacional da Alemanha, de uma vez por todas, no que dizia respeito aos seus vizinhos orientais e ocidentais. Além do mais, a solução hitleriana, em si mesma, provou ser tão exeqüível como poderia ter sido no tempo de Bismarck. Ela poderia mesmo ter tido êxito, não fossem certos erros políticos e militares que levaram Hitler e suas políticas à destruição, e que o gênio político de Bismarck bem poderia ter evitado.

O problema alemão, tal como ele se apresenta ao mundo não germânico, e especialmente às nações ameaçadas pela hegemonia alemã, foi formulado com uma franqueza brutal pelo estadista francês Clemenceau, quando ele declarou, por ocasião da Primeira Guerra Mundial, que havia vinte milhões de alemães demais. Essa declaração assinala o fato inescapável – que confrontou a Europa e o mundo desde a guerra franco-prussiana de

1870 – de que a Alemanha se havia tornado, graças ao tamanho e à qualidade de sua população, no país mais poderoso da Europa. Harmonizar esse fato com a segurança das outras nações européias constitui a tarefa de reconstrução política que desafiava o mundo após a Primeira Guerra Mundial e que a confronta agora novamente, depois da Segunda. A circunstância de que, desde a época de Clemenceau, o problema alemão tenha sido sempre apresentado em termos que tomam como inamovível a existência de "vinte milhões de alemães demais" é prova das mesmas limitações morais na perseguição do poder que reconhecemos na política externa de Bismarck e que não encontrávamos na de Hitler. Sim, porque há duas maneiras de lidar com um problema de política internacional como o alemão.

O primeiro está representado no método pelo qual os romanos resolveram de modo definitivo o problema cartaginês. Consiste ele em solucionar, mediante o emprego dos meios adequados, um problema político de ordem técnica, sem qualquer preocupação com considerações morais transcendentes. Uma vez que, do ponto de vista das aspirações de poder de Roma, havia cartagineses demais, Catão podia concluir todos os seus discursos com a proclamação: "*Ceterum censeo Carthaginem esse delendam*" (Quanto ao resto, sou de opinião de que Cartago tem de ser destruída). Após a destruição, o problema cartaginês, como visto por Roma, estava solucionado para sempre. Nenhuma outra ameaça à segurança e à ambição de Roma se levantaria jamais desse lugar desolado que um dia foi Cartago. Do modo semelhante, se os alemães tivessem tido sucesso em seus planos globais e se seus pelotões de fuzilamento e campos de extermínio tivessem completado as suas tarefas, o "pesadelo das coalizões" teria sido apagado para sempre das mentes dos estadistas alemães.

Uma política externa que não permita o extermínio em massa como meio aceitável para alcançar os seus fins não impõe essa limitação a si mesma devido a considerações de conveniência

política. Muito ao contrário, qualquer cogitação de conveniência política aconselharia o emprego de uma operação de tal modo completa e efetiva. A autolimitação resulta de um princípio moral absoluto, que tem de ser observado, a despeito de quaisquer considerações de ganhos nacionais. Em conseqüência, um tal tipo de política externa sacrifica na realidade o interesse nacional todas as vezes que a sua implementação coerente requeira a violação de um princípio moral, como por exemplo, a proibição de assassinatos em massa, em tempos de paz. Este ponto é muitíssimo importante e não seria possível enfatizá-lo demasiadamente, uma vez que, com muita freqüência, deparamo-nos com a idéia de que esse respeito pela vida humana resulta da "obrigação de não infligir morte ou sofrimento *desnecessários* a outros seres humanos, isto é, morte ou sofrimento não necessários para a consecução de algum propósito mais elevado, o qual é tido, com ou sem razão, como justificativa para a derrogação da obrigação de ordem geral".[4] Ao contrário, o cerne da questão está em que as nações reconhecem uma obrigação moral de evitar a imposição de morte ou sofrimento sob certas condições, a despeito da possibilidade de justificar tal conduta à luz de um "propósito elevado", tal como o interesse nacional.

O conflito fundamental entre essas duas concepções de política internacional, uma operando dentro de uma moldura de moralidade, e a outra por fora, pode ser demonstrada de modo muito vívido por um episódio que Winston Churchill relata em suas memórias. Na Conferência de Teerã, Stalin suscitou o tema da punição a ser imposta aos alemães após a guerra.

> " O Estado-Maior alemão tem de ser liquidado, disse ele. Toda a força dos poderosos exércitos de Hitler dependiam de cerca

[4] E. H. Carr, *Twenty Years' Crisis*, 1919-1939 (London: Macmillan and Company, 1930), p. 196.

de 50 mil oficiais e técnicos. Se eles fossem reunidos e fuzilados no final da guerra, o poderio militar alemão seria extirpado. Achei que, sobre isso, seria correto dizer: 'O Parlamento e o público britânico jamais aceitarão execuções em massa. Mesmo que, devido à paixão da guerra, eles permitissem que elas fossem iniciadas, não tenho dúvida de que eles se voltariam violentamente contra os seus responsáveis, logo que a primeira carnificina fosse concretizada. Que os soviéticos não tenham dúvida quanto a este ponto.'

Contudo, Stalin, talvez só por pilhéria de mau gosto, continuou com o assunto. 'Cinqüenta mil têm de ser fuzilados', disse ele. Fiquei profundamente aborrecido e disse: 'Eu preferia ser levado ao jardim e fuzilado agora mesmo, a manchar minha honra e a de meu país com tal infâmia.' "[5]

Proteção da Vida Humana na Guerra

Em tempo de guerra, algumas limitações morais semelhantes são impostas à política internacional. Elas dizem respeito a civis e combatentes, incapazes ou não desejosos de combater. Desde o começo da história e ainda durante a maior parte da Idade Média, considerava-se que os beligerantes, tanto nos termos da ética como do direito, tinham a liberdade de matar todos os inimigos, fossem ou não membros das forças armadas, ou de tratá-los do modo como julgassem apropriado. Homens, mulheres e crianças eram muitas vezes abatidos pela espada ou vendidos como escravos pelo vencedor, sem que disso resultassem quaisquer reações morais negativas. No Capítulo IV do Livro III de seu famoso livro *De Iure Bellis ac Pacis* (*Sobre a Lei da*

[5] Winston Churchill, *The Second World War*, Vol. V, *Closing the Ring* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1951), pp. 373-4. (Reproduzido com permissão do editor).

Guerra e da Paz), sob o título "Sobre o direito de matar os inimigos em uma guerra pública e outras violências contra a pessoa", Hugo Grotius apresenta um impressionante catálogo de atos de violência cometidos na história antiga contra pessoas inimigas, sem qualquer discriminação. O próprio Grotius, que escrevia na terceira década do século XVII, ainda considerava que a maioria daqueles atos se justificavam diante da lei e da ética, desde que a guerra fosse travada por uma causa justa.[6]

Essa ausência de restrições morais ao morticínio na guerra resultava da própria natureza do conflito. Naquela época, a guerra era tida como uma disputa entre todos os habitantes dos territórios dos Estados beligerantes. O inimigo a ser combatido correspondia ao número total dos indivíduos que deviam fidelidade a um certo senhor ou que viviam em um determinado território, e não às forças de uma abstração legal que é chamada de Estado no moderno sentido da palavra. Desse modo, todo cidadão do Estado inimigo tornava-se um inimigo de cada cidadão do outro lado.

Desde o fim da Guerra dos Trinta Anos, tornou-se dominante a idéia de que a guerra não constitui uma disputa entre populações inteiras, mas somente entre os exércitos dos Estados beligerantes. Como conseqüência, a distinção entre combatentes e não combatentes tornou-se um dos mais básicos princípios legais e morais que governam as ações dos beligerantes. Considera-se que a guerra constitui uma disputa entre as forças armadas dos Estados beligerantes, e que as populações civis, por não participarem ativamente das hostilidades, não devem ser tidas como seu objeto. Em conseqüência, reputa-se como um dever moral e legal não atacar, ferir ou matar deliberadamente quaisquer civis não combatentes. Ferimentos e mortes infligidas

[6] Ver especialmente o § III.

a estes últimos, como resultado de incidentes de operações militares, tais como o bombardeio de uma cidade ou uma batalha que se realiza na área habitada, são lamentados por vezes como inevitáveis acidentes concomitantes à guerra. Contudo, evitá-los ao máximo é considerado agora como um dever moral e legal. As Convenções da Haia relativas às Leis e Costumes da Guerra Terrestre de 1899 e 1907, bem como a Convenção de Genebra de 1949, conferiram uma ratificação expressa e quase que universalmente legal a esse princípio.

Houve um desenvolvimento paralelo a respeito dos membros das forças armadas incapazes ou não desejosos de combater. Ele decorre daquela concepção de guerra que prevalecia na Antigüidade e em grande parte da Idade Média, segundo a qual não se poderia admitir, mesmo em favor de certas categorias de combatentes incapacitados, qualquer exceção ao direito moral e legal de matar todos os inimigos. Assim, Grotius ainda podia declarar como sendo a convicção moral e legal de seu tempo: "O direito de infligir ferimentos estende-se até aos prisioneiros, e sem limitação de tempo ... O direito de infligir ferimentos estende-se ainda sobre aqueles que desejam render-se, mas cuja rendição não é aceita."[7]

Apesar disso, como uma decorrência lógica da concepção de guerra como uma disputa entre forças armadas, desenvolveu-se a idéia de que só deveriam ser objeto de um ação militar deliberada aqueles que estivessem de fato capazes e desejosos de participar ativamente das hostilidades. Não deveriam ser molestados aqueles que não mais estivessem envolvidos em combate real, quer devido a enfermidade ou ferimentos, quer pelo fato de que tinham sido feitos prisioneiros ou se mostravam desejosos de ser feitos prisioneiros. Essa tendência para a

[7] *Ibid.*, § X, XI.

humanização das atividades de guerra se iniciaram no século XVI e culminaram nos grandes tratados multilaterais do século XIX e do início do século XX. Praticamente toda as nações civilizadas aderiram a esses tratados. Entre 1851 e 1864, foram concluídos nada menos que 291 acordos internacionais, com o propósito de proteger as vidas dos feridos e enfermos. A Convenção de Genebra de 1864, modificada pelas de 1906, 1929 e 1949, transformou em concretas e detalhadas obrigações legais as convicções morais da época, no que diz respeito ao tratamento que deveria ser dado aos feridos, enfermos e pessoal médico encarregados deles. A Cruz Vermelha Internacional constitui não só o símbolo como também a mais notável realização dessas convicções morais.

No que diz respeito aos prisioneiros de guerra, o seu destino ainda era miserável mesmo no século XVIII: embora já não fossem mortos como norma geral, eram tratados como criminosos e usados como objeto de exploração, uma vez que só eram libertados após o pagamento do respectivo resgate. O artigo 24 do Tratado de Amizade, firmado em 1785 entre os Estados Unidos e a Prússia, foi o primeiro a indicar de modo claro uma mudança nas convicções morais sobre o assunto. Ele proibia a detenção de prisioneiros de guerra em cárceres destinados a condenados por crimes comuns, vedava o uso de ferros para agrilhoá-los e estipulava que eles teriam de ser tratados como pessoal militar. As Convenções da Haia de 1899 e 1907, assim como as Convenções de Genebra de 1929 e 1949, apresentavam um detalhado sistema de regras legais destinadas a assegurar um tratamento humano para os prisioneiros de guerra.

É dessa mesma preocupação humanitária com a vida e os sofrimentos dos seres humanos expostos à capacidade destruidora da guerra que emanam todos os tratados internacionais firmados desde meados do século XIX, e voltados para a humanização das atividades de guerra. Eles proíbem o emprego de certas armas, limitam o uso de outras, definem os direitos

e deveres dos países neutros. Em resumo: buscam instilar no ofício da guerra um espírito de decência e de respeito pela humanidade comum de todas as suas potenciais vítimas e restringir a violência ao mínimo compatível com o objetivo da guerra, a saber, quebrar a vontade do inimigo de resistir. A Declaração de Paris de 1856 limitou a guerra marítima. A Declaração de São Petersburgo de 1886 proibiu o uso de projéteis leves carregados com matérias explosivas ou inflamáveis. A Declaração de Haia de 1899 proibiu o uso de balas de expansão, do tipo dundum. Várias convenções internacionais interditaram o emprego de guerra química, bacteriológica ou de gases venenosos. As Convenções da Haia de 1899 e 1907 codificaram as leis da guerra no mar e na terra, bem como os direitos e deveres dos países neutros. O Protocolo de Londres de 1936 limitou o uso de submarinos contra embarcações comerciais. E, já em nosso tempo, surgiram tentativas de limitar a guerra nuclear. Todos esses esforços constituem testemunhos do crescimento universal de uma relutância moral em utilizar a violência ilimitada como instrumento de política externa.

Pode haver argumentos legais contra a validade ou eficácia desses tratados internacionais, com base no maciço menosprezo ou violações de suas proibições. No entanto, não pode haver argumento contra a de uma consciência moral que se sente incomodada em presença de violência, ou pelo menos de certos tipos de violência, no cenário internacional. A existência de tal consciência pode ser confirmada pelas tentativas de fazer com que as práticas dos Estados se harmonizem com os princípios morais, por meio de acordos internacionais. Ela também se revela nas justificativas e escusas com que se pretende, em termos morais, defender alegadas violações desses acordos. Em sua maioria, as nações subscrevem acordos legais desse gênero e procuram cumpri-los corretamente, pelo menos até certo ponto. Portanto, são mais do que meras ideologias os protestos de inocência ou de justificação moral com que as acusações em

tais matérias são uniformemente recebidas. Elas constituem o reconhecimento indireto de certas limitações morais, que as nações desdenham completamente, por vezes, e violam, freqüentemente. Finalmente, a consciência moral de grandes grupos, dentro de uma nação em guerra, podem revoltar-se contra inegáveis e flagrantes violações de limitações morais e legais, no que diz respeito à conduta da guerra. Tais grupos podem fazer demonstrações contra a guerra e recusar-se a apoiá-la, com o que estarão testemunhando a existência de uma consciência moral consciente de limitações morais.

Condenação moral da guerra

Enfim, desde o fim do século, a atitude em relação à própria guerra vem refletindo, na maioria dos políticos, uma conscientização crescente de que certas limitações morais restringem o emprego da guerra como um instrumento de política externa. Esses políticos têm descrito as devastações causadas pela guerra e, desde o início da história, vêm justificando a sua própria participação nela, em termo de autodefesa ou dever religioso. O esforço de evitar a própria guerra – isto é, qualquer tipo de guerra – tornou-se a meta da arte de governar apenas desde a virada do século. As duas Conferências de Paz da Haia, de 1899 e 1907; a Liga das Nações, de 1919; o Pacto de Briand-Kellog, de 1928, banindo a guerra de agressão; e as Nações Unidas, já de nossos dias, todos têm como seu objetivo final evitar o recurso à guerra.

Na base desses e de outros instrumentos e organizações legais, dos quais a Parte Oito deste livro tratará com mais detalhes, existe a convicção de que a guerra, e especialmente a guerra moderna, não só é uma coisa terrível, a ser evitada por motivos de conveniência, como também algo de perverso, a ser abandonado por motivos morais. O estudioso das diversas coleções de documentos diplomáticos ligados às origens da Primei-

ra Guerra Mundial fica impressionado com a hesitação de quase todos os estadistas então responsáveis – com a exceção talvez dos que serviam em Viena e São Petersburgo – em tomar medidas que pudessem levar irremediavelmente à guerra. Essa hesitação coletiva e o desalento quase generalizado entre os estadistas, quando a guerra provou ser inevitável, contrasta de modo chocante com o meticuloso cuidado com que, ainda no século XIX, planejavam-se guerras e urdiam-se incidentes, no intuito de tornar a guerra inevitável e jogar sobre o lado oposto a culpa pelo início das hostilidades.

Nos anos que precederam a Segunda Guerra Mundial, as políticas dos poderes ocidentais foram alimentadas, com grande prejuízo político e militar para o seu lado, pelo desejo de evitar a guerra a qualquer preço. Esse desejo fez esquecer todas as demais considerações de política nacional. De modo algo semelhante, a ansiedade de todas as grandes potências, sem exceção, de limitar a Guerra da Coréia à península coreana e, com isso, evitar que ela se transformasse em em uma terceira guerra mundial, bem como o autocontrole exercido por todas elas durante as numerosas crises internacionais que surgiram desde o fim da Segunda Guerra Mundial, constituem ilustrações impressionantes de uma modificação fundamental na atitude geral com respeito à guerra. Foi de modo especial na recusa de considerar seriamente a possibilidade de uma guerra preventiva, sem pensar na sua possível conveniência em vista do interesse nacional, que a condenação moral da guerra, como tal, se manifestou no mundo ocidental em épocas recentes. Caso ocorra a guerra, ela terá de vir como se fosse uma catástrofe natural ou um ato perverso de uma outra nação, e não como a culminação, prevista e planejada, de sua própria política externa. Talvez somente desse modo possam ser mitigados – se é que podem mesmo – os escrúpulos morais provocados pela violação da norma moral de que não deveria haver qualquer tipo de guerra.

Moralidade internacional e guerra total

Assim, em contraste com a Antigüidade e a maior parte da Idade Média, a era moderna impõe limitações morais sobre a conduta dos assuntos externos, na medida em que estes possam afetar as vidas de indivíduos ou grupos de indivíduos. No entanto, certos fatores importantes na presente situação da humanidade parecem indicar um significativo enfraquecimento dessas limitações morais. É importante lembrar que a ausência dessas limitações com respeito à destruição da vida coincidiu, no decurso do tempo, com o caráter absoluto de guerra, quando populações inteiras se defrontavam como se fossem inimigos pessoais. Recordemos também que a gradual limitação de matanças em guerras, e a sujeição desse tópico a certas condições, coincidiu com o desenvolvimento gradual da guerra limitada, na qual somente os exércitos se defrontavam como oponentes ativos. Uma vez que, nos últimos tempos, a guerra vem assumindo um caráter total, de modo crescente e em diferentes aspectos, as limitações morais sobre o morticínio passaram a ser obedecidas em um grau cada vez menor. Na verdade, a sua própria existência nas consciências dos líderes políticos e militares, e nas das pessoas do povo, torna-se cada vez mais precária e ameaçada de extinção.

Em nossa era, a guerra assumiu um caráter total em quatro diferentes aspectos: (1) com respeito à parcela da população engajada em atividades essenciais à condução das hostilidades; (2) relativamente à parcela da população afetada pela maneira como são conduzidas as hostilidades; (3) com respeito à parcela da população que se sente completamente identificada, em suas convicções e emoções, com a maneira como são conduzidas as hostilidades; (4) com respeito aos objetivos da guerra.

Exércitos colossais, apoiados pelo esforço produtivo da maioria da população civil, substituíram as tropas relativamente modestas das velhas centúrias, que consumiam somente uma fração reduzida do produto nacional. O êxito da população civil em

manter bem abastecidas as forças armadas pode representar um fator tão importante para o resultado da guerra quanto o próprio esforço militar. Por esse motivo, a derrota da população civil (a liquidação de sua capacidade e de sua vontade de produzir) pode tornar-se tão importante quanto a derrota das forças armadas (a liquidação de sua capacidade e de sua vontade de resistir). Desse modo, a natureza da guerra moderna, ao se abastecer de armas em uma máquina industrial tão gigantesca, esmaece a distinção entre o soldado e a população civil. O trabalhador, o engenheiro ou o cientista deixam de ser os inocentes espectadores que aplaudem as forças armadas ao longo das estradas. Eles se tornaram uma parte tão intrínseca e indispensável da organização militar quanto os próprios soldados, marinheiros e aviadores. Esse é o motivo pelo qual um país em guerra precisa tentar desorganizar e destruir o processo produtivo de seu inimigo, e a moderna tecnologia de guerra lhe fornece os meios de concretizar tal objetivo. Já no correr da Primeira Guerra Mundial, era generalizado o reconhecimento da importância da produção civil para a guerra moderna e o do interesse que havia em prejudicar a produção do adversário. Acontece que, naquela época, ainda eram muito incipientes os meios tecnológicos de afetar diretamente os processos civis de produção. Os beligerantes tinham de recorrer a meios indiretos, tais como bloqueios ou guerra submarina. Eles tentaram interferir diretamente na vida civil, por meio de ataques aéreos e bombardeios de longo alcance, mas só esporadicamente e com resultados medíocres.

A Segunda Guerra Mundial transformou estes últimos métodos de interferência direta no instrumento mais eficiente para a destruição da capacidade produtiva de uma nação e sua capacidade de resistir. O interesse na destruição em massa de vidas e de propriedades civis coincidiu com a capacidade de levar a cabo essa obra destruidora. Essa combinação acabou se tornando demasiadamente forte para que as convicções morais do mundo moderno pudessem resistir. Explicitando as convicções morais da

primeira década do século, o secretário de Estado dos Estados Unidos, Cordell Hull, declarou, em 11 de junho de 1938, com referência ao bombardeio de Cantão pelo Japão, que o seu governo desaprovava a venda de aviões e armas aéreas para quaisquer países que tivessem efetuado bombardeios de populações civis. Em discurso datado de 2 de dezembro de 1939, o presidente Roosevelt declarou um embargo semelhante contra a União Soviética, em vista de suas operações militares contra civis finlandeses. Poucos anos mais tarde, todos os beligerantes já se entregavam a práticas dessa espécie, como se quisessem apequenar aquelas ações criticadas pelos estadistas americanos, por motivos morais. Varsóvia e Roterdã, Londres e Coventry, Colônia e Nuremberg, Hiroshima e Nagasaki representaram alpondras não somente para o desenvolvimento da moderna tecnologia de guerra, mas também para o desenvolvimento da moralidade moderna dos armamentos de guerra. A guerra na Indochina praticamente fez desaparecer a distinção entre combatentes e a população civil.

Gerado em decorrência da natureza da guerra moderna, o interesse nacional na eliminação da produtividade inimiga e de sua vontade de resistir valeu-se da oportunidade que a tecnologia moderna de armamentos lhe oferecia para se satisfazer. Juntos, os dois fatores tiveram um efeito pernicioso sobre a moralidade internacional. Essa deterioração foi mais tarde acentuada pelo envolvimento emocional das grandes massas das populações opostas pela guerra moderna. Como sabemos, as guerras religiosas dos séculos XVI e XVII foram seguidas pelas guerras dinásticas do final do século XVII e todo o século XVIII. Estas últimas, por seu turno, deram lugar às guerras nacionais do século XIX e princípios do século XX. Do mesmo modo, a guerra em nossa era tende a retomar a característica religiosa, tornando-se ideológica em sua índole. O cidadão de uma nação moderna em guerra, em contraste com seus antepassados dos séculos XVIII e XIX, já não luta pela glória de seu príncipe ou pela unidade e grandeza de sua nação. Ele participa de "cruzadas"

por um "ideal", a saber, por um conjunto de "princípios" ou um "modo de vida", para os quais ele reivindica um monopólio de verdade e virtude. Como conseqüência, ele combate, até a morte ou um "rendição incondicional", todos aqueles que aderem a um outro "modo de vida" ou "ideal", que são naturalmente falsos e perversos. Uma vez que é esse "ideal" ou "modo de vida" que ele combate, sejam quais forem as pessoas em que ele se manifesta, as distinções entre soldados combatentes e incapacitados, entre combatentes e civis – caso estes não sejam eliminados de todo – passam a ficar subordinadas à única diferença que importa de verdade: a separação entre os representantes da direita e a filosofia e modo de vida errados. O dever moral de poupar os feridos, enfermos e inimigos que se entregaram desarmados e de respeitá-los como seres humanos que são tidos como inimigos exclusivamente por terem sido encontrados do outro lado da cerca – é suplantado pelo dever moral de punir e varrer da face da terra os professores e praticantes do mal.

Essas tendências destruidoras das limitações morais foram reforçadas poderosamente pela natureza impessoal da guerra moderna. No decorrer de toda a história e até a Primeira Guerra Mundial, os soldados se viam frente a frente em combate. Nesses encontros mortais sempre havia um elemento humano: os homens se olhavam com o olho no olho, procurando matar e evitar ser morto. Nesses embates, havia também lugar para emoções, virtudes e vícios humanos, demonstrados e percebidos por homens. Depois de Aquiles ter ferido fatalmente Lykaos, Homero descreve o herói curvado sobre o adversário e lhe dizendo: "Morre, amigo."

A guerra moderna constitui, em boa parte, um embate em que se apertam botões, travado anonimamente por pessoas que jamais viram seu inimigo, morto ou vivo, e que jamais saberão quais e quantos indivíduos elas mataram. Nem as vítimas, por seu turno, verão jamais o rosto do adversário. A única conexão existente entre os inimigos é o maquinário com o qual eles

tentam matar uns aos outros. Uma guerra que foi desumanizada tecnologicamente a tal ponto teria também de tornar-se moralmente desumanizada. Para o operador do referido maquinário, a prática do exercício de tiro pouco difere da experiência de um ataque real, do mesmo modo como uma investida contra uma instalação militar lhe parece indistinguível de um assalto contra um alvo civil. Segundo relembrou um piloto que voou em missões de bombardeio no Vietnã: "É como ser treinado para consertar aparelhos de televisão, como ser um técnico." Desse modo, a tecnologia da guerra moderna enfraquece drasticamente, se é que não destrói de todo, a capacidade de fazer essas distinções de fato, sem as quais se torna impossível discriminar entre atos de guerra morais e imorais.

Sob o impacto dessa modificação fundamental na concepção da atividade bélica, podemos verificar que, durante a Segunda Guerra Mundial, não somente houve uma violação generalizada das limitações morais ao extermínio na guerra, a que já nos referimos acima, como também os beligerantes tenderam a recorrer a fundamentos morais para justificar a matança de prisioneiros e a liquidação indiscriminada de membros das forças armadas e de civis, de modo a abrandar os seus escrúpulos morais, ou talvez mesmo a livrar-se deles. E assim, embora se tenham mantido intactas as limitações morais à matança em tempos de paz, essas mesmas limitações ao extermínio durante a guerra mostraram-se em grande parte infrutíferas. E, o que é em linhas gerais mais importante para os propósitos desta discussão, elas revelaram, sob o impacto de uma concepção de guerra basicamente alterada, uma tendência a enfraquecer-se e a desaparecer por completo como regras de conduta.

Há mais cinqüenta anos, em uma era de otimismo geral, um grande estudioso previu a possibilidade desse desenvolvimento e analisou os seus elementos. John Westlake, professor da cadeira Whewell de Direito Internacional da Universidade de Cambridge, escreveu em 1894:

"Constitui quase um truísmo dizer que o abrandamento da guerra terá de depender de que as partes em conflito sintam pertencer a um todo maior que as suas respectivas tribos ou Estados, um todo no qual também o inimigo esteja incluído, de modo que os deveres nascidos dessa cidadania ampliada também são devidos a ele. Esse sentimento nunca esteve totalmente ausente na Europa, desde o início dos tempos históricos, mas houve grandes variações na natureza e extensão do todo com o qual se passou a ter uma ligação mais larga. [...] Existe nos dias de hoje um sentimento cosmopolita, uma crença em uma comunidade de seres humanos, similar à dos Estóicos, porém mais robusta, porque o solo foi preparado pela Cristandade e pelo respeito mútuo que não podem deixar de sentir uns pelos outros os Estados razoavelmente iguais no poder e similares em grau de civilização. [...] Houve períodos em que o nível baixou, e cabe ao nosso tema salientar um desses períodos. As guerras de religião, que ocorreram após a Reforma, constituíram um dos mais terríveis momentos em que escapou do controle a fera contida no homem. E, contudo, note-se que elas ocorreram em uma época de relativa ilustração. O ardor por uma causa, por mais merecedora que esta possa ser, representa um dos mais fortes e perigosos irritantes a que está sujeita a paixão humana; e a ligação de protestante com protestante, e de católico com católico, causando divisões no Estado, em vez de envolvê-lo, reforçou-o em um mais abrangente [?] e enfraqueceu os controles comuns da paixão, quando os mesmos eram mais necessitados. Tal degradação trazida pela guerra tenderia a acontecer periodicamente, caso o socialismo atingisse a coerência e o poder de um credo militante e correspondesse à idéia presente do Estado no campo de batalha. É bem possível que poderíamos então ver durante a guerra uma permissividade igual à que o anarquismo nos mostra em tempos de paz!"[8]

[8] *Chapters on the Principles of International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 1894), pp. 267 e segs.

MORALIDADE UNIVERSAL VERSUS UNIVERSALISMO NACIONALISTA

A deterioração da moralidade internacional que ocorreu em anos recentes, no tocante à proteção da vida, nada mais é do que um outro exemplo de uma dissolução geral e – para os propósitos desta discussão – de muito maior alcance de um sistema ético que impunha no passado as suas restrições sobre as operações cotidianas de política externa, mas já não é mais capaz de fazê-lo. Foram dois os fatores que geraram essa dissolução: a substituição da responsabilidade em matéria de negócios externos, que de aristocrática passou a ser democrática, e a substituição de paradigmas universais por padrões nacionalistas.

A ética pessoal do aristocrata internacional

Nos séculos XVII e XVIII, e em menor grau até a Primeira Guerra Mundial, a moralidade internacional constituía matéria da responsabilidade de um soberano – isto é, um determinado príncipe e seus sucessores – e de um relativamente pequeno, coeso e homogêneo grupo de mandantes aristocráticos. O príncipe e os chefes aristocráticos de uma certa nação mantinham-se em contacto constante e íntimo com os príncipes e os chefes aristocráticos das outras nações. Eles se achavam vinculados por laços de família, por uma língua comum (francês), por valores culturais compartilhados, por modo de vida semelhante e convicções morais em comum sobre o que um cavalheiro podia ou não podia fazer em suas relações com outro cavalheiro, fosse este da mesma ou de uma outra nacionalidade. Os príncipes que disputavam o poder consideravam-se como competidores em um jogo cujas regras eram aceitas por todos os demais competidores. Os membros de seus serviços diplomático e militar viam-se a si próprios como empregados que serviam seu empregador, em virtude de um acidente de nascimento (reforçado, mas nem sempre, por um sentimento de lealdade pessoal ao

monarca), ou devido a uma promessa que lhes fora acenada, de pagamento de influência ou glória.

O desejo de ganho material, de modo muito particular, oferecia aos membros dessa sociedade aristocrática um vínculo comum mais forte que os elos de lealdade dinástica ou nacional. Assim, era considerado como aceitável e comum que um governo pagasse uma pensão ao ministro do exterior ou diplomata de um outro país. Em outras palavras, dava-lhe uma propina. Por exemplo, o lorde Robert Cecil, ministro da rainha Elizabeth, recebia uma da Espanha. *Sir* Henry Wotton, embaixador Britânico junto a Veneza, no século XVII, aceitou uma pensão de Sabóia, enquanto solicitava uma outra da Espanha. Os documentos publicados em 1793 pelo governo revolucionário francês revelam que a França subsidiava políticos austríacos entre 1755 e 1769, em um montante de 82.652.479 libras, das quais o chanceler austríaco Kaunitz embolsava 100 mil. Tampouco se considerava impróprio, ou pouco usual, que um governo compensasse políticos estrangeiros por sua assistência na conclusão de tratados. Em 1716, o cardeal francês Dubois ofereceu ao ministro britânico Stanhope a soma de 600 mil libras por uma aliança com a França. Ele mesmo relatou mais tarde que Stanhope, embora não tivesse então aceito a proposta, "ouviu polidamente, sem se mostrar descontente". Depois da conclusão do Tratado de Basel de 1795, pelo qual a Prússia se retirou da guerra conta a França, o ministro prussiano Hardenberg recebeu do governo francês bens diversos, no montante de 30 mil francos e se queixou da insignificância do presente. Em 1801, o margrave de Baden despendeu a quantia de 500 mil francos sob a forma de "presentes diplomáticos", dos quais o ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Talleyrand, recebeu 150 mil. A intenção primitiva era dar-lhe somente 100 mil, mas esse valor foi elevado depois que se soube que ele recebera da Prússia uma caixinha de rapé avaliada em 66 mil francos, além de mais 100 mil em dinheiro vivo.

O embaixador da Prússia em Paris resumiu bem a principal regra desse jogo, quando escreveu ao seu governo, em 1802: "A experiência ensinou a todos os que aqui se encontram engajados no negócio diplomático que não se deve dar coisa alguma antes que a operação esteja definitivamente concluída, embora também tenha provado que o fascínio de ganho muitas vezes realizará milagres."

Dificilmente se poderia esperar que os políticos que participavam de transações desse tipo estivessem apaixonadamente dedicados à causa dos países cujos interesses lhes cabia defender. É claro que eles tinham relações de lealdade alheias e superiores às que os vinculavam com o país que os empregava. Além do mais, a expectativa de ganho material após a assinatura de um tratado não poderia deixar de funcionar como um poderoso incentivo para agilizar as negociações. Esse era o motivo por que impasses, adiamentos indefinidos e guerras prolongadas não seriam do agrado desses políticos, que tinham um interesse muito pessoal na conclusão dos tratados. Sob esses dois aspectos, a comercialização da arte da diplomacia, nos séculos XVII e XVIII, só poderia acabar embotando a sutileza das controvérsias internacionais e confinar dentro de limites estreitos as aspirações de poder das nações.

Nesse período da história, o embaixador da Áustria na França se sentia muito mais à vontade na corte de Versalhes do que entre os seus próprios compatriotas não aristocratas. Com os membros da aristocracia francesa ele mantinha vínculos sociais e morais muito mais estreitos do que com os austríacos de origem humilde. Em 1757, o conde de Stainville era o ministro austríaco em Paris, enquanto seu filho era o embaixador francês na corte de Viena e, mais tarde, ministro de Luís XV, com o título de duque de Choiseul. Ao mesmo tempo, um outro filho era major em um regimento croata na Hungria. Portanto, não era de surpreender que, em tais circunstâncias, o pessoal diplomático e militar se movimentasse, em boa parte, de um empre-

gador monárquico para outro. Não era raro, por exemplo, que um diplomata ou oficial francês, por qualquer motivo de interesse pessoal, entrasse para o serviço do rei da Prússia e defendesse os interesses desse país, ou lutasse com o seu exército, contra a França. Luís XIV recusou-se a nomear para um cargo o príncipe Eugênio de Sabóia, que era filho de uma sobrinha do [cardeal] Mazarin, após o que o príncipe entrou para o serviço austríaco e se tornou o maior dos generais austríacos, encerrando o sonho francês de dominar a Itália. No século XVIII, muitos alemães ingressaram em todos os ramos do governo russo; muitos foram demitidos mais tarde, em uma espécie de expurgo, e voltaram às suas cidades de origem.

Em 1756, pouco antes da eclosão da Guerra dos Sete Anos, Frederico o Grande enviou o marechal Intendente das Cerimônias escocês como seu embaixador junto à Espanha, no intuito de colher informações sobre as intenções desse país. O embaixador escocês da Prússia tinha um amigo na Espanha, um irlandês chamado Wall, que por acaso era o ministro de Negócios Estrangeiros espanhol e disse-lhe o que ele queria saber. O escocês transmitiu essa informação ao primeiro-ministro britânico, o qual, por sua vez, a passou para o rei da Prússia. Já em 1792, às vésperas do início da guerra da Primeira Coalizão contra a França, o governo francês ofereceu o comando supremo das forças francesas ao duque de Brunswick, mas este decidiu aceitar uma oferta do rei da Prússia, para conduzir o exército prussiano contra a França. Ainda m 1815, no Congresso de Viena, o czar Alexandre I da Rússia tinha como ministros e consultores sobre negócios estrangeiros dois alemães, um grego, um corso, um suíço, um polonês – e um russo. Ainda mesmo no final do século XIX, era possível ao príncipe Chlodwig zu Hohenlohe-Schillingsfürst ser o chanceler alemão, enquanto um de seus irmãos era um cardeal da cúria romana, um de seus sobrinhos era o ministro austríaco e um outro, um general e diplomata austríaco, que depois se tornou embaixador em Berlim. Por isso,

Guizot, ex-primeiro-ministro da França, podia dizer o seguinte, em meados do século XIX:

> "Os diplomatas profissionais, dentro da comunidade européia, formam uma sociedade à parte, que vive de acordo com os próprios princípios, costumes, padrões e aspirações, e que, não obstante as diferenças e até mesmo conflitos que surgem entre os Estados, consegue manter uma unidade própria, tranqüila e permanente. Movido pelos interesses divergentes das nações, mas não por seus preconceitos e paixões momentâneas, esse pequeno mundo diplomático pode perceber o interesse geral da grande comunidade européia com suficiente clareza para torná-la forte e fazê-la triunfar sobre as diferenças. Pode ainda levar a trabalhar sinceramente para o êxito da mesma política aqueles homens que há muito sustentam políticas diferentes sem jamais polemizar entre si, e que quase sempre compartilharam a mesma atmosfera e os mesmos horizontes."[9]

É muito significativa a experiência de Bismarck, em 1862, ao deixar seu posto de embaixador da Prússia em Roma, por constituir mais um episódio da persistência dessa coesão internacional da aristocracia. Depois de lamentar com o czar o fato de que teria de deixar São Petersburgo, o monarca interpretou mal a sua observação e perguntou-lhe se ele estaria inclinado a ingressar no serviço diplomático russo. Bismarck informa em suas memórias que declinou a oferta "cortesmente".[10] O que é importante e significativo para a nossa discussão não é a circunstância de que Bismarck

[9] *Mémoires* (Bruxelas, 1858-67), Vol. II, pp. 266-7.
[10] *Bismarck, the Man and Statesman, being the Reflections and Reminiscences of Otto, Prince von Bismarck* (New York and London: Harper and Brothers, 1899), Vol. I, p. 341.

tenha declinado a oferta – afinal, certamente muitas outras já tinham sido recusadas, e talvez até mesmo algumas outras tenham sido desde então –, mas sim que ele o tenha feito "cortesmente" e que, mesmo no seu relato, escrito mais de trinta anos depois do episódio, ele não tenha deixado qualquer sinal de indignação moral. Pouco mais de meio século atrás, a oferta para transferir a sua lealdade de um país para outro, feita a um embaixador que acabara de ser nomeado primeiro-ministro de seu país, foi recebida pelo recipiendário como uma espécie de proposta comercial que não violava de modo algum os padrões de moral.

Imaginemos que uma oferta similar tivesse sido feita em nossa época por um primeiro-ministro russo ao embaixador americano, ou pelo presidente norte-americano a qualquer diplomata acreditado em Washington, e tentemos visualizar a perplexidade da pessoa interessada e a indignação pública que se seguiria ao incidente. Teremos assim uma idéia da profundidade da mudança que transformou a ética da política externa nos últimos tempos. Hoje, uma proposta semelhante seria considerada como um convite à traição, isto é, à violação da mais fundamental de todas as obrigações morais em política internacional – a lealdade ao seu próprio país. Quando ela foi feita, e até mesmo quando foi relatada, pouco antes do final do século XIX, ela ainda constituía nada mais que uma oferta como outra qualquer, a ser aceita ou recusada com base em seu mérito, sem qualquer conotação implícita de falta de propriedade moral.

Os padrões morais de conduta observados pela aristocracia internacional tinham necessariamente um caráter supranacional. Eles não se aplicavam a todos os prussianos, austríacos ou franceses, mas somente àqueles pessoas que, graças às circunstâncias de seu nascimento e educação, estavam em condições de apreender tais normas e comportar-se de acordo com elas. Era na idéia e nas regras do direito nacional que essa sociedade cosmopolita encontrava a fonte de seus preceitos de moralidade. Os membros daquela sociedade sentiam-se, portanto, pessoal-

mente responsáveis por cumprir as referidas normas morais de conduta, uma vez que era para eles, como seres humanos racionais, que se destinava aquele código moral. Quando, em uma determinada ocasião, foi sugerida a Luís XV a idéia de falsificar notas do Banco da Inglaterra, o rei rejeitou tal proposta, que "só poderia ser aqui considerada com toda a indignação e todo o horror que ela merece". Quando uma proposta semelhante foi feita em 1792, com respeito à moeda francesa, no intuito de salvar Luís XVI, o imperador austríaco Francisco II declarou que "um projeto tão infame não pode ser aceito".

Esse sentido de obrigação moral, altamente pessoal, para ser observado por aqueles encarregados da política externa em relação aos seus colegas em outros países, explica a ênfase com a qual os escritores dos séculos XVII e XVIII aconselhavam o monarca a salvaguardar sua "honra" e sua "reputação" como os seus mais preciosos bens. Assim, qualquer ação que Luís XV tomasse no cenário internacional devia ser tida como um ato pessoal seu, em que se revelava o seu sentido pessoal de obrigação moral e no qual, portanto, estava engajada a sua honra pessoal. Uma violação de suas obrigações morais, tais como eram reconhecidas pelos seus pares monarcas para si próprios, poria em ação não só a sua própria consciência, como também as reações espontâneas da sociedade aristocrática supranacional, que o faria pagar pela violação de seus costumes com uma perda de prestígio, a saber, uma perda de poder.

Destruição da moralidade internacional

Quando, no correr do século XIX, a seleção democrática e a responsabilidade das autoridades governamentais substituíram o governo até então exercido pela aristocracia, a estrutura da sociedade internacional e, com ela, a moralidade internacional passaram por uma transformação fundamental. Até praticamente o final do século XIX, os governantes aristocráticos eram

responsáveis, na maioria dos países, pela conduta dos negócios estrangeiros. Na nova era, o seu lugar foi tomado por autoridades eleitas ou nomeadas independentemente de distinções de classes. Essas autoridades passaram a ser legal e moralmente responsáveis por seus atos oficiais, não mais perante um monarca (isto é, um indivíduo específico), mas diante de uma coletividade (a saber, uma maioria parlamentar ou o povo como um todo). Uma alteração importante na opinião pública pode facilmente levar a uma mudança do pessoal encarregado de conduzir a política externa. No seu devido tempo, eles serão substituídos por um outro grupo de indivíduos, extraídos de qualquer grupo da população que predomine naquele momento.

As autoridades governamentais deixaram de ser recrutadas exclusivamente dentre os grupos aristocráticos, para procederem de virtualmente toda a população, dentro da qual os membros do "estabelecimento" ocupam uma parte privilegiada. Essa é, naturalmente, a tradição nos Estados Unidos, embora ela não tenha os mesmos antecedentes em países como a Grã-Bretanha e a União Soviética. O senhor Bevin, antigo secretário-geral do Sindicato dos Trabalhadores em Transportes e dos Operários em Geral, tornou-se em 1945 o secretário de Estado britânico para Negócios Estrangeiros. O senhor Molotov, antigo revolucionário profissional, foi responsável durante muitos anos pela política externa soviética.

Em certos países, como a Grã-Bretanha, a França ou a Itália, nos quais o governo precisa do apoio da maioria do Parlamento para permanecer no poder, qualquer mudança na composição da maioria parlamentar implica uma alteração na tessitura do governo. Até mesmo em um país como os Estados Unidos, em que uma administração só pode ser colocada ou retirada do poder mediante eleições gerais, e não pelo Congresso, a substituição dos formuladores de políticas no Departamento de Estado pode assumir proporções consideráveis. Em um período de dezoito meses, de julho de 1945 a janeiro de 1947, os Estados Unidos tiveram três secretários de Estado. Em outubro daquele mesmo

ano, de todos as autoridades formuladoras de política externa naquele Departamento – isto é, o subsecretário e os secretários-assistentes –, nenhuma se encontrava mais no cargo dois anos mais tarde. No governo Reagan, uma tendência que se iniciara na administração Carter resultou em muitas nomeações de caráter político em toda a extensão do Departamento de Estado, e descendo até às posições de subsecretário-assistente. A flutuação dos formuladores de políticas no campo de assuntos internacionais e sua responsabilidade para com uma entidade coletiva amorfa gera conseqüências de longo alcance para a eficiência e até mesmo para a existência de uma ordem moral internacional.

Essa transformação no âmbito das diversas nações fez com que a moralidade internacional como sistema de limitações morais deixasse de ser uma realidade para transformar-se em uma mera figura de expressão. Quando dizemos que o rei Jorge III, da Inglaterra, estava sujeito a certas restrições morais em seus entendimentos com Luís XVI, da França, estamos nos referindo a algo de real, algo que pode ser identificado com a consciência e as ações de certos indivíduos específicos. Quando alegamos hoje que a Comunidade Britânica de Nações, ou até mesmo só a Grã-Bretanha, tem obrigações morais com relação aos Estados Unidos ou à França, estamos na realidade nos valendo de uma ficção. Por força dessa ficção, o direito internacional trata com as nações como se elas fossem pessoas individuais, mas nada na esfera das obrigações morais corresponde a esse conceito legal. Para a condução hodierna dos negócios estrangeiros da Grã-Bretanha e da Comunidade Britânica é irrelevante saber o que dela reclama a consciência do monarca, na qualidade de chefe constitucional das mesmas, uma vez que ele não é mais responsável pela direção efetiva desses serviços nem tem sobre eles maior influência. E o que dizer dos primeiros-ministros e secretários de Estado para Assuntos Estrangeiros da Grã-Bretanha e dos Domínios? Eles não são mais que membros do gabinete, o qual, como órgão coletivo, determina a política externa, como aliás qualquer outra política, mediante deci-

sões da maioria. E o gabinete como um todo é politicamente responsável perante o partido majoritário, cujas preferências políticas ele tem a obrigação de traduzir em ação política. Ele é legalmente responsável perante o Parlamento, do qual, para usar da expressão constitucional, ele é somente um comitê. O Parlamento, contudo, responde diante do eleitorado, do qual recebeu um mandato para governar e do qual os seus membros individuais esperam receber um novo mandato, com a próxima eleição geral.

Finalmente, os membros individuais do eleitorado podem não ter absolutamente convicções de natureza sobrenatural que determinem as suas ações nos dias das eleições e nos intervalos entre os mesmos. Caso eles tenham tais convicções, estas provavelmente serão muito heterogêneas. Em outras palavras, haverá os que agirão de acordo com a máxima moral "certo ou errado, estou com meu país." E haverá também aqueles que aplicarão o padrão da ética cristã tanto às próprias ações que tenham relação com assuntos internacionais como às ações do governo. Não faltarão os que preferiram aplicar o padrão das Nações Unidas, ou de um governo mundial, ou da ética humanitária. Os membros flutuantes do grupo dos formuladores de política ou da burocracia permanente do Serviço Exterior podem ou não refletir essas e outras modalidades de opinião. De qualquer modo, a referência a uma regra moral de conduta pressupõe uma consciência individual da qual ela venha a emanar. E não existe qualquer consciência individual da qual possa originar-se o que chamamos de moralidade internacional da Grã-Bretanha ou de qualquer outra nação.

Um político individual, na conduta de política externa, pode obedecer aos ditames de sua própria consciência. Em caso afirmativo, é a ele como indivíduo que serão atribuídas essas convicções morais, e não à nação a que ele pertença e em cujo nome ele talvez possa mesmo falar. Por isso, quando o lorde Morley e John Burns consideraram que a participação da Grã-Bretanha na Primeira Guerra Mundial se mostrava incompatível com as suas

convicções morais, eles renunciaram a seus postos no gabinete britânico. Essa ação teve um caráter puramente pessoal, e essas eram as suas convicções pessoais. Quando, na mesma oportunidade, o chanceler alemão, na condição de chefe do governo, admitiu a ilegalidade e a imoralidade da violação da neutralidade belga, justificada somente por uma situação de necessidade, ele falou por si mesmo. A voz de sua consciência não poderia ser, nem foi, identificada com a consciência da coletividade que é chamada de Alemanha. Os princípios morais que guiaram o político Laval na qualidade de ministro dos Assuntos Estrangeiros e primeiro-ministro do regime pró-germânico de Vichy, durante a Segunda Guerra Mundial, eram os seus, e não os da França. E ninguém pretendeu que esta última opção fosse a verdadeira.

Os preceitos morais operam no interior das consciências dos indivíduos. Portanto, a instituição de um governo exercido por pessoas claramente identificáveis, que possam ser pessoalmente responsabilizadas por seus atos, constitui o pré-requisito para a existência de um sistema efetivo de ética internacional. Sempre que a responsabilidade pelo governo estiver distribuída muito amplamente entre um grande número de indivíduos com concepções diversas quanto ao que é necessário moralmente na condução dos negócios estrangeiros, ou despidos de qualquer concepção sobre o assunto, torna-se impossível contar com a moralidade internacional como um sistema efetivo de restrições sobre a política internacional. Essa é a razão por que Dean Roscoe Pound já podia dizer, lá pelos idos de 1923: "Poder-se-ia, com plausibilidade, afirmar que uma ordem ... moral entre as nações esteve mais próxima de ser alcançada em meados do século XVIII do que está hoje." [11]

[11] "Philosophical Theory and International Law", *Bibliotheca Visseriana*, Vol. I (Leyden, 1923), p. 74.

Destruição da sociedade internacional

Enquanto a seleção democrática e a responsabilidade das autoridades governamentais destruíam a moralidade internacional como um sistema efetivo de limitações, o nacionalismo aniquilou a própria sociedade internacional, dentro da qual tinha operado aquela moralidade. A Revolução Francesa de 1789 assinala o começo da nova era da história, que testemunha o declínio gradual da sociedade aristocrática cosmopolita e da influência restritiva de sua moralidade sobre a política estrangeira. Assim escreveu o professor G. P. Gooch:

> "Enquanto o patriotismo é tão velho quanto a associação entre humanos, o nacionalismo como credo articulado nasceu das labaredas vulcânicas da Revolução Francesa. A maré da batalha mudou em Valmy; e na noite após a refrega, Goethe ..., atendendo a um pedido de que desse a sua opinião, respondeu com estas palavras históricas: 'Hoje começa uma nova era, e você poderá dizer que estava presente no dia de seu nascimento'". [12]

Foi um lento processo de corrosão, com a velha ordem resistindo galhardamente, como ilustrado pelos esforços da Santa Aliança e por vários episódios, inclusive aquele, já discutido acima, em que o czar russo, ainda em 1862, convidou Bismarck a ingressar no serviço diplomático russo. [13] O declínio da sociedade internacional e de sua moralidade, que unira os monarcas e a nobreza

[12] *Studies in Diplomacy and Statecraft* (London, New York, Toronto: Logmans, Green and Company, 1942), pp. 300, 301.
[13] Ver páginas 153 a 156.

da cristandade, torna-se indiscutível por volta do final do século XIX. Esse processo em nenhum outro exemplo é tão dolorosamente patente quanto na falsidade teatral das tentativas verbais de Guilherme II de contê-lo. Ele escreveu o seguinte ao czar da Rússia, em 1895, com respeito aos franceses:

> "Os republicanos são revolucionários *de natura*. O sangue de Suas Majestades ainda mancha aquele país. Será que, desde então, ele já esteve feliz ou tranqüilo alguma vez? Não vem ele tropeçando de carnificina em carnificina? Nicolau, acredite no que lhe digo: a maldição de Deus se abateu sobre aquele povo para sempre. Nós, reis e imperadores, só temos um dever, imposto pelos Céus, que é o de sustentar o princípio de Pela Graça de Deus."

Às vésperas da Guerra Hispano-Americana, Guilherme II concebeu um plano de unir as potências européias em apoio à monarquia espanhola, contra a república americana. Foi tal o anacronismo daquele plano, aliás natimorto, que chegou a assombrar os próprios assessores do monarca.

Mas, mesmo em 1914, pouco antes da Primeira Guerra Mundial, ainda se percebe em muitas das declarações e despachos dos políticos e diplomatas um melancólico tom de pesar pelo fato de que pessoas que tinham tantas coisas em comum tivessem agora de tomar caminhos distintos e identificar-se com os diferentes grupos em guerra, cada um de seu lado da fronteira. Até mesmo o Estado-Maior Supremo da Alemanha, no memorando citado acima [1], refere-se à iminente Primeira Guerra Mundial como "a matança mútua das nações civilizadas da Europa", para prosseguir com esta nota de ansiedade e presságio: "E, desse

[1] Ver página 396 e 397.

modo, as coisas terão de evoluir, a menos que, poder-se-ia dizer, aconteça um milagre para, no último minuto, prevenir-se uma guerra que aniquilará por décadas a civilização de quase toda a Europa." [15] Tudo aquilo, contudo, não passava de uma evanescente reminiscência, que já não tinha o poder de influir sobre as ações dos homens. Àquela altura, esses homens certamente tinham entre si menos em comum do que com os povos respectivos, dos quais eles se haviam erguido às culminâncias do poder e cuja vontade e interesses eles representavam em seus relacionamentos como as demais nações. O que agora separava o ministro dos Assuntos Estrangeiros francês de seu equivalente em Berlim era muito mais importante do que tudo o que os unira. E, por outro lado, o que agora vinculava o ministro dos Assuntos Estrangeiros à nação francesa era muito mais importante do que qualquer outra coisa que poderia separá-la dele. O lugar até então ocupado por uma sociedade internacional a que pertenciam todos os membros dos diversos grupos governantes, e que assegurava uma moldura comum para as diferentes sociedades nacionais, fora tomado pelas próprias sociedades nacionais. Eram as sociedades nacionais que agora ditavam aos seus representantes no cenário internacional os padrões de conduta até então fornecidos pela sociedade internacional.

Quando, no decorrer do século XIX, já estava em vias de consumar-se essa fragmentação da sociedade internacional em seus elementos nacionais, os protagonistas do imperialismo se achavam convencidos de que essa evolução iria fortalecer os laços da moralidade internacional, e não esmaecê-los. Acreditavam eles que, uma vez satisfeitas as aspirações nacionais dos povos liberados e substituída a norma aristocrática pelo governo popular, nada mais poderia separar as nações da terra. E

[15] Loc. cit., p. 308.

estas, conscientes de serem membros da mesma humanidade e inspiradas pelos mesmos ideais de liberdade, tolerância e paz, perseguiriam os seus destinos nacionais em harmonia. Na realidade, o espírito do nacionalismo, uma vez que se materializou nos estados-nações, acabou mostrando ser particularista e exclusivo, e não universal e humanitário. Quando se consumou a destruição da sociedade internacional dos séculos XVII e XVIII, tornou-se óbvio que nada existia de concreto que pudesse tomar o lugar daquele elemento unificador e moderador que fora uma sociedade real superposta às sociedades nacionais particulares. Provou ser uma ilusão a decantada solidariedade internacional das classes trabalhadoras sob a bandeira do socialismo. A religião organizada tendia a identificar-se com o Estado nacional, em vez de transcendê-lo. Desse modo, a nação passou a constituir o ponto de referência culminante para a lealdade do cidadão, e os membros das diferentes nações passaram a contar com seu particular objeto de dedicação.

Temos neste retrato de Clemenceau, feito por lorde Keynes, um esboço muito vívido dessa nova moralidade do nacionalismo:

> "Ele sentia pela França o amor que Péricles nutria por Atenas – nela via um valor único, e para ele nada mais tinha importância ... Ele tinha uma ilusão, a França; e uma desilusão, a humanidade, na qual incluía os franceses e, não menos, os seus colegas. [...] As nações são coisas reais: você ama uma delas e sente pelas outras só indiferença – ou ódio. A glória da nação amada é um objetivo desejável – mas geralmente só é alcançável à custa de seu vizinho. A cautela exigiu uma boa parcela de fingidos beneplácitos a negócios de americanos tolos e ingleses hipócritas, mas seria idiota acreditar que há espaço no mundo, tal qual ele existe, para temas como a Liga das Nações, ou que haja qualquer sentido em falar-se em autodetermina-

> ção, exceto como uma fórmula ingênua de rearrumar o equilíbrio de poder de acordo com os seus próprios interesses." [16]

Essa fragmentação de uma sociedade internacional, anteriormente coesa, em uma multiplicidade de comunidades nacionais moralmente auto-suficientes, que deixaram de operar dentro de uma moldura comum de preceitos morais, nada mais é do que o sintoma aparente da profunda modificação que transformou recentemente as relações entre normas morais universais e os sistemas particulares da ética nacional. Essa transformação processou-se em dois sentidos distintos. Por um lado, ela enfraqueceu, a ponto de tornar ineficazes, as regras de conduta universais e supranacionais que, antes da era do nacionalismo, haviam imposto um sistema – admitidamente precário e algo disperso – de limitações à política externa das nações individualmente. De modo inverso, ela reforçou substancialmente a tendência das nações a dotar os seus sistemas nacionais de éticas de validade universal.

Vitória do nacionalismo sobre o internacionalismo

A validade de um sistema moral é submetida ao seu teste crucial quando seu controle das consciências e ações dos homens é desafiado por um outro sistema de moralidade. Desse modo, a força relativa da ética da humildade e de desprendimento, pregada pelo Sermão da Montanha, e da ética da autopromoção e poder, propagada pela sociedade moderna ocidental, será determinada pela extensão com que cada um desses sistemas é capaz de levar os homens a modelar as suas ações, ou pelo me-

[16] The Economic Consequences of the Peace (New York : Harcourt, Brace and Company, 1920), pp. 32,33.

nos as suas consciências, de acordo com os seus respectivos preceitos. Todo homem livre, na medida em que tem alguma capacidade de responder a apelos éticos, é confrontado de tempos em tempos com esse conflito de consciência, que testa a força relativa de mandamentos morais em conflito. E a mesma prova, com respeito à condução da política externa, terá de determinar a força relativa da ética supranacional e da ética do nacionalismo. A ética supranacional, composta de elementos cristãos, cosmopolitas e humanitários, ainda recebe o tributo da linguagem diplomática hodierna, e muitos escritores a advogam pessoalmente. Contudo, é a ética do nacionalismo que, no último século e meio, vem se mostrando em ascendência em todo o mundo.

Realmente, é verdade que, mesmo antes da ascensão da ética do nacionalismo, a ética nacional – tal como formulada, por exemplo, na filosofia do Estado da razão, dos século XVII e XVIII – já comprovou, na maioria das situações de conflito, ser superior às regras morais de conduta internacionais. E isso se torna óbvio, caso levemos em consideração a mais elementar e mais importante situação de conflito desse gênero, a que distingue entre o preceito ético universal: "Não matarás" e o mandamento de uma ética nacional particular: "Não matarás sob certas condições os inimigos de teu país." A pessoa a quem se destinam essas duas regras morais de conduta se vê diante de um conflito entre sua lealdade à humanidade como um todo – que se manifesta no respeito à vida humana como tal, independentemente de considerações sobre características de nacionalidade ou quaisquer outras – e sua lealdade a uma nação em particular, cujos interesses ele é chamado a defender, se necessário ao preço das vidas de membros de outra nação. Já dizia Pascal:

> "Por que você me mata? Mas que! Você não vive do outro lado da água? Se você vivesse deste lado, meu amigo, eu seria um assassino, e seria injusto trucidá-lo dessa maneira. Mas, já que você vive do outro lado, eu sou um herói, e tudo isso é justo

> [...] Três graus de latitude modificam toda a jurisprudência; é um meridiano que decide a verdade. [...] Como é estranha essa justiça, que é delimitada por um rio! A verdade deste lado dos Pirineus; erro no outro lado."[17]

A maioria das pessoas, tanto hoje como nos tempos modernos, vem resolvendo esse conflito entre a ética supranacional e a nacional, em favor da lealdade para com a nação. A esse respeito, contudo, impõe-se distinguir três fatores entre a era presente e as anteriores.

Em primeiro lugar, vemos a capacidade moderna, enormemente aumentada, com que o estado-nação pode exercer coerção moral sobre os seus membros. Essa capacidade deriva, em parte, do prestígio, quase divino, de que goza a nação nos dias de hoje; de outra parte, do controle sobre os instrumentos que moldam a opinião pública e que foram postos à disposição do Estado graças aos progressos econômicos e tecnológicos.

Em segundo lugar, constatamos até que ponto a lealdade à nação pode exigir que uma pessoa deixe de lado as regras morais de conduta de caráter universal. A tecnologia moderna da guerra assegurou ao indivíduo oportunidades de destruição em massa que eram desconhecidas nas eras passadas. Hoje, uma nação pode determinar a uma só pessoa que destrua a vida de centenas de milhares de outras, mediante o disparo de um míssil dotado de ogiva nuclear. O atendimento a uma ordem de tamanhas conseqüências demonstra a fraqueza da ética supranacional de modo muito mais impressionante que as violações limitadas dos padrões universais de conduta moral perpetradas nas eras pré-atômicas.

[17] *Pensées*, traduzido [para o inglês] por W. F. Trotter, Modern Library (New York : Random House, Inc., 1941), Section V. (Autorizada a reprodução pelo editor).

Finalmente, como conseqüência dos dois fatores acima, restam hoje muito menos oportunidades para que uma pessoa permaneça fiel à ética supranacional, quando esta estiver em conflito com as exigências morais da nação. Hoje, desafiado pela enormidade dos atos que lhe exigem cometer em nome da nação, e pelo peso avassalador da pressão moral que a nação exerce sobre ele, qualquer indivíduo precisaria ser dotado de uma força moral extraordinária para poder resistir a tais exigências. A magnitude das infrações à ética universal cometidas em nome da nação, aliada à coerção moral ditada em favor da prática das mesmas, distorce o relacionamento entre os dois sistemas de ética. Ela coloca em relevo acentuado a chocante fraqueza da ética universal em seu conflito com a moralidade da nação e decide o pleito, antes mesmo que ele se inicie, em favor da nação.

Transformação do nacionalismo

É nesse ponto que a impotência da ética universal se torna um fator importante na obtenção de uma mudança significativa e de longo alcance nas relações entre os sistemas de moralidade supranacional e nacional. Ela constitui um dos fatores que conduzem à identificação de ambos.[18] A pessoa acaba compreendendo que o desrespeito aos padrões universais de moralidade não resulta da manipulação de alguns homens perversos, mas representa o resultado inevitável das condições sob as quais as nações existem e tentam alcançar os seus objetivos. O indivíduo comprova em sua própria consciência que a debilidade dos padrões universais e a predominância da moralidade nacional constituem as forças que motivam as ações dos homens no cenário internacional; circunstância que não cessa de intranqüilizar a sua consciência.

[18] Para os outros fatores, ver o Capítulo 20.

Por um lado, o incômodo contínuo de uma consciência perpetuamente insatisfeita se torna uma carga demasiadamente pesada; do outro, ele não deseja abandonar a idéia da ética universal, a que ainda se sente fortemente ligado. Diante dele, estão abertas duas possibilidades. Ele pode sacrificar as exigências morais da nação em favor da ética universal. Foi na verdade a rigidez do conflito contemporâneo que levou uma minoria a fazer esse sacrifício, recusando-se a apoiar algumas políticas externas de seus respectivos países, em nome de uma moralidade universal de nível mais elevado. A maioria, contudo, no intuito de vencer o seu conflito, identifica a moralidade de uma nação em particular com os mandamentos da ética supranacional. É como que ele despejasse o conteúdo de uma moralidade nacional em uma hoje quase vazia garrafa de ética universal. E, com isso, cada nação vem a conhecer de novo uma moralidade universal – quer dizer, a sua própria moralidade nacional –, que se convenciona tomar como aquela que todas as demais nações deveriam aceitar como a sua própria. A universalidade de uma ética a que todas as nações aderiam antigamente é substituída pela particularidade de uma ética nacional que aspira a, e se arroga o direito de, receber o reconhecimento universal. E, desse modo, surgem em potencial tantos códigos de ética reivindicando universalidade quantas forem as nações politicamente dinâmicas.

As nações já não se opõem entre si como o faziam no período que vai do Tratado de Vestfália até as guerras napoleônicas, e mais tarde, do fim destas últimas até a Primeira Guerra Mundial, inseridas que estavam em uma moldura de crenças compartilhadas e de valores comuns, moldura essa que impunha limitações efetivas sobre os fins e os meios de sua luta pelo poder. Hoje, elas se defrontam na qualidade de porta-estandartes de sistemas éticos, cada um dos quais de origem nacional e aspirando a fornecer um enquadramento supranacional de padrões éticos, que todas as outras nações devem acatar e dentro do qual as suas políticas externas devem operar.

O código moral de uma nação lança o desafio de sua reivindicação universal com um fervor messiânico na face da outra, que responde na mesma moeda. A conciliação, que era a virtude da velha diplomacia, torna-se a traição da nova, uma vez que a transigência entre reclamações conflitantes, que era possível ou legítima dentro de uma moldura comum de padrões morais, equivale agora a uma rendição, quando os próprios padrões morais se tornaram o objeto do conflito. Com isso, monta-se um cenário para uma disputa entre nações, cujos lances já não são mais as suas posições relativas dentro de um sistema político e moral aceito por todos, mas a capacidade de impor aos demais concorrentes um novo sistema político e moral de alcance universal, recriado sobre a imagem das convicções políticas e morais da nação vitoriosa.

A primeira insinuação desse desenvolvimento – de um sistema realmente universal para uma multiplicidade de sistemas morais particulares, cada qual reivindicando e batalhando para conseguir a universalidade – pode ser constatada na disputa entre Napoleão e as nações que se aliaram contra ele. De ambos os lados, a disputa foi travada em nome de princípios particulares que se arrogavam validade universal: de um lado, os princípios da Revolução Francesa; do outro, o princípio da legitimidade. Contudo, com a derrota de Napoleão e o insucesso da Santa Aliança em sustentar os seus princípios contra os movimentos de nacionalismo em ascensão, essa tentativa de transformar um código particular de ética em um outro de alcance universal teve o seu fim e assim permaneceu como um mero interlúdio histórico.

O presente período da história – em que regras morais aceitas geral e, ao que parece, permanentemente como universais são substituídas por outros códigos particulares que se arrogam o caráter de universalidade – foi iniciado com a guerra que Woodrow Wilson declarou ter sido encetada "para tornar o mundo seguro para a democracia". Não se deveu a um acidente

do destino – e por outro lado guarda profunda significação para os que compartilhavam a filosofia de Wilson – a circunstância de que aquela guerra constituía uma "cruzada" em favor da democracia. A Primeira Guerra Mundial, tal como vista da perspectiva de Wilson, tinha na verdade algo em comum com as Cruzadas da Idade Média: ela foi travada com o propósito de fazer com que um sistema moral, sustentado por um grupo de homens, prevalecesse no resto do mundo. Segundo as palavras de Robert C. Binkley:

> "A Guerra Mundial não se limitou a trazer para o topo os estadistas que eram filósofos. Ela também retirou de seus pedestais intelectuais os filósofos profissionais. Em cada país, esses homens valeram-se de seus elevados talentos para conferir às questões da guerra uma significação cósmica. Eles provaram que as iniqüidades do adversário sempre tinham estado presentes como sinais indicadores de uma filosofia e de uma cultura nacionais, e que o triunfo de seu próprio lado era de todo necessário dentro do esquema ético do universo. Imediatamente após o início das hostilidades, Bergson descobriu que a guerra representava um conflito entre a vida e a matéria, no qual as potências da *Entente Cordiale* se colocavam do lado da vida, e as Potências Centrais defendiam a matéria. [O alemão] Scheler proclamou que tanto a filosofia como a índole inglesas representavam apenas manifestações de hipocrisia. Santayana escreveu a respeito do 'egotismo na filosofia germânica'; e o amável Josiah Royce, que tanto devia a Hegel, chegou à conclusão de que a 'Alemanha é o inimigo obstinado e consciente da raça humana; quem participar dessa inimizade tem plena liberdade de ser pró-germânico'. Os filósofos estavam tratando de um mero conflito político como se fosse o Grande Cisma. Por fim, como se desejassem deixar um registro permanente desse aviltamento da arte filosófica, os governos vitoriosos forneceram a cada soldado de seus exércitos um medalha de bronze com a inscrição 'Grande Guerra pela civilização'."

Alguns meses depois de ter sido iniciada a cruzada democrática, em outubro de 1917, lançaram-se na Rússia os alicerces para uma outra estrutura moral e política que, por sua vez, embora só tivesse sido aceita por uma parcela da humanidade, propunha-se a fornecer um teto comum sob o qual toda a humanidade iria finalmente viver junta, em justiça e em paz. Na década dos anos 1920, essa última pretensão era apoiada somente por um poderio reduzido e constituía portanto pouco mais do que um postulado teórico, motivo por que o universalismo democrático se retirou da cena da política ativa, para dar lugar ao isolacionismo. Foi somente no campo do desafio teórico que os sacerdotes do novo universalismo marxista se movimentaram, em face do mundo democrático e do ostracismo moral, político e econômico com o qual o último respondeu ao desafio que o conflito entre os dois universalismos fez sentir naquele tempo no campo da política internacional.

Na década de 1930, a filosofia do nacional-socialismo, nutrida no solo de uma determinada nação, foi proclamada como o novo código moral que iria substituir o perigoso credo do bolchevismo e a moralidade decadente da democracia, de modo a impor-se sobre a humanidade. A Segunda Guerra Mundial, vista à luz de nossa presente discussão, testou a validade dessa pretensão à universalidade, em uma prova que tomou a forma de um conflito armado, e o nacional-socialismo acabou perdendo a briga. Apesar disso, nas mentes de muitas pessoas nas Nações Unidas, os princípios da Carta do Atlântico e do Acordo de Yalta também transformaram a Segunda Guerra Mundial em uma disputa pela democracia universal, e a democracia também perdeu a partida. Desde o fim da última guerra mundial, os dois sistemas morais e políticos que reivindicam uma validade universal, a democracia e o comunismo, entraram em competição ativa pelo domínio do mundo, e esta é a situação em que nos encontramos hoje.

Constituiria o mais perigoso dos equívocos descurar ou até mesmo minimizar a profundidade da diferença que existe entre

esta situação e o estado em que se encontrava o sistema do Estado moderno, desde o fim das guerras religiosas até a entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial. Basta somente escolher ao acaso qualquer conflito que tenha ocorrido nesse último período, com a exceção das guerras napoleônicas, e compará-lo com os conflitos que estraçalharam o mundo nas últimas três décadas para dar-se conta da importância dessa diferença.

Comparemos com as questões internacionais de nossa época os problemas que mantiveram a França e os Habsburgos empenhados em um conflito quase contínuo, desde o começo do século XVI até meados do século XVIII, ou os que puseram a Grã-Bretanha e a Prússia contra a França, no século XVIII. Tratava-se de questões relativas a acréscimos territoriais e competição dinástica. O que então estava em jogo era um aumento de glória, de riqueza e de poder. A disputa não girava em torno do "modo de vida" – isto é, do sistema de crenças e convicções éticas – da Áustria, da Grã-Bretanha ou da França. E é isso exatamente o que corre perigo nos dias de hoje. Nos séculos XVII e XVIII, nenhum dos contestantes do cenário internacional pretendia impor o seu sistema de ética, se é que o tinha, aos demais países. A própria possibilidade de tal aspiração jamais lhes ocorreria, uma vez que estavam todos convencidos da existência de um só código moral universal, a que todos prestavam uma inquestionável fidelidade.

Aquele "sistema de artes, leis e maneiras" comuns, "o mesmo nível de polidez e de cultivo" e o "sentimento de honra e justiça", que Gibbon havia percebido nos "costumes gerais dos tempos", que para Fénelon, Rousseau e Vattel constituíam uma realidade viva e vivida, e cujos resultados políticos, como observou Arnold Toynbee,[19] tornaram-se hoje, em grande parte, uma reminiscência histórica, ecoando em tratados eruditos, panfletos

[19] Ver páginas 406 e 407.

utópicos e documentos diplomáticos, mas não mais capazes de levar os homens à ação. São muito poucos os vestígios e fragmentos daquele sistema de ética supranacional que, como já vimos, ainda exercem alguma influência restritiva sobre a política internacional, e somente em casos isolados, como o morticínio em tempo de paz e a guerra preventiva. No que diz respeito à influência daquele sistema de ética supranacional sobre a consciência dos atores no cenário internacional, trata-se de algo como uns débeis raios, apenas visíveis sobre o horizonte da linha de consciência, de um sol que já se pôs. Desde a Primeira Guerra Mundial, com um crescente grau de intensidade e generalização, cada um dos litigantes no cenário internacional reivindica que seu "modo de viver" encerra toda a verdade em matéria de moralidade e política, que os outros terão de aceitar, se não quiserem correr riscos. Com feroz exclusividade, todos os contestantes equiparam as suas concepções nacionais de moralidade com o que a humanidade deve e terá de aceitar em última análise, para servir-lhe de norma de conduta. Sob esse aspecto, a política internacional constitui um regresso à política de moralidade do tribalismo, das Cruzadas e das guerras de religião. [20]

[20] O caso de Timur, chefe mongol que pretendia ser o conquistador do mundo, e que no século XIV dominou e destruiu o sul da Ásia e a Ásia Menor, pode mostrar-nos claramente até que ponto a profissão pública de princípios universais de moralidade pode ser acompanhada da mais completa depravação em ação. Depois de ter matado centenas de milhares de pessoas – em 12 de dezembro de 1398, mandou massacrar cem mil prisioneiros hindus diante da cidade de Delhi – para a glória de Deus e do islamismo, ele disse para um representante da conquistada [cidade de] Aleppo: "Não sou um sanguinário, e Deus pode testemunhar que, em todas as minhas guerras, jamais fui o agressor, e que todos os meus inimigos foram os autores de sua própria calamidade."
Gibbon, que relata essa declaração, acrescenta: "Durante essa tranqüila conversação, o sangue escorria pelas ruas de Aleppo, que ressoavam com os gritos de mães e filhos, com o clamor das virgens violadas. O saque opulento a que se entregavam os seus soldados talvez bastasse para estimular a sua cobiça, mas a sua crueldade fora reforçada pela ordem peremptória de trazer uma quantidade apropriada de cabeças, as quais, de acordo como o seu hábito, eram curiosamente empilhadas em colunas e pirâmides..." *The Decline and Fall of the Roman Empire* (Modern Library Edition), Vol. II, p. 1243.

Por mais que a essência e os objetivos da ética moderna do universalismo nacionalista possam diferir daqueles abraçados pelas tribos primitivas ou pela Guerra dos Trinta Anos, eles no fundo não divergem entre si, quanto à função que desempenham para a política internacional, nem no clima geral que acabam gerando. A moralidade do grupo particular, longe de limitar a disputa pelo poder no cenário intelectual, confere a essa luta uma ferocidade de intensidade desconhecida em outras eras. Sim, porque a pretensão à universalidade, que inspira o código moral de uma grupo particular, é absolutamente incompatível com a reivindicação idêntica de um outro grupo. Como o mundo só tem lugar para uma delas, a outra terá de ceder ou será destruída. Assim, ostentando os seus ídolos à frente, as massas nacionalistas de nossa época encontram-se no cenário internacional, cada grupo convencido de que executa o mandato da história, que realiza para a humanidade o que parece estar fazendo para si mesmo, e que executa uma missão sagrada ditada pela Providência, não importa como tenha ela sido definida. Mal sabem eles que se reúnem sob um céu vazio, que os deuses já abandonaram.

Os direitos humanos e a moralidade internacional

Já vimos que a condução de uma política externa constitui uma atividade sempre repassada de significação moral. Ela está sempre sujeita a julgamento, não só do ator, como daqueles sobre os quais se age e dos que são meras testemunhas. Algo muito diferente, dada a onipresença do elemento moral na política externa, é concluir que um país tem como missão aplicar os seus próprios princípios morais em relação ao resto da humanidade ou a certas parcelas da mesma. Sim, porque existe uma grande disparidade entre o julgamento que aplicamos a nós próprios e às nossas ações e a aplicação universal, aos outros, de nossos próprios padrões de ação. Tomemos, por exemplo, um princípio de ação tão elementar e óbvio como o respeito à vida humana e a

recusa terminante a sacrificar essa vida, exceto sob as mais extraordinárias e atenuantes circunstâncias. É claro que há civilizações, e até mesmo grupos dentro do mundo ocidental, que adotam uma concepção muito menos estrita da inviolabilidade da vida humana; e que, sob condições semelhantes, preocupam-se menos que nós com a perda de vidas alheias.

Assim sendo, há necessidade de adotarmos um certo relativismo na ligação entre princípios morais e política externa – condição de que não poderemos esquecer, se quisermos fazer justiça aos princípios de moralidade na condução de uma política internacional. Esse relativismo se apresenta sob dois aspectos. Há um relativismo no tempo, uma vez que certos princípios são aplicáveis em um período da história, e não em outros. Existe ainda o relativismo em termos de cultura – isto é, de cultura contemporânea –, quando constatamos que determinados princípios são obedecidos em certos países, em certas civilizações políticas, mas não observados em outras.

Nos últimos tempos, tem-se discutido o relacionamento entre política externa e moralidade internacional dentro da área dos direitos humanos. O problema, no fundo da matéria, consiste em saber até que ponto é moralmente justo e intelectualmente sustentável tentar aplicar princípios democráticos a Estados que, por força de uma variedade de razões, são refratários aos mesmos. É óbvio que a tentativa de impor alegados direitos humanos a outras pessoas, ou puni-las por não respeitarem direitos humanos, pressupõe que estes últimos têm uma validade universal. Ou que, em outras palavras, todas as nações e todos os povos que vivem nas diversas nações respeitariam os direitos humanos, se soubessem que estes existem e que, em qualquer circunstância, eles são tão inalienáveis para todos os homens como a Declaração de Independência afirma que eles são, para os americanos.

Não precisamos aqui entrar em uma discussão da natureza teológica ou estritamente filosófica dos direitos humanos. Bastenos acrescentar que, seja qual for a concepção de uma pessoa

sobre a natureza teológica ou filosófica dos mesmos, os direitos humanos, tal como percebidos pelas pessoas, são inevitavelmente filtrados por meio de circunstâncias históricas e sociais, que, por sua vez, conduzem a resultados diferentes, em tempos diferentes e sob condições diferentes. Será suficiente dar uma só olhada no caráter único da comunidade política americana e nas características especialíssimas e exclusivas da proteção dos direitos humanos em toda a extensão dos Estados Unidos. Apesar de tudo, existe uma quase completa ausência de respeito aos direitos humanos em muitas nações, ou até mesmo na maioria das nações. Consideremos que somente poucas nações na África, por exemplo, possuem um sistema político pluralista; e que todas as outras representam ditaduras, de um ou outro tipo. Essa reflexão nos ajuda a compreender como será arriscado – ou ignorante, se você preferir, o que também será presunçoso – tentar impor ao resto do mundo o nosso próprio respeito aos direitos humanos, ou, de modo mais particular, punir outras nações por não demonstrarem respeito por esses direitos. O que constatamos aqui é que um princípio abstrato – que temos a fortuna de apreciar muito, e que mal ou bem conseguimos colocar em prática em boa parte – passa a ser exibido ao resto do mundo, não para ser imitado, mas para ser aceito compulsoriamente.

É totalmente errado pressupor que essa é uma velha tradição americana. Não, não é essa a tradição americana. John Quincy Adams afirmava que não caberia aos Estados Unidos impor os seus princípios de governo ao resto da humanidade, mas que, em vez disso, cumpria-lhes agir com o intuito de atrair o resto do mundo para o exemplo norte-americano. E esse é o princípio que geralmente tem sido adotado. A Revolução Americana, para citar Thomas Paine, "não foi feita somente para América, mas para toda a humanidade". Contudo, a política americana tem sido no sentido de que esses princípios universais, postos em prática pelos Estados Unidos, não deveriam ser exportados a ferro e fogo, mas apresentados ao resto do mundo como sen-

do um exemplo de êxito. Essa é a grande diferença entre a antiga concepção da América e, de um lado, as suas relações com o resto do mundo, e, de outro, o que poderia ser designado como a idéia "wilsoniana", isto é, do presidente Wilson.

Woodrow Wilson queria tornar o mundo seguro para a democracia, razão por que pretendia transformar o globo pela vontade dos Estados Unidos. Os Pais Fundadores queriam apresentar um exemplo do que o homem pode fazer para as nações do mundo, de modo a estimulá-las a fazer o mesmo. Assim sendo, existe uma diferença fundamental, tanto filosófica quanto política, entre a agitação contemporânea em favor dos direitos humanos, como uma princípio universal, e a duradoura tradição americana nesta matéria.

É possível levantar duas objeções à concepção wilsoniana. A primeira diz respeito à impossibilidade de aplicar os direitos humanos universalmente e de modo compulsório. Nós bem que podemos dizer à União Soviética – e convém fazê-lo de vez em quando – que o seu tratamento das minorias é incompatível como nossa concepção de direitos humanos. Mas, depois de ter dito isso, verificamos não ser possível fazer muito mais para mudar a situação. A história nos ensina que a União Soviética, sob certas circunstâncias, pode às vezes ceder à pressão particular. Já houve casos em que a referida pressão produziu bons resultados. Mas é inconcebível, por razões de ordem geral, que uma pressão desse tipo possa ser eficiente quando exercida publicamente. De modo mais particular, e tendo em vista a natureza do governo soviético – que se vale de qualquer sinal de pressão externa para justificar a repressão no país –, a agitação americana em torno dos direitos humanos tem poucas possibilidades de ser eficaz. Assim sendo, há uma considerável confusão em nossa teoria e prática dos direitos humanos, de modo especial em relação a outras nações.

O enfoque wilsoniano padece ainda de uma outra debilidade. Os Estados Unidos são uma grande potência que mantém

interesses muito variados ao redor do mundo – dos quais os direitos humanos são apenas uma parcela, e não das mais importantes, aliás. Por esse motivo, o país não tem como manter-se, de modo coerente, no caminho da defesa dos direitos humanos, sem acabar se envolvendo em uma posição quixotesca. E isso se torna evidente ao constatarmos o tratamento que aplicamos, de modo diferenciado, em relação a países como Coréia do Sul, China e União Soviética. Os Estados Unidos ousam criticar e afrontar a União Soviética, porque as relações entre os dois países, a despeito de períodos de *détente*, não são particularmente amistosas. Já em relação à China continental, os Estados Unidos têm interesse em avançar na normalização das relações bilaterais, razão por que buscam não ferir as suscetibilidades chinesas. Por exemplo: pouco se ouviu falar, durante os governos de Carter e Reagan, sobre a experiência chinesa em matéria de direitos humanos. A Coréia do Sul é aliada dos Estados Unidos e conseguiu captar uma importância militar considerável aos olhos dos formuladores de políticas norte-americanos, motivo por que a administração ianque nada fará para prejudicar as suas relações com aquele Estado.

Em outras palavras, a defesa dos direitos humanos não pode ser aplicada de modo firme e coerente no âmbito da política externa, uma vez que ela pode entrar em choque com outros interesses porventura então mais importantes para o país, em uma determinada conjuntura. Dizer que a defesa dos direitos humanos deve ser inserida no tecido da política externa americana é tentar meramente esconder as inevitáveis incoerências de tal esforço.

Há portanto dois empecilhos básicos para a execução de uma política externa voltada integralmente para a defesa dos direitos humanos. Por um lado, é impossível manter a necessária coerência nessa defesa, uma vez que amparar tais direitos não constitui a principal tarefa de um Estado – que sempre deve agir o mais harmoniosamente possível com os outros. Por outro lado,

seria totalmente impraticável manter essa política de defesa dos direitos humanos sem levar em consideração outros aspectos das relações com os demais países, que talvez sejam de fato mais importantes do que os relacionados com os direitos humanos.

Um outro aspecto do papel dos direitos humanos no contexto da política externa diz respeito à concepção de responsabilidade pelas violações aos direitos humanos cometidas por terceiros. Essa questão foi suscitada de modo particularmente agudo por ocasião do genocídio executado pelo Khmer Vermelho, entre a segunda metade da década de 1970 e o início da seguinte. A cadeia dos eventos que culminaram com a destruição da sociedade cambojana começou com o extravasamento, pelos americanos, da Guerra do Vietnã para o Camboja, por meio do bombardeio maciço do território daquele país. Fazia parte da política do governante cambojano, o príncipe Sihanouk, manter o Camboja afastado do conflito entre os Estados Unidos e o Vietnã do Norte. Já a política norte-americana pretendia envolver o Camboja em operações militares ativas, de modo a facilitar a vitória na Guerra do Vietnã. Houve, portanto, um nexo causal entre a política norte-americana com respeito ao Camboja e a catástrofe que acabou recaindo sobre este último. Em outras palavras: se os Estados Unidos não tivessem transformado o Camboja em um participante ativo na Guerra do Vietnã, aquele país, com toda a probabilidade, teria sido poupado da catástrofe. Não estamos com isso querendo dizer que os Estados Unidos tiveram uma responsabilidade moral direta pelo que aconteceu no Camboja, mas demonstrar a responsabilidade moral contínua que os estadistas têm pelas conseqüências imprevistas e imprevisíveis de suas ações. Seria algo muito distinto presumir que, devido a esse nexo causal, os Estados Unidos teriam uma obrigação moral de evitar o que aconteceu no Camboja ou aliviar os sofrimentos do povo cambojano. Na realidade, como já vimos, as obrigações tanto morais como legais estão sujeitas a qualificações que podem ser expressas no princípio de direito

romano, segundo o qual ninguém pode ser obrigado além de suas possibilidades (*ultra vires nemo obligatur*). Desse modo, mesmo que os Estados Unidos pudessem ter sido responsáveis pelo que sucedeu no Camboja, eles não poderiam ser obrigados moralmente a executar qualquer política em particular que tivesse o objetivo de implementar aquela responsabilidade moral. Mesmo que os Estados Unidos se decidissem a agir nesse sentido, eles não seriam capazes de consegui-lo sem incorrer em riscos e perdas totalmente desproporcionais.

O grupo dos "falcões" afirmava que o Camboja jamais teria sofrido tal calamidade e destruição se os Estados Unidos tivessem decidido "manter o curso" e ganhar a guerra no sudeste da Ásia. Contudo, afora a impossibilidade de prever todas as conseqüências da perda da Guerra do Vietnã, adotar a hipótese de prevenir todas as possíveis conseqüências da derrota mediante uma vitória a qualquer preço teria violado o princípio básico da política externa e militar: os riscos assumidos e as perdas incorridas em uma determinada ação têm de ser proporcionais às possibilidade de sucesso dessa ação.

Quando consideramos as relações entre política externa e moralidade, estamos em presença não de uma circunstância peculiar ou extraordinária, mas sim de uma manifestação particular da situação humana em geral. Somos todos seres morais até certo grau, simplesmente pelo fato de que somos seres humanos. Buscamos todos, em menor ou maior grau, cumprir os princípios morais com os quais nos identificamos. Volta e meia nos achamos defrontados com contradições e dificuldades. Talvez, o melhor que se poderá fazer é agir em conformidade com o que Abraham Lincoln propôs como base da moralidade política.

Ele preveniu contra o exagero de virtude moral que reivindicamos para nós mesmos, bem como esboçou os limites dentro dos quais o homem pode agir moralmente, ao mesmo tempo que conserva uma possibilidade de êxito. Esta declaração de Lincoln foi dada durante a Guerra Civil, em resposta a uma

petição que lhe fora dirigida por uma delegação de ministros presbiterianos, solicitando emancipar imediatamente todos os escravos:

> "Em todas as grandes disputas, cada parte afirma que age de acordo com a vontade de Deus. Ambas *podem* estar certas, e uma *tem de* estar errada. Deus não pode estar *a favor* e *contra* a mesma coisa, ao mesmo tempo [...]"
>
> "Sou procurado por muitas pessoas que me apresentam opiniões e conselhos os mais contraditórios, inclusive pessoas religiosas, que, com a mesma firmeza, se acham convictas de que representam a vontade divina. Estou certo de que um ou outro grupo está equivocado nessa crença, e talvez os dois lados, em certos respeitos. Espero não ser uma irreverência de minha parte dizer que, se é admissível que Deus revele a sua vontade a outras pessoas, em questões tão vinculadas aos meus deveres, pode-se supor que ele o revelaria diretamente a mim. Sim, porque, a menos que eu me encontre desta vez mais equivocado sobre mim mesmo do que freqüentemente estou, posso dizer que o meu mais sincero desejo é conhecer a vontade da Providência sobre esta matéria. *E se eu conseguir discerni-la, eu a realizarei!* Contudo, como não estamos em uma era de milagres, pode-se ter por certo que não devo esperar uma revelação direta. Tenho de estudar os simples fatos físicos sobre o caso, verificar o que for possível e aprender o que pareça ser mais sensato e correto." [21]

[21] *The Collected Works of Abraham Lincoln*, edited by Roy P. Basler (New York Brunswick, N. J.: Rutgers University Press), Vol. V, pp. 403 e seg., 419 e seg.

Capítulo XVII

OPINIÃO PÚBLICA MUNDIAL

Muito pouca coisa se poderia acrescentar sobre a opinião pública mundial que não tenha ficado implícita na discussão do capítulo precedente. Mesmo assim, e com ênfase especial, devemos repetir o aviso com que foi iniciada a discussão da moralidade internacional. O que nos deve ocupar aqui é a realidade da opinião pública mundial. Queremos saber em que ela consiste, como se manifesta, que funções desempenha para a política internacional e, de modo mais especial, de que maneiras ela impõe delimitações à disputa pelo poder no cenário internacional. O problema é que, nas quatro últimas décadas, dificilmente algum tema, entre a bibliografia dos assuntos estrangeiros, terá sido tratado por estadistas e escritores com tanta efusão e com tão pouca precisão analítica como o conceito de opinião pública.

Esperava-se que a opinião pública seria não só o alicerce da Liga das Nações, como o órgão implementador do Pacto Briand-Kellog, das decisões da Corte Permanente de Justiça Internacional e do direito internacional em geral. "A grande arma em que nos baseamos é opinião pública [...] e, se estivermos errados quanto a ela, então tudo estará errado"[1], declarou o lorde Robert Cecil, na Câmara dos Comuns, em 21 de julho de 1919. A menos de cinco meses do início da Segunda Guerra Mundial, em 17 de abril de 1939, Cordell Hull, então secretário de Estado norte-americano, mantinha que "uma opinião pública, a mais poderosa de todas as forças em defesa da paz, está se

[1] *The Parliamentary Debates*: Official Report. Fifth Series. Vol. 118. House of Commons, p. 992.

desenvolvendo firmemente em todo o mundo".[2] Ainda hoje, ouvimos que a opinião pública usará as Nações Unidas como seu instrumento, ou vice-versa. Declara-se, de modo mais particular, que a Assembléia Geral das Nações Unidas constitui "a consciência aberta do mundo".[3] O *New York Times* chegou ao ponto de declarar, como se fosse matéria inconteste, que a Assembléia das Nações Unidas "dispõe de consideráveis poderes de reserva, nos termos da Carta, [...] pelo menos no que diz respeito à opinião pública, a qual, em última análise, determina o equilíbrio de poder internacional".[4]

Duas perguntas importantíssimas precisam ser respondidas antes que possamos averiguar os possíveis sentidos dessa e de inúmeras perguntas e apelos similares: que queremos dizer exatamente quando falamos de opinião pública mundial? Como pode essa opinião pública mundial manifestar-se sob as condições morais e sociais do final do século XX?

A opinião pública mundial é obviamente uma opinião pública que extravasa as fronteiras nacionais e congrega os membros de diferentes nações em um consenso relativo a pelo menos certas questões internacionais fundamentais. Esse consenso se faz sentir em reações espontâneas, ao redor do mundo, contra qualquer jogada no xadrez da política internacional que seja desaprovada por aquele consenso. Sempre que um governo ou qualquer nação proclamar uma determinada política ou tomar, no cenário internacional, certa medida que se contraponha à opinião da humanidade, esta se levantará, sem quaisquer distinções de nacionalidade, e buscará, no mínimo, por meio de sanções espontâneas, impor a sua vontade sobre o governo recalcitrante. Este

[2] *New York York Times*, 18 de abril de 1939, p. 2.
[3] Leland M. Goodrich and Edward Hambro, *Charter of the United Nations* (Boston: World Peace Foundation, 1949), p. 151.
[4] 15 de novembro de 1947, p. 16.

último se encontrará então mais ou menos na mesma situação de um indivíduo ou grupo de indivíduos que tenham violado os costumes de sua sociedade nacional ou de uma de suas subdivisões. A sociedade irá obrigá-los a obedecer aos seus padrões ou bani-los do convívio social, por sua falta de conformidade.

Se esse é o sentido em que devem ser entendidas as referências comuns à opinião pública mundial, pergunta-se: existe no momento uma tal opinião pública mundial? Exerce ela uma influência restritiva sobre as políticas externas de governos nacionais? A resposta só poderá ser negativa. A história moderna não registra sequer um exemplo de governo que tenha sido levado a abandonar qualquer uma de suas políticas externas, devido à reação espontânea da opinião pública supranacional. Já houve tentativas, na história recente, de mobilizar a opinião pública mundial contra a política externa de um determinado governo – como as agressões japonesas contra a China nos anos 1930; as política externas germânicas a partir de 1935; o ataque italiano contra a Etiópia, em 1936; a supressão da revolução húngara pela Rússia, em 1956. Mesmo que, para argumentar, admitíssemos que essas tentativas tiveram alguma parcela de êxito, e que uma opinião pública mundial já existia de verdade nesses casos, o fato é que ela não teve qualquer efeito restritivo sobre as políticas que combatia. Contudo, como já veremos, a própria suposição não pode ser justificada pelos fatos.

Por que, então, ainda se responde afirmativamente a essas perguntas com uma certa freqüência? A resposta deve ser encontrada na interpretação equivocada de dois fatores, na situação internacional, que assinalam o possível desenvolvimento de uma opinião pública mundial, e no descaso de um terceiro, que torna tal desenvolvimento impossível no momento. Os dois fatores de que se origina a crença equivocada na existência de uma opinião pública mundial vêm a ser, por um lado, a experiência comum de certos traços psicológicos e das aspirações fundamentais que unem toda a humanidade e, de outro, a unificação

tecnológica do mundo. O terceiro fator, o relegado, está no fato de que, em qualquer parte do mundo, a opinião pública relativa aos assuntos internacionais é moldada pelos órgãos de políticas nacionais. Essas agências, como já foi apontado previamente,[5] tendem a reivindicar reconhecimento para as suas concepções nacionais de moralidade internacional, isto é, universal.

UNIDADE PSICOLÓGICA DO MUNDO

Na base de todas as contendas e conflitos políticos existe um mínimo irredutível de traços e aspirações psicológicas que são comuns a toda a humanidade. Todos os seres humanos querem ser livres e, como conseqüência, desejam ter aquelas oportunidades de auto-expressão e autodesenvolvimento que a sua cultura particular considere desejáveis. Todos os seres humanos buscam poder e, portanto, distinções sociais que os coloquem na frente e acima de seus parceiros humanos, com variações que, de novo, dependem dos padrões peculiares de sua cultura respectiva.

Sobre a base desse fundamento psicológico, que é o mesmo para todos os homens, eleva-se um edifício de convicções filosóficas, postulados éticos e aspirações políticas. Esses, também, poderiam ser compartilhados por todos os homens, sob certas condições, mas na verdade não o são. Poderiam, se fossem semelhantes em todo o mundo as condições sob as quais os homens satisfazem o seu desejo de viver, de serem livres e de ter poder; e se também fossem similares, em toda parte, as condições sob as quais tal satisfação é negada e tem de ser duramente conquistada. Se tal fosse o caso, a experiência comum a todos os homens – do que o ser humano busca, do que

[5] Ver páginas 465 e segs.

ele pode obter, do que lhe é negado e do que ele tem de lutar para conseguir –, criaria na realidade uma comunidade de convicções, de postulados e de aspirações que assegurariam os padrões comuns de avaliação da opinião pública mundial. Qualquer violação dos padrões dessa opinião pública mundial, cometida contra quem quer que fosse e por quem quer que fosse, provocaria reações espontâneas por parte da humanidade. Sim, porque, em vista da similitude hipotética de todas as condições, todos os homens passariam a recear que o que acontece com um grupo pode suceder a qualquer outro grupo.

Contudo, a realidade não corresponde a nossos pressupostos de semelhança de condições pelo mundo afora. As variações no padrão de vida oscilam da inanição em massa à abundância; as variações no grau de liberdade vão da tirania à democracia e da escravidão à igualdade econômica; as gradações de poder podem passar das extremas desigualdades e do jugo sem limites de um só homem até a ampla distribuição do poder, sujeita às limitações constitucionais. Uma determinada nação goza de liberdade, mas passa fome; uma outra é bem alimentada, mas aspira por liberdade; uma terceira desfruta de segurança material de vida e de liberdade individual, mas padece sob o despotismo de um governo autoritário. Como conseqüência, embora as similaridades de padrões sejam filosoficamente consideráveis ao longo do mundo – em sua maioria, as filosofias políticas concordam na sua avaliação do bem comum, da lei, da paz e da ordem, da vida, da liberdade e da busca da felicidade –, os julgamentos morais e as avaliações políticas revelam enormes divergências. As mesmas concepções morais e políticas costumam assumir significados distintos em ambientes diversos. A justiça e a democracia passaram a designar uma coisa aqui e algo muito diferente em outro lugar. Um movimento no cenário internacional que seja descrito por um grupo de pessoas como imoral e injusto vem a ser louvado por outros, por lhes parecer exatamente o contrário. Assim sendo, o contraste entre, por um

lado, a comunhão de traços psicológicos e aspirações fundamentais e, por outro, a ausência de experiências compartilhadas, de convicções morais universais e de aspirações políticas comuns, ao invés de nos proporcionar indícios da existência de uma opinião pública mundial, demonstra na realidade a impossibilidade de sua existência, pelo menos enquanto a humanidade se mantiver constituída como ela o é hoje.

AMBIGÜIDADE DA UNIFICAÇÃO TECNOLÓGICA

Esta mesma era, contudo, testemunha um desenvolvimento que parece ter trazido a opinião pública mundial muito próximo de sua concretização, se é que já não a criou de fato – a unificação tecnológica do mundo. Quando mencionamos que este é "um mundo só", não estamos querendo dizer apenas que o desenvolvimento das comunicações praticamente eliminou as distâncias geográficas, no que diz respeito aos contactos físicos e ao intercâmbio de informações e idéias entre os membros da raça humana. Estamos de fato constatando que essa oportunidade praticamente ilimitada de comunicações físicas e intelectuais criou aquela comunidade de experiência, abarcando toda a humanidade, com base na qual uma opinião pública mundial pode realmente crescer. Essa conclusão, contudo, não é confirmada pelos fatos. Duas considerações mostram que, nas esferas da moral e da política, nada corresponde à unificação tecnológica do globo terrestre; e que, muito pelo contrário, o mundo se encontra hoje mais distante da unificação moral e política do que estava sob condições tecnológicas muito menos favoráveis.

Antes de mais nada, a tecnologia moderna, embora tenha facilitado enormemente as comunicações entre os diferentes países, acabou dando também aos seus governos um poder, até então sem precedentes, de tornar impossíveis tais comunicações. Duzentos anos atrás, um russo alfabetizado tinha mais facilidade

para aprender sobre o pensamento e a ação política francesa do que teria hoje. Um inglês desejoso de disseminar suas idéias políticas entre os franceses teria então mais possibilidades de fazê-lo do que nos dias atuais. Seria também mais simples para um espanhol daquela época emigrar ou até mesmo viajar ao continente norte-americano. O fato é que a tecnologia moderna não se limitou a tornar tecnologicamente possível a um indivíduo comunicar-se com outros, em qualquer lugar onde os mesmos se encontrem. Ela também permitiu que governos e órgãos privados de comunicações se valham de recursos tecnológicos para cortar completamente quaisquer transmissões, caso isso lhes pareça conveniente. E desse modo, enquanto as comunicações entre indivíduos permaneceram em larga escala no campo da possibilidade técnica, os controles governamentais e particulares tornaram-se uma realidade técnica e política.

Há cinqüenta anos, o cidadão americano desejoso de visitar um país estrangeiro só precisava dispor dos meios de transporte para chegar ao seu destino. Hoje, o "um mundo só" de tecnologia nada lhe garantirá se ele não tiver um desses papéis "do governo", sem os quais nenhum ser humano é capaz de cruzar uma fronteira. E no entanto, ainda em 1914, somente a Rússia e a Turquia, ambas marcadas pelo estigma de atraso e quase barbarismo, eram os dois únicos países de certa importância que exigiam um passaporte para permitir que um indivíduo pudesse ganhar ou deixar o seu território. Não podemos esquecer tampouco que os governos totalitários só se tornaram possíveis graças à moderna tecnologia, que lhes facultou colocar os seus próprios cidadãos em uma espécie de dieta moral e intelectual, alimentando-os com certas idéias e informações e privando-os de outras. Foi também a moderna tecnologia que transformou as atividades de coleta e disseminação de notícias e idéias em negócios milionários, só praticáveis mediante o investimento de consideráveis capitais.

Na era tecnologicamente primitiva, quando a impressão de livros ainda era feita manualmente, qualquer homem de recur-

sos moderados poderia alcançar a atenção do público, mandando imprimir e distribuir às suas expensas um livro, panfleto ou jornal. Hoje, a grande massa das pessoas, por toda parte, não tem qualquer influência sobre os porta-vozes da opinião pública. Com poucas exceções, somente se podem fazer ouvir na arena da opinião pública os homens e as organizações dotados de grandes recursos, ou as pessoas portadoras de opinião por eles aprovadas. Em praticamente todos os países, o peso esmagador dessas opiniões apóia aquilo que o respectivo governo, em seu relacionamento com as demais administrações estrangeiras, considera ser o interesse nacional. Poucas são as informações e escassas as idéias desfavoráveis ao ponto de vista nacional que se permite sejam levadas ao público. Essas afirmações parecem-me demasiadamente óbvias para precisar de maior elaboração. Temos, de fato, "um mundo só" tecnologicamente, mas não será por esse motivo que ele é ou será bem-vindo moral ou politicamente. O universo tecnológico que é tecnicamente possível não encontra algo correspondente nas condições de fato sob as quais as informações e idéias são intercambiadas entre os membros das diferentes nações.

Mesmo que as informações e idéias pudessem circular livremente sobre o globo, a existência de uma opinião pública mundial não estaria de modo algum assegurada. Os que acreditam que a opinião pública mundial é o resultado direto do livre fluxo de notícias e de idéias não parecem distinguir entre o processo técnico da transmissão e a coisa a ser transmitida. Eles só consideram o primeiro e descuidam da segunda. As informações e idéias a serem transmitidas consolidam o reflexo das experiências que moldaram as filosofias, a ética e as concepções políticas dos diferentes povos. Se essas experiências e seus derivados intelectuais fossem idênticos em todas as parcelas da humanidade, a livre circulação de informações e idéias poderia realmente criar por si própria uma opinião pública mundial. Na realidade, contudo, como já pudemos observar, não existe qual-

quer unidade de experiência unindo a humanidade acima do nível das aspirações fundamentais comuns a todos os homens. Uma vez que assim é o mundo, o americano, o indiano e o russo considerarão individualmente as mesmas notícias, tendo por base a sua peculiar perspectiva filosófica, moral e política, e essas diferentes visões matizarão as notícias com uma cor diferenciada. A mesma reportagem sobre a Guerra do Vietnã ou a revolução de 1968 merecerão de cada um desses leitores um peso diferente, em termos de interesse noticioso, além de qualquer opinião que venham a formar sobre o item noticiado.

As diferentes perspectivas não só darão cores distintas à mesma peça de informação, como também afetarão a escolha daquilo que apresenta ou não o interesse noticioso, dentre a quantidade infinita de ocorrências diárias em redor do globo. A máxima "toda a notícia que deva ser impressa" significa uma coisa para o *New York Times*, uma outra para o *Pravda* e algo distinto das duas para o *Hindustan Times*. Essa afirmativa é confirmada por uma comparação do conteúdo efetivo desses diferentes jornais, em qualquer dia. Quando se trata de cotejar as diversas interpretações das notícias, à luz da filosofia, da moralidade e da política, verificamos que se tornam totalmente manifestas as distâncias que separam uns dos outros os membros das diferentes nações. A mesma peça de informação e a mesma idéia significam coisas distintas, conforme se trate de um observador americano, russo ou indiano, uma vez que aquela peça e aquela idéia são percebidas, assimiladas e filtradas por mentes condicionadas por experiências diversas, e moldadas por concepções distintas sobre o que é verdadeiro, bom e politicamente desejável e conveniente.

Por isso, mesmo que vivêssemos em um mundo realmente unificado pela tecnologia moderna, em que homens, notícias e idéias circulassem livremente, sem qualquer preocupação com fronteiras nacionais, ainda assim não teríamos uma opinião pública mundial. Mesmo que as mentes dos homens fossem capazes de se comunicar umas com as outras, sem quaisquer empe-

cilhos políticos, ainda assim elas não se reuniriam. Mesmo que o americano, o russo e o indiano pudessem falar entre si, eles teriam de recorrer a línguas diversas. Mesmo que empregassem os mesmos termos, estes últimos designariam objetos, valores e aspirações diversas para cada um deles. E o mesmo se dá com respeito a conceitos tais como democracia, liberdade e segurança. A desilusão sofrida por mentes condicionadas de modo diferenciado – que tentam comunicar-se entre si por meio das mesmas palavras, que para elas concretizam as suas convicções mais firmemente enraizadas, as mais profundas emoções e as mais ardentes aspirações, sem receber a esperada resposta solidária – apartou ainda mais os membros das distintas nações, em vez de uni-las. Endureceu o cerne das diversas opiniões públicas nacionais e reforçou as suas reivindicações de exclusividade, ao em vez de fundi-las em uma opinião pública do mundo.

A Barreira do Nacionalismo

A fim de ilustrar a importância desta última observação, tomemos como ponto de partida os Quatorze Pontos formulados por Woodrow Wilson. Durante os últimos meses da Primeira Guerra Mundial, os referidos Quatorze Pontos foram aceitos por uma parte tão considerável da humanidade, independentemente de fronteiras nacionais e fidelidade a um ou outro dos campos beligerantes, como princípios para se chegar a um acordo de paz justo e duradouro, que parecia realmente existir uma opinião pública mundial que os apoiava. Não obstante, segundo ficou claro da brilhante análise feita pelo [jornalista] senhor Walter Lippmann, a propósito da opinião pública que estaria apoiando os Quatorze Pontos:

> "Seria um equívoco supor que o entusiasmo quase unânime que acolheu os Quatorze Pontos representava mesmo um acor-

do em torno de um programa. Cada pessoa parecia encontrar algo de seu agrado e salientava esse aspecto e um ou outro detalhe. Mas ninguém se arriscava a entrar em uma verdadeira discussão. As suas frases, tão prenhes dos conflitos subjacentes do mundo civilizado, foram aceitas por todos. Embora representassem idéias opostas, elas evocavam uma emoção comum. E, nesse ponto, elas desempenharam um papel importante, ao congregar os povos do Ocidente durante os dez desesperados meses que ainda teriam de suportar.

"Enquanto os Quatorze Pontos se circunscreveram a esse futuro nebuloso e feliz, momento em que a agonia já teria terminado, nenhum dos conflitos reais de interpretação se tornou manifesto. Tratava-se de planos para o assentamento de um meio ambiente ainda totalmente imperceptível; e, como esses planos instilavam em todos os grupos a sua própria esperança particular, todas as expectativas se fundiam em uma esperança pública. [...] À medida que se ascende na hierarquia, para atingir uma quantidade cada vez maior de facções, é possível por algum tempo preservar a conexão emocional, embora se perca a intelectual. Mas até mesmo a emoção se torna mais tênue. À medida que nos afastamos da experiência, elevamo-nos também no grau de generalização ou sutileza. Quando subimos em um balão a gás, vamos lançando de bordo mais e mais objetos concretos, até que, ao chegarmos ao topo, exibindo algumas expressões como "direitos da humanidade" ou "o mundo tornado seguro para a democracia", passamos a ter uma visão mais ampla e mais distante, embora enxerguemos muito pouco. Mas as pessoas cujas emoções foram aliciadas não permanecem passivas. Na medida em que o chamamento geral se transforma em cada vez mais coisas para todos os homens e em que a emoção é incitada ao mesmo tempo que o sentido se dispersa, aqueles significados particulares passam a receber uma aplicação universal. Tudo o que quer ardentemente passa a ser os direitos da humanidade. Porque a expressão, cada vez mais oca, capaz de significar virtualmente qual-

> quer coisa, em breve passa a designar quase tudo o que se queira. As proposições do sr. Wilson passaram a ser entendidas de maneiras cada vez mais diferentes em cada canto do mundo. [...] E assim, quando chegou o dia do ajuste, todo o mundo esperava tudo. Os autores europeus do tratado tinham diante de si uma ampla escolha e preferiram concretizar as expectativas que eram compartilhadas pelos seus compatriotas detentores da maior parcela de poder no país.
>
> "Eles desceram no grau de hierarquia, dos direitos da humanidade para os direitos da França, da Grã-Bretanha e da Itália. Não abandonaram o uso de símbolos. Relegaram apenas aqueles que, depois da guerra, já não tinham raízes permanentes no imaginário de seus constituintes. Mantiveram a unidade da França mediante o emprego do simbolismo, mas não se atreveram a arriscar coisa alguma pela unidade da Europa. O símbolo da França estava vinculado profundamente, enquanto que o símbolo da Europa tinha uma história muito recente. ..."[6]

A análise que faz o sr. Lippmann da opinião pública mundial em ilusório apoio aos Quatorze Pontos de Wilson desnuda o ponto central do problema, a saber, a interposição do nacionalismo com todas as suas circunstâncias concomitantes, intelectuais, morais e políticas, entre as convicções e aspirações da humanidade e as questões de escopo mundial que os homens têm diante de si em qualquer lugar. Enquanto os homens se contentavam em endossar as palavras dos Quatorze Pontos por toda parte, foram na verdade os nacionalismos particulares, ao moldarem e dirigirem as mentes dos homens, que insinuaram

[6] Walter Lippmann, *Public Opinion*, pp. 214 e segs. Copyright 1922, by The Macmillan Company, utilizado com a devida permissão dos editores.

os seus sentidos particulares naquelas mesmas palavras, que as matizaram com sua própria cor e transformaram-nas em símbolos de suas aspirações particulares.

O nacionalismo exerce o mesmo efeito sobre questões com respeito às quais a humanidade desenvolveu não somente expressões verbais comuns – como, por exemplo, os Quatorze Pontos, democracia, liberdade e segurança –, mas também um consenso real sobre a própria substância do tema. No campo da política internacional contemporânea, não existe em qualquer parte do mundo opinião mais amplamente difundida do que o horror à guerra, a oposição à mesma e o desejo de evitá-la a qualquer custo. Quando pensam e falam de guerra, neste contexto, os homens nas ruas de Washington, Moscou, Beijing, Nova Delhi, Londres, Paris e Madri têm em mente mais ou menos a mesma coisa, isto é, a guerra travada com os modernos meios de destruição. Nesse caso, parece realmente existir uma opinião pública mundial a respeito da guerra. Mas, também aqui, as aparências enganam. A humanidade está unida em sua oposição à guerra somente na medida em que essa oposição se manifesta em termos filosóficos, postulados morais e aspirações políticas abstratas; em outras palavras, com respeito à guerra como tal, guerra em abstrato. Contudo, a humanidade assim unida revela toda a sua impotência, e a aparente opinião pública mundial se desagrega em componentes nacionais, quando a discussão deixa de ser a guerra como tal, em abstrato, e passa a ser uma guerra particular; não uma guerra qualquer, mas a guerra aqui e agora.

Quando, nos dias de hoje, a guerra real constitui uma ameaça, como aconteceu durante as repetidas crises sobre a situação de Berlim, no começo da década de 1960, a humanidade permanece unida em seu horror à guerra como tal, e em oposição à mesma. Contudo, os homens se mostram incapazes de traduzir essa oposição abstrata à guerra como tal em uma ação concreta contra essa guerra em particular. Enquanto a maioria dos membros da raça humana – quando se mantêm na qualidade de mem-

bros da raça humana –, considera a guerra, à luz das condições do século XX, como um mal, que tornará a condição do vencedor um pouquinho menos desgraçada que a do perdedor, os integrantes dessa mesma maioria – quando se sentem na qualidade de americanos, chineses, ingleses e russos –, tendem a olhar uma guerra particular, como sempre fizeram, pela ótica de suas respectivas nações. Eles se opõem a guerras que não afetam o que consideram o seu interesse nacional, como a guerra da Itália contra a Etiópia, embora não estejam dispostos a tomar, ou apoiar, qualquer ação que poderia ser eficaz em prevenir ou terminar esse tipo de guerra. Sim, porque, para ser eficaz, a tal ação teria de ser drástica, envolvendo certas desvantagens e riscos para o que é tido como o interesse nacional. Tem de ser enfrentado até mesmo o risco de guerra por motivos que não sejam expressamente os do interesse nacional, e com isso aqueles objetivos nacionais poderiam ver-se ameaçados de risco.

As sanções contra a Itália, depois que ela atacou a Etiópia, em 1935, constituem o exemplo clássico dessa condenação geral da guerra por parte da chamada opinião pública mundial e, ao mesmo tempo, da falta de disposição desta última para tomar qualquer ação efetiva que não pareça exigida pelo que se considera o interesse nacional. Churchill, de modo muito incisivo, formulou esse dilema entre a condenação da guerra em abstrato e a fal-ta do desejo de agir efetivamente em uma situação concreta, quando assim se referiu ao representante do setor britânico dessa opinião pública mundial: "Inicialmente, o primeiro-ministro havia declarado que sanções significavam guerra; depois, convenceu-se de que não poderia haver guerra; finalmente, decidiu-se em favor de sanções. Evidentemente, seria impossível satisfazer a essas três condições."[7]

[7] *London Evening Star*, 26 de junho de 1936.

Contudo, a opinião pública mundial deixa absolutamente de funcionar como uma força unida, diante da ameaça ou eclosão de uma guerra que afete os interesses de um certo número de nações. Em tais circunstâncias, a condenação universal da guerra passa por uma significativa mudança de foco. A oposição à guerra como tal é transformada em uma oposição à nação que ameaça iniciar uma guerra particular, ou que já a tenha começado. E geralmente acontece que tal nação é sempre identificada com o inimigo nacional, cuja atitude beligerante ameaça o interesse nacional e que, portanto, tem de ser combatido a qualquer custo, como fomentador de guerra. Em outras palavras: após germinar no solo comum da condenação universal da guerra, surgem atos específicos de condenação dirigidos contra quem quer que ameace, por meio de guerra, os interesses de determinadas nações. Passará então a haver tantos fomentadores de guerra condenados pelas opiniões públicas nacionais quantas forem as nações que ameacem, por meio de guerra, os interesses das outras.

Sob este aspecto, é muito instrutiva a situação que se instalou ao redor do mundo, a partir de 1938. Durante tal período, todas as nações se mostraram uniformemente opostas à guerra em geral. Contudo, chegado o momento de formar-se uma opinião pública ativa que adotaria uma ação para prevenir ou combater uma determinada guerra, separaram-se os lados, segundo o interesse nacional envolvido naquela situação em particular. Desse modo, e durante todo o período, a opinião pública da Grã-Bretanha e da França condenou a Alemanha como um agente de guerra, potencial ou real, embora só tenha condenado a União Soviética, pelo mesmo motivo, de agosto de 1939 a junho de 1941, isto é, durante a época em que esteve em operação o pacto russo-alemão. Desde o final de 1945, a opinião pública nesses dois países voltou a opor-se às políticas externas da União Soviética, tido como uma ameaça à paz mundial.

A opinião pública russa, por outro lado, manteve sua condenação da Alemanha, por considerá-la a principal ameaça à

paz, até agosto de 1939, quando foi assinado o pacto de não agressão com aquele país. A partir desse momento, e até o ataque alemão contra a União Soviética, em junho de 1941, as democracias ocidentais foram consideradas como instigadoras da guerra. O ataque pela Alemanha fez com que a opinião pública russa se voltasse contra aquele país, o qual se manteve, perante a opinião pública russa, como uma ameaça à paz, até mais ou menos o final de 1945. Desse momento em diante, e com ênfase crescente, a opinião pública russa passou a considerar os Estados Unidos como a principal ameaça à paz. A opinião pública norte-americana coincidiu, com diferentes graus de intensidade, com os pontos de vista britânico e francês, até o final de 1945. A partir de então, reciprocando o "elogio" russo, ela começou a considerar a União Soviética como a principal ameaça à paz. A intensidade dessa opinião nos Estados Unidos elevou-se em um ritmo paralelo ao que caracterizara a evolução da opinião pública na União Soviética.

A justeza dessa análise é comprovada pela atitude das diferentes nações com relação á Guerra da Coréia. Esse conflito foi universalmente condenado pela "opinião pública mundial". E no entanto, enquanto a União Soviética e seus seguidores culpavam os Estados Unidos e seus aliados pela referida guerra, a América do Norte considerava a Coréia do Norte e a China como os agressores, apoiados pela União Soviética. E os "neutros", como a Índia, dividiam a culpa entre os dois campos. A participação efetiva das diferentes nações nesse conflito foi, de modo semelhante, determinada pelas suas respectivas concepções do interesse nacional. Algumas, como a China e os Estados Unidos, cujos interesses foram afetados diretamente pela guerra e que dispunham de poder para protegê-los, acabaram por sofrer a maior parte dos ônus do conflito. Outros países, como a França, dotados apenas de interesses e recursos limitados, tiveram uma participação restrita no conflito. E outros ainda, como a Dinamarca, sem interesses nem recursos, ou a Ín-

dia, com um interesse positivo na abstenção, não tiveram qualquer papel ativo.

Assim, sempre que se desenvolve uma ameaça concreta à paz, a guerra é combatida não por uma opinião pública mundial, mas pelas diversas opiniões públicas das nações cujos interesses estejam sendo ameaçados pelo conflito. Em conseqüência, e tendo em vista o modo como o mundo é hoje constituído, torna-se obviamente fútil basear as suas esperanças de preservação da paz no mundo em uma opinião pública mundial que só existe como um sentimento geral e não como uma fonte de ação capaz de prevenir uma guerra que se avizinha.

Sempre que se examina um pouco mais sob a superfície da fraseologia popular, verifica-se que não existe uma opinião pública mundial que restrinja as políticas externas de um governo nacional. Uma consideração geral sobre a natureza da opinião pública, à medida que ela se torna ativa nos costumes da sociedade, mostrará que, sob as presentes condições mundiais, a situação não poderia ser diferente. Ainda que se possa visualizar uma sociedade sem uma opinião pública ativa, e embora indubitavelmente tenha havido e ainda existam sociedades autoritárias, cuja opinião pública não opera como uma força ativa na política internacional, é evidente que não pode existir uma opinião pública sem uma sociedade. Acontece que o conceito de sociedade pressupõe consenso em relação a certas questões básicas morais e sociais. E esse consenso é de natureza predominantemente moral, quando os costumes da sociedade lidam com tópicos políticos. Em outras palavras: quando a opinião pública, sob a forma de costumes, torna-se ativa com respeito a certo problema político, as pessoas de modo geral procuram valer-se de seus padrões morais para atuar sobre o referido problema e resolvê-lo de acordo com esses parâmetros. Uma opinião pública capaz de exercer uma influência limitadora sobre a ação política pressupõe uma sociedade e uma moralidade comum, da qual ela recebe os seus

moldes de ação. Do mesmo modo, uma opinião pública mundial desse tipo requer uma sociedade e uma moralidade mundiais, com base nas quais a humanidade como um todo julga as ações políticas no cenário internacional. [8]

Como pudemos observar, essa sociedade mundial e essa moralidade universal nem sequer existem. É a nação que intervém como ponte entre, de um lado, as aspirações fundamentais de vida, liberdade e poder, que unem a humanidade e poderiam fornecer as raízes de uma sociedade mundial e de uma moralidade universal, e, de outro lado, as filosofias, ética e objetivos políticos realmente esposados pelos membros da raça humana. É a nação que recheia as mentes dos homens, em qualquer parte do mundo, com experiências particulares e, derivadas destas, com idéias particulares de filosofia política, padrões particulares de moralidade política e objetivos particulares de ação política. Como conseqüência inevitável, os membros da raça humana vivem e atuam politicamente não como membros de uma sociedade mundial, que aplica padrões de ética universal, mas como membros de suas respectivas sociedades nacionais, guiados por seus padrões nacionais de moralidade Na política, tudo o que conta é a nação, e não a humanidade. Segundo se pode ler em um panfleto irlandês de 1779: "As nações sentem grande afeto por si próprias, mas nenhum entre elas; o corpo político não tem coração [...] Não existe isso que se costuma chamar de humanidade política. ..." [9] Em decorrência, o que tem vida real são as opiniões públicas nacio-

[8] Quando vemos governos preocupados com a distribuição de votos na Assembléia Geral das Nações Unidas, como geralmente acontece com as antigas potências coloniais, sabemos que o que lhes interessa de fato não é a opinião pública mundial, que aliás não existe, mas o seu prestígio junto a outros governos, o qual poderia ver-se afetado negativamente por uma votação contrária, que revelaria o apoio reduzido do antigo poder colonial.

[9] Considerações sobre a Conveniência, etc. (Dublin, 1779), citado em L. B. Namier, *England in the Age of the American Revolution* (London: Macmillan and Co., 1930), p. 42.

nais dissimuladas como filosofias, ética e aspirações políticas das nações respectivas. Uma opinião pública mundial que modere as políticas internacionais dos governos nacionais não passa de um postulado. Até o momento, a realidade dos assuntos internacionais mal registra traços da mesma.

Quando uma nação invoca valores como a "opinião pública mundial" ou "a consciência da humanidade", no intuito de assegurar a si própria e às demais nações que as suas políticas externas se ajustam aos padrões compartilhados pelos homens em toda a parte, ela não está apelando para algo real. Está simplesmente cedendo à tendência geral, de que já nos ocupamos antes, de elevar uma determinada concepção nacional de moralidade à dignidade de leis universais que obrigariam toda a humanidade. A própria confiança com a qual os antagonistas no cenário internacional acreditam estar apoiados individualmente pela opinião pública mundial, a respeito da mesmíssima questão, já basta para salientar a irracionalidade do apelo. Em nosso século, como já vimos, as pessoas querem acreditar que advogam as idéias da humanidade e não somente, e talvez nem mesmo primordialmente, os seus próprios interesses nacionais. Para uma civilização científica que se vale de pesquisas de opinião púbica para receber quase todas as suas informações sobre o que os indivíduos pensam, a opinião pública mundial se transforma no árbitro mítico com o qual se pode contar para apoiar as suas próprias aspirações e ações, bem como as de todos os demais seres humanos. Para as pessoas mais inclinadas à filosofia, o "julgamento da história" desempenha a mesma função. Para os religiosos, existe a "vontade de Deus" em apoio à sua causa. E os crentes assistem a esse estranho e singularmente blasfemo espetáculo de um mesmíssimo Deus que, pelo intermédio de seus ministros, abençoa as armas dos dois lados da frente de batalha e conduz os dois exércitos à merecida vitória ou à injusta derrota.

PARTE 6

LIMITAÇÕES DO PODER NACIONAL: O DIREITO INTERNACIONAL

Capítulo XVIII

PRINCIPAIS PROBLEMAS DO DIREITO INTERNACIONAL

A Natureza Geral do Direito Internacional

Deve-se relembrar, ao iniciarmos a discussão sobre direito internacional, o mesmo aviso de cautela contra os extremos com que foi iniciado o exame, respectivamente, da moralidade internacional e da opinião pública mundial. Um número crescente de autores expressam a opinião de que não existe o que se costuma chamar de direito internacional. E, por outro lado, um número decrescente de observadores mantêm a convicção de que, se fosse devidamente codificado e ampliado, de modo a regular as relações políticas entre Estados, ele poderia, graças à sua própria força intrínseca, transformar-se em algo que substituísse a disputa pelo poder no cenário internacional, ou pelo menos em uma influência limitadora da mesma. Para usarmos as palavras de J. L. Brierly:

> "Muitas pessoas, geralmente sem ter dedicado muita atenção à natureza ou à história do tema, partem do princípio de que o direito internacional é e sempre foi uma impostura. Outros parecem pensar que ele constitui uma força dotada de seu próprio vigor interno, e que, se nós conseguíssemos reunir os advogados para trabalhar no projeto de um código bastante abrangente para todas as nações, certamente iríamos viver em paz, e tudo se acertaria no mundo. É difícil saber qual dos dois é menos útil, se o cético ou o sujeito de poucas luzes, mas o fato é que ambos cometem o mesmo equívoco. Os dois pres-

> supõem que o direito internacional é um tema sobre o qual cada pessoa pode formar suas opiniões de modo intuitivo, sem se dar ao trabalho – como se deve proceder quanto a outros assuntos – de investigar sobre os fatos relevantes." [1]

O atual sistema de direito internacional corresponde ao resultado da grande transformação política que marcou a transição entre a Idade Média e a história moderna. Ele pode ser resumido como a passagem do sistema feudal para o Estado territorial. A principal característica deste último, que o distingue da fase anterior, está no fato de que o poder é assumido pela autoridade suprema no território do Estado. O monarca já não tem de compartilhar com os senhores feudais a sua autoridade dentro do território do Estado, do qual, em grande medida, ele tinha sido até então mais um chefe nominal do que o dirigente efetivo. Tampouco tinha de dividi-la com a Igreja, a que, durante toda a Idade Média, tinha reivindicado para si, em certo aspectos, a autoridade suprema dentro do mundo cristão. Quando essa transformação se consumou, no século XVI, o mundo político consistia em uma constelação de Estados que, dentro dos respectivos territórios, e falando em termos legais, eram completamente independentes uns dos outros e não reconheciam qualquer autoridade secular acima de si próprios. Em uma palavra, eram soberanos.

Para que houvesse um mínimo de paz e de ordem nas relações entre tais entidades providas da autoridade suprema dentro de seus respectivos territórios, e que se mantinham em contínuo contato entre si, era inevitável que certas normas legais governassem tais relações. Havia, portanto, a necessidade

[1] J. L. Brierly, *The Outlook for International Law* (Oxford: The Clarendon Press, 1944), pp. 1,2. (Reproduzido com permissão do editor).

de que se definissem com antecipação certas regras de conduta, cuja violação acarretaria determinadas sanções, também definidas previamente, no que diz respeito à sua natureza e às condições e ao modo de aplicação. Os Estados precisavam, por exemplo, conhecer onde ficavam as fronteiras de seu território, tanto no mar como em terra. Tinham de saber sob que condições eles podiam adquirir a propriedade legal de um território devoluto (como no caso de uma descoberta), ou já possuído por outro Estado (caso de cessão ou anexação). Tinham de saber, igualmente, que autoridade tinham eles sobre cidadãos de outros Estados que viviam em seu território ou sobre seus nacionais que residiam no estrangeiro. Quando um navio mercante arvorando a bandeira do Estado A entra em um porto do Estado B, quais são os direitos deste último Estado em relação àquele navio? E, caso se trate de um navio de guerra? Quais são os direitos dos representantes diplomáticos acreditados junto a um governo estrangeiro, e quais os direitos de um chefe de Estado em território estrangeiro? Quais são os direitos e deveres de um Estado, em tempo de guerra, em relação a combatentes, civis, prisioneiros e neutros, no mar ou na terra? Sob que condições são obrigatórios os termos de um tratado entre dois ou mais Estados? Em que situações perdem eles a sua força coativa? Caso se alegue que foi violado um tratado, ou qualquer outra regra de direito internacional, a quem cabe o direito verificar a infração? Quem tem o direito de tomar que tipo de medidas coercitivas, e sob que condições? Essas e muitas outras questões de natureza similar são decorrência inevitável do relacionamento entre Estados soberanos. Caso não se queira que a anarquia e a violência predominem, é imperioso que normais legais determinem os direitos e as obrigações mútuas em tais situações.

Desenvolveu-se, nos séculos XV e XVI, um corpo de normas de direito internacional que estabelecem os direitos e deveres dos Estados em suas relações mútuas. Essas regras de direito internacional foram estabelecidas de modo permanente em 1648,

quando o Tratado de Vestfália impôs um fim às guerra religiosas e transformou o Estado territorial em uma pedra basilar do sistema de Estados modernos. O livro *Sobre a Lei de Guerra e de Paz,* de Hugo Grotius, publicado em 1628, representa a codificação clássica desse sistema pioneiro do direito internacional. Com base nesse alicerce, os séculos XVIII e, de modo mais particular, XIX e XX construíram um edifício imponente, composto de milhares de tratados, centenas de decisões de tribunais internacionais e incontáveis decisões de cortes nacionais. Esses tratados e decisões regulam, freqüentemente com minúcias de detalhes, as relações originadas da multiplicidade e da variedade dos contatos internacionais, as quais representam o resultado das comunicações modernas, do intercâmbio internacional de mercadorias e serviços e do grande número de organizações internacionais em que a maioria dos países cooperaram para a consecução de seus interesses comuns. Entre tais organizações, podemos incluir a Cruz Vermelha Internacional, a Corte Internacional de Justiça, as Agências Especializadas das Nações Unidas, entre as quais a Organização Internacional do Trabalho (OIT) [ou ILO, das iniciais em inglês], a Organização Mundial de Saúde (OMS) [ou WHO], a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a União Postal Universal, o Fundo Monetário Internacional (FMI) [ou IMF] e muitas outras.

Convém mencionar ainda, para dissipar uma equivocada visão a respeito, aliás bastante difundida, que, na maioria dos casos, essas normas de direito internacional, durante os quatrocentos anos de sua existência, têm sido escrupulosamente observadas. Contudo, é verdade também que, em ocasiões em que uma de suas leis foi violada, nem sempre se exigiu a sua aplicação coercitiva; e que, quando se adotaram medidas para exigir tal cumprimento, elas nem sempre foram eficazes. Apesar disso, seria ir contra a evidência dos fatos negar que o direito internacional existe como um sistema de normas legais de cunho obrigatório.

Essa percepção equivocada sobre a existência do direito internacional resulta, pelo menos em parte, da atenção desproporcional que a opinião pública tem atribuído recentemente a um pequeno campo desse direito, esquecendo o corpo principal. Refiro-me principalmente a certos instrumentos mais espetaculares do direito internacional – como o Pacto Briand-Kellog, o Pacto da Liga das Nações e a Carta das Nações Unidas –, de eficácia muitas vezes duvidosa (isto é, eles são freqüentemente violados), e por vezes até mesmo de validade incerta (a saber, nem sempre são aplicados coercivamente, em caso de violação). Esses atos, contudo, não são típicos das tradicionais regras do direito internacional, que incluem, por exemplo, os limites da jurisdição territorial, os direitos de embarcações em águas estrangeiras e a condição dos representantes diplomáticos.

Reconhecer que o direito internacional existe não corresponde, contudo, a afirmar que ele constitui uma estrutura tão eficiente quanto os sistemas legais nacionais ou que, de modo mais particular, ele seja eficaz em regular e delimitar a luta pelo poder no cenário internacional. No fundo, o direito internacional representa um tipo primitivo de legislação semelhante à espécie de normas que prevalece em certas sociedades da fase pré-literária, como a dos aborígenes australianos ou dos Yurok do norte da Califórnia.[2] Trata-se de uma legislação primitiva, porque é quase que completamente descentralizada.

Essa natureza descentralizada do direito internacional é o resultado inevitável da estrutura descentralizada da sociedade internacional. A legislação nacional pode ser imposta pelo grupo que detém o monopólio da força organizada, isto é, pelas autoridades do Estado. Já no caso da sociedade internacional,

[2] Ver A. R. Radcliffe-Brown, "Primitive Law", *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. IX, pp. 203-4. Para a bibliografia, ver p. 262.

que é composta de Estados soberanos, os quais, por definição, constituem as autoridades supremas dentro de seus respectivos territórios, uma das características essenciais consiste na circunstância de que não pode haver tal autoridade central que dita as leis e as faz cumprir. As normas de direito internacional devem sua existência e operação a dois fatores, ambos de natureza descentralizada: interesses dos Estados individuais idênticos ou complementares e distribuição de poder entre eles. Onde não existirem nem comunhão de interesses nem equilíbrio de poder, não haverá direito internacional. Enquanto o direito nacional pode ter origem na vontade arbitrária dos órgãos do Estado, e ser por eles implementado, o direito internacional resulta esmagadoramente de forças sociais objetivas.

A importância do equilíbrio de poder como força social foi reconhecida por um dos mais autorizados professores modernos de direito internacional, L. Oppenheim, que o chama de "condição indispensável para a própria existência do Direito Internacional".[3] E ele acrescenta:

> "Pode-se dizer que seis morais foram deduzidas da história do desenvolvimento da Lei das Nações:
>
> 1) A primeira e mais importante moral é que a Lei das Nações só pode existir se houver uma balança, isto é, um equilíbrio de poder, entre os membros da Família das Nações. Se os Poderes não conseguirem controlar uns aos outros, nenhuma regra legal terá qualquer força, um vez que um Estado superpoderoso tenderá naturalmente a agir de modo discricio-

[3] L. Oppenheim, *International Law*, 2nd ed. (London: Longmans, Green and Company, 1912), Vol. 1, p. 193. É interessante observar que essas duas referências ao equilíbrio de poder foram eliminadas pelo editor nas edições seguintes da obra.

> nário e a desobedecer a lei. E já que não existe, nem pode jamais existir, uma autoridade política central, acima dos Estados Soberanos, que possa fazer aplicar coercivamente as normas da Lei das Nações, é necessário que um equilíbrio de poder evite que qualquer membro da Família das Nações se torne onipotente."[4]

O equilíbrio de poder só opera como força descentralizadora sob a forma de um elemento dissuasório de ordem geral contra violações do direito internacional e nos casos excepcionais em que uma tal violação requeira uma iniciativa de implementação coercitiva da lei. Por outro lado, os interesses idênticos e complementares, na qualidade de agentes descentralizadores, estão sempre em ação. Eles constituem o sangue vital do direito internacional e exercem uma influência descentralizadora sobre três funções básicas que todo sistema legal tem de preencher: legislação, julgamento e aplicação da lei.

A Função Legislativa no Direito Internacional

Seu caráter descentralizado

Em nossas sociedades domésticas contemporâneas, as mais importantes normas legais são criadas pelos legisladores e pelos tribunais, isto é, por órgãos centralizados que fixam a lei para todos os membros da comunidade nacional, como fazem o Congresso e a Corte Suprema dos Estados Unidos; ou para certos grupos regionais, como as assembléias estaduais, os conselhos

[4] *Ibid.*, p. 80.

municipais, e cortes regionais ou locais. Na esfera internacional, só há duas forças que podem criar leis: a necessidade e o consentimento. O direito internacional só contém poucas normas que regulam, por exemplo, os limites da soberania nacional, a interpretação de suas próprias regras e matérias semelhantes, as quais têm caráter compulsório sobre os Estados individuais, com ou sem o seu consentimento, uma vez que, na ausência de tais normas, não poderia haver qualquer ordem legal ou, pelo menos, nenhuma ordem legal que regulasse um sistema multiestatal. Além dessa pequena quantidade de normas gerais, que poderíamos chamar de direito internacional comum ou necessário, a grande massa de dispositivos do direito internacional deve sua existência ao consentimento recíproco dos próprios sujeitos do direito internacional – as nações individuais. Cada nação só está obrigada por aquelas normas do direito internacional em que ela tenha consentido.

O tratado internacional constitui o principal instrumento para a criação do direito internacional. Um tratado internacional cria direito internacional somente para aqueles países que nele são partes. Assim, um tratado concluído entre os países americanos só obriga a eles, e a nenhum outro país, do mesmo modo como um tratado firmado entre a União Soviética e o Irã não tem normalmente qualquer efeito legal sobre um terceiro país. Por isso, as condições com que opera a função legislativa no campo do direito internacional são semelhantes às que existiriam no cenário doméstico norte-americano, se a função legislativa nos Estados Unidos fosse realizada diretamente pelos próprios cidadãos, sob a forma de contratos, em vez de o ser por legislativos e cortes que operam sob a regra de *stare decisis*, em que a decisão é tomada com base em precedentes semelhantes. Em vez de serem tratados por uma lei municipal, assuntos como o sistema de esgotos ou o zoneamento de uma certa municipalidade seriam objeto de uma quantidade de acordos particulares concluídos entre os residentes de diferentes ruas.

Desse modo, a municipalidade contaria com tantos regulamentos quantas fossem as ruas. O resultado inevitável de um tal sistema de legislação seria, por um lado, a ausência completa de regulamentação legal sempre que não fosse alcançado o consentimento unânime de todos os interessados. Por outro lado, haveria incerteza sobre qual a lei a ser aplicada em um determinado caso; e não faltariam contradições entre os vários conjuntos de normas regulando as mesmas situações, com respeito a indivíduos distintos. Essa é a situação que existe no direito internacional, mitigada somente pelo pequeno número – cerca de 160 países – de sujeitos que poderiam criar normas de direito internacional, ao concluírem tratados entre si.

Desse caráter descentralizado da função legislativa decorrem duas conseqüências para o direito internacional. De um lado, várias matérias que afetam as relações internacionais, como imigração e muitos aspectos de políticas econômicas, deixam de ser regulados pelo direito internacional. São tão conflitantes os interesses dos diferentes países sobre essas matérias que não há possibilidade de chegar-se a um acordo sobre as normas legais a serem obedecidas. Por outro lado, mesmo no caso das matérias sobre as quais seria praticável um entendimento, reinam freqüentemente a insegurança e a confusão. Se alguém quiser saber a que normas de direito internacional os Estados Unidos se consideram obrigados, terá de consultar todos os tratados algum dia concluídos pelo país e restringir-se àqueles ainda em vigor na data da investigação. Em seguida, será necessário examinar as decisões dos tribunais internacionais sobre casos em que os Estados Unidos foram uma das partes, bem como as decisões de tribunais norte-americanos ao aplicarem normas de direito internacional. Finalmente, será ainda preciso estudar os documentos diplomáticos nos quais representantes dos Estados Unidos, no decorrer de negociações internacionais, aceitaram que certas normas de direito internacional seriam tidas como vinculatórias para a conduta do país em assuntos internacio-

nais. A soma total dessas normas é o que Charles C. Hyde chamou de *Direito Internacional Principalmente como Interpretado e Aplicado pelos Estados Unidos.* [5]

Graças a um processo igualmente tedioso, também foram compiladas as normas de direito internacional reconhecidas por outros países. A fim de conhecer a soma total das suas normas de efeito obrigatório, aplicáveis em todo o mundo, e em um determinado período da história, seria teoricamente necessário proceder a compilações semelhantes, com respeito a todos os países do globo. Se essa tarefa fosse efetivamente realizada, os resultados revelariam divergências consideráveis com respeito não só aos princípios gerais como a regras determinadas. Há compilações de âmbito mundial, em certos campos limitados do direito internacional, que ilustram essa falta de concordância. Muitos autores se referem ao direito continental, em contraste com o direito internacional anglo-americano, o direito internacional das Américas e à concepção russa do direito internacional. [6]

Para tomarmos como um exemplo específico a largura do mar territorial – a saber, a questão sobre até que ponto no mar se estende a jurisdição territorial do Estado adjacente –, veremos que diferem de maneira acentuada as normas de direito internacional sobre a matéria reconhecidas pelos diferentes países Embora certo número de países adiram ao princípio do limite das três milhas, a Finlândia e a Noruega – contra a objeção de outros Estados – reivindicam uma largura de quatro milhas para o mar territorial. Já países como Itália, Espanha, Iugoslávia, Índia, México, Islândia, Indonésia, União Soviética, Egito, França e Polônia, por exemplo, reclamam doze milhas. A Albânia

[5] 2 vols. (Boston: Little, Brown, and Company, 1946).

[6] Sobre essas diferentes concepções de direito internacional e a bibliografia relativa às mesmas, cf. L. Oppenheim and H. Lauterpracht, *International Law*, 8th ed. (London: Longmans, Green and Company, 1955), Vol. I, pp. 48 e seguintes.

o fixa em quinze, e o Equador em duzentas milhas. Outros países se contentam com três milhas, como Alemanha, Bélgica e Grã-Bretanha, embora esta última reivindique uma chamada zona contígua, para além das águas territoriais propriamente ditas. Alguns outros países, embora rejeitem a pretensão alheia a uma zona contígua, reconhecem que, em certas condições, um país tem o direito de estender a sua jurisdição além do limite das três milhas e de submeter os navios mercantes de nações estrangeiras a um certo controle. A Parte II, seção 2, artigo 3 da Convenção sobre o Direito do Mar, de 1982, estabelece um limite de doze milhas pelos Estados que ratifiquem a Convenção, a menos que se estabeleça algo diferente, mas permanece a dúvida sobre se os Estados que pleiteiam limites jurisdicionais diversos ratificarão esse dispositivo e se os que o fizerem poderão no futuro denunciá-lo.

Essa falta de precisão, resultante de uma confusa torrente de pretensões unilaterais, contagia em maior ou menor grau boa parte dos ramos do direito das nações, por força da natureza descentralizada da função legislativa. Os governos, porém, estão sempre ansiosos por livrar-se da influência limitadora que o direito internacional poderia ter sobre a sua política externa, por valer-se do direito internacional para promover os seus interesses nacionais e por evadir obrigações legais que poderiam mostrar-se prejudiciais aos mesmos. Eles usam a imprecisão do direito internacional como se fosse uma ferramenta sob medida para alcançar os seus objetivos. Eles o fazem ao apresentar reivindicações legais mal fundamentadas e ao interpretar incorretamente o sentido de normas de direito internacional reconhecidas por todos. Desse modo, a falta de precisão inerente à natureza descentralizada do direito internacional gera cada vez mais imprecisão, e o vício debilitante com que nasceu continuar a minar o seu vigor.

A essa debilidade só conseguem escapar, de um certo modo, alguns ramos do direito internacional, particularmente os de natu-

reza técnica ou humanitária, que já tenham sido codificados por meio de acordos gerais.[7] Sim, porque tal codificação corresponde, em seus efeitos legais, a uma peça autêntica de legislação internacional, uma vez que vincula obrigatoriamente todos, ou virtualmente todos, os sujeitos do direito internacional. E é somente o requisito de consentimento de todos os que estarão obrigados pelo ato – em contraste como a lei majoritária pressuposta no processo democrático de legislação – que diferencia a codificação do direito internacional, em relação à legislação genuína.

Interpretação e força obrigatória

A necessidade de instituir o consentimento unânime de todos os sujeitos de direito internacional, em lugar do que dispõe a legislação internacional genuína, acarreta ainda um outro tipo de complicação peculiar a este ramo do direito. Trata-se da questão de verificar o alcance dos dispositivos dos tratados internacionais, dos direitos que eles conferem, das obrigações que eles impõem. No campo doméstico, isto é, da jurisdição nacional, o problema é solucionado pelos próprios órgãos legislativos, que procuram geralmente tornar o mais precisas possível as peças de legislação que aprovam; pelos tribunais, que se encontram continuamente engajados na tarefa de interpretar as leis, aplicando-as a casos concretos; e pelos órgãos executivos e administrativos, que emanam resoluções para preencher a mesma função. Documentos legais internacionais, tais como a Carta das Nações Unidas e muitos outros de caráter puramente técnico, são em geral

[7] Como exemplos, podem ser citadas as codificações no campo das comunicações, tais como a Convenção da União Postal Internacional, de 1874, a Convenção sobre a Organização Internacional de Aviação Civil, de 1944, e muitas outras, além ainda dos acordos internacionais de caráter geral referidos nas páginas 421 e seguintes, que buscam humanizar as atividades de guerra.

conscientemente redigidos em termos vagos e ambíguos, e não por acaso ou por razões particulares e excepcionais, como foi o caso da Constituição norte-americana. Sim, porque tais documentos, para conseguirem a aprovação de todos os sujeitos da lei, o que é necessário para a sua entrada em vigor, têm de levar em consideração todos os interesses nacionais divergentes, que serão ou poderão ser afetados pelas normas a serem aprovadas. No intuito de encontrar uma base comum sobre a qual possam ser conciliados todos os diversos interesses nacionais, as normas de direito internacional incorporadas em tratados gerais têm portanto de ser vagas e ambíguas, de modo a permitir que todos os signatários encontrem no texto legal aprovado o reconhecimento de seus interesses nacionais. Caso tal sucedesse na esfera doméstica, como já aconteceu realmente com respeito à Constituição dos Estados Unidos, alguma decisão autorizada – quer da Corte Suprema, nos Estados Unidos, quer do Parlamento, na Grã-Bretanha – emprestaria um sentido concreto aos vagos e ambíguos dispositivos da lei.

No campo internacional, são os próprios sujeitos da lei que não só legislam para si próprios, como também constituem a autoridade suprema para interpretar e dar um sentido concreto aos atos por eles aprovados. É natural que eles interpretarão e aplicarão os dispositivos do direito internacional à luz de suas concepções, particulares e divergentes, do interesse natural. Eles os utilizarão, é claro, em apoio a suas políticas internacionais particulares e, desse modo, destruirão qualquer resquício de poder restritivo, aplicável para todos, que essas normas de direito internacional pudessem ter possuído, a despeito de seus termos vagos e ambíguos. Jean Ray analisou corretamente essa situação, quando, a respeito do Pacto da Liga das Nações, disse o seguinte: "Mas o perigo é óbvio. Se os membros da Liga, como indivíduos, detêm a autoridade suprema em matéria de interpretação, é de se prever que as interpretações divergentes, todas igualmente autorizadas, irão se perpetuar. E quando, em

um conflito entre duas nações, invoca-se um texto ambíguo, é certo que haverá um impasse." [8] Isso aconteceu repetidas vezes na história da Liga das Nações e a história dos Estados Unidos já nos deu numerosos exemplos de natureza similar.[9]

Existe ainda, finalmente, uma outra dificuldade que contribui para a debilidade do direito internacional, do ponto de vista legislativo. Trata-se da incerteza sobre se um determinado tratado internacional, devidamente assinado e ratificado, contém de fato, no todo ou em parte, regras válidas de direito internacional de caráter obrigatório em relação aos signatários. Tal questão dificilmente poderia surgir com relação a uma peça de legislação doméstica nos Estados Unidos. No caso de uma lei federal, importa saber se ela foi ou não aprovada pelo Congresso e assinada pelo presidente, em conformidade com os requisitos constitucionais; bem como se ela foi ou não anulada pela Corte Suprema. Pode haver incerteza quanto à sua constitucionalidade ou interpretação, até que a Corte Suprema se pronuncie com autoridade final, mas não quanto à sua própria existência como uma norma legal válida. É essa incerteza quanto à existência de certas regras fundamentais, embora devidamente assinadas e ratificadas por virtualmente todos os membros da comunidade internacional, que abala os próprios alicerces do direito internacional.

[8] *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (Paris: Sirey, 1930), p. 44.

[9] Com o objetivo de remediar essa situação, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, em sua Segunda Sessão, no dia 4 de novembro de 1947, uma resolução que declara ser da maior importância que a interpretação da Carta e das constituições das agências especializadas seja baseada em princípios reconhecidos do direito internacional. A resolução determinou especificamente às agências das Nações Unidas que obtenham pareceres consultivos da Corte Internacional de Justiça sobre tópicos da lei que surgiram no curso de suas atividades (*United Nations Documents*, A/459). Atendendo a solicitação da Assembléia Geral, a Corte aprovou um certo número de pareceres consultivos a respeito da interpretação da Carta e de outros tratados internacionais.

Consideremos o mais espetacular exemplo desse tipo de direito internacional, o Pacto Briand-Kellog, de 1928, pelo qual virtualmente todas as nações aceitaram "renunciar à guerra como instrumento de política nacional em suas relações mútuas." São cabíveis algumas perguntas: Terá sido esse documento, desde o início, uma regra de direito internacional, com poder obrigatório sobre todos os signatários? Ou trata-se meramente de uma declaração de princípios morais, sem qualquer efeito legal? Terá a lei internacional dos julgamentos de Nuremberg – de acordo com a qual constituem crime o preparo e a condução de guerra agressiva – representado uma aplicação do já existente direito do Pacto Briand-Kellog? Ou terá ela realmente criado uma legislação internacional que ainda não existia?[10] Tanto em um como no outro caso, esgota-se a sua validade com os casos decididos em Nuremberg? Ou será aplicável em quaisquer outros casos semelhantes que ocorram no futuro? As várias escolas de pensamento deram respostas diferentes a essas perguntas, e este não é o local apropriado para dirimir a controvérsia. O que importa notar, no contexto desta discussão, é a debilidade de um sistema leal que se revela incapaz de dar uma resposta precisa a uma indagação tão fundamental como a de saber se ele proíbe atos coletivos de violência para determinados propósitos. Desse modo, não há hoje como afirmar, com um grau mínimo de autoridade: (a) se qualquer das nações que entraram em guerra após 1929, em consonância com suas políticas nacionais, violou uma norma do direito internacional e pode portanto ser responsabilizada perante a lei internacional por essa violação; (b) se apenas poderiam ser assim responsabilizados aqueles indivíduos incriminados pelo preparo e pela deflagração da Segunda Guerra Mundial: (c)

[10] Cf. Hans J. Morgenthau, Erich Hula, Moorhouse F. X. Millar, in *America*, Vol. 76, nº. 10 (7 de dezembro de 1946), pp. 266-8.

se serão puníveis de igual modo todas as nações e indivíduos que articulem e iniciem no futuro uma guerra de agressão.

E o que dizer sobre a validade legal da Convenção Concernente às Leis e aos Usos da Guerra Terrestre, de 1899 e 1907, e sua vinculação obrigatória para os seus signatários na Segunda Guerra Mundial e em uma guerra futura? Essa convenção, que fora cumprida de modo bem razoável durante a Primeira Guerra Mundial e cujas transgressões, naquela oportunidade, foram regularmente apontadas, como já observamos, [11] foi violada de modo sistemático e em grande escala por todos os beligerantes durante a Segunda Guerra Mundial. Terão essas violações, que não foram objeto de protestos nem punições, posto um fim ao comprometimento obrigatório da convenção? Ou terá ela sobrevivido à Segunda Guerra Mundial como um instrumento que ainda poderia ser invocado, aplicado e se tornado novamente o parâmetro de ação em uma guerra futura? E o que dizer sobre questões similares a respeito das normas de guerra marítima, que também foram violadas de modo generalizado durante a Segunda Guerra Mundial, dando margem apenas a pouquíssimas tentativas de implementá-las? Os países do Eixo afundaram navios inimigos de modo indiscriminado e sem aviso prévio, no que foram imitados pelos Aliados; e ambos os lados bombardearam pessoas e alvos civis, sob a justificativa de que essas violações às regras de guerra obedeciam a estrita necessidade militar. Se as normas do direito internacional são violadas de modo sistemático, e se essas violações são aceitas com naturalidade por todos os sujeitos da lei – se, em outras palavras, as normas legais são tratadas pelos que as deviam implementar como se não existissem – surge a pergunta: será que elas ainda existem como normas legais com força compulsória? No momento, nenhuma res-

[11] Ver páginas ... e seguintes 256

posta precisa pode ser dada a essas perguntas. Dado, contudo, o provável desenvolvimento da tecnologia da guerra e da moralidade internacional, não são muito favoráveis as perspectivas de sobrevivência dessas normas.

Em 1936, não tiveram nenhum êxito as sanções impostas pela Liga das Nações contra a Itália. Nos anos seguintes, são tratadas com indiferença, por todos os países interessados, violações em massa perpetradas contra os mais importantes dispositivos do Pacto. Em seguida, foram suscitadas questões com respeito ao Pacto da Liga das Nações como um todo e a algumas de suas disposições. Muitos governos agiam como se essas disposições tivessem perdido a sua força obrigatória, mas pergunto-me se elas a haviam mesmo perdido ou se a validade das mesmas sobrevivera à crise do final da década dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial, para expirar somente com a dissolução formal da Liga, em 1946. Ninguém pôde dar respostas inequívocas e precisas quando essas perguntas foram formuladas, do mesmo modo como não as podemos responder hoje. Restam poucas dúvidas de que a transformação das Nações Unidas, daquilo que pretendia a Carta para algo muito diferente, com o descaso concomitante de normas legais, confronta o observador com perguntas semelhantes, para as quais ele só pode dar respostas incertas, ambíguas e tentativas. A natureza imperfeita dessas resposta a questões tão importantes e fundamentais constitui mais uma indicação da deficiência do direito internacional do ponto de vista legislativo.

A Função Judicial no Direito Internacional

Apesar dessas falhas resultantes da natureza descentralizada da função legislativa, qualquer sistema legal ainda teria condições de manter sob controle as aspirações de poder de seus sujeitos se pudesse contar com órgãos judiciais capazes de se pronun-

ciar com autoridade, sempre que ocorresse uma dissensão relativa à existência ou ao alcance de uma norma legal. Foi por isso que as ambigüidades e generalidades do texto da Constituição americana acabaram se tornando em grande parte inócuas, graças à jurisdição compulsória da Corte Suprema sobre matérias sujeitas à interpretação constitucional. De modo mais particular, o direito consuetudinário inglês ganhou muito em certeza e precisão, devido principalmente às decisões dos tribunais, e só em pequena parte à promulgação formal de atos legislativos. Em todos os sistemas legais desenvolvidos, uma hierarquia de órgãos judiciais realiza a tarefa de determinar, de modo competente e final, os direitos e deveres dos entes sujeitos à lei.

Se um determinado indivíduo nos Estados Unidos sustenta contra um outro o argumento de que um certo estatuto federal não se aplica a ele, quer em conseqüência de falhas constitucionais, quer em vista do próprio sentido do dispositivo em causa, qualquer dos dois cidadãos, obedecidas certas normas processuais, pode requerer a um tribunal federal uma decisão competente sobre a matéria. A jurisdição da corte é determinada quando o pleito é iniciado por qualquer das partes; ela não depende do consentimento do outro litigante. Em outras palavras: um cidadão americano pode convocar um outro a comparecer perante um tribunal, para que haja uma decisão competente sobre o relacionamento entre ambos, e desse modo se torna capaz de estabelecer a jurisdição da corte, como resultado de sua própria ação unilateral. Se uma das partes não ficar satisfeita com a decisão, sempre poderá recorrer a uma corte superior, até que, na qualidade de última instância, a Corte Suprema estabeleça em caráter final o que diz a lei naquele caso. Essa decisão, como conseqüência da aplicação da norma de *stare decisis*, tem por sua vez a qualidade de uma ação legislativa, pela circunstância de que ela cria um direito não somente entre as partes e com referência ao caso particular, mas com respeito a todas as pessoas e situações futuras a que se possa aplicar o raciocínio subjacente à decisão.

O direito internacional, portanto, mostra-se deficiente em todos os três aspectos fundamentais de um sistema judicial: jurisdição compulsória, hierarquia das decisões judiciais e aplicação da norma de *stare decisis* pelo menos no que diz respeito às decisões da mais alta corte.

Jurisdição compulsória

A única fonte para a jurisdição dos tribunais internacionais está na vontade que os Estados manifestem de lhes submeter disputas para uma decisão judicial. Constitui um princípio axiomático em direito internacional que nenhum Estado pode, contra a sua vontade, ser obrigado a submeter uma disputa sua com outro Estado a um tribunal internacional. Em outras palavras, nenhuma corte internacional pode assumir a jurisdição sobre disputas internacionais sem a anuência dos Estados em litígio. A Corte Permanente de Justiça Internacional, ao examinar a questão conhecida como o *Eastern Carelia Case*, declarou: "Já está perfeitamente estabelecido no direito internacional que nenhum Estado, sem o seu consentimento, pode ser compelido a submeter disputas suas com outros Estados quer a mediação ou arbitragem, quer a qualquer outra modalidade de solução pacífica. Tal consentimento pode ser dado de uma vez por todas, sob a forma de uma obrigação que é assumida livremente, mas também pode, em caso contrário, ser outorgado em um caso especial, independente de qualquer obrigação existente." [12]

No caso da chamada arbitragem isolada [13] – isto é, a que

[12] P. C. I. J. Series B, No. 5, p. 27.

[13] Estamos empregando os termos "arbitragem" e "apreciação judicial" sem rigor de precisão. Embora o primeiro esteja sendo utilizado primordialmente com respeito a entidades judiciais criadas por acordos bilaterais, antes do estabelecimento da Corte Permanente de Justiça Internacional, o termo "apreciação judicial" está hoje em dia associado geralmente a todas as entidades judiciais de caráter internacional, sem qualquer distinção devida ao seu modo de criação.

ocorre quando as partes concordam em submeter uma disputa individual, já existente, à jurisdição de um tribunal internacional –, este princípio se manifesta simplesmente no requisito de que haja uma obrigação contratual entre as partes em litígio, para o estabelecimento da jurisdição da corte. Assim, como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha não conseguiram, por vias diplomáticas, solucionar as reivindicações de Alabama decorrentes da Guerra Civil, eles decidiram submeter a questão a um tribunal internacional. Depois de ter proferido a sua decisão nesse caso isolado, o referido tribunal foi devidamente extinto, uma vez que a sua jurisdição, derivada do tratado entre aqueles dois países, estava automaticamente esgotada após a decisão nesse caso particular. Caso surgisse qualquer outra disputa entre os mesmos dois países, a ser igualmente solucionada mediante decisão judicial, seria necessário concluir outro tratado e seguir um procedimento similar. Se não alcançassem chegar a um entendimento acerca da definição da disputa, da composição e dos procedimentos do tribunal e das regras legais a serem aplicadas, nenhuma solução judicial seria possível.

No caso da chamada arbitragem institucional – modalidade a que recorrem os países quando toda uma classe de disputas (como, por exemplo, as de natureza legal ou as que derivam de um tratado comercial ou de paz), antes que se materialize, tem de ser submetida ao julgamento internacional, por meio de um acordo geral –, o consentimento das partes é requerido geralmente para dois estágios distintos dos procedimentos. Primeiro, para o acordo geral que prevê a submissão de certos tipos de disputas à jurisdição de uma corte internacional. Segundo, para cada acordo particular – isto é, aquele concluído depois que tenha surgido uma determinada disputa –, no qual as partes declaram que a questão específica se enquadra na modalidade para a qual o acordo geral prevê decisão judicial com validade internacional. Quando, por exemplo, um tratado de arbitragem entre dois países estipula que todas as futuras disputas legais

entre ambos têm de ser submetidas a um tribunal internacional, nenhum desses Estados conserva como regra o direito de estabelecer unilateralmente a jurisdição da corte, simplesmente pelo fato de submeter uma determinada disputa legal a julgamento. Torna-se necessário um acordo especial relativo a essa contenda, a fim de estabelecer a jurisdição da corte.

A cautela de que os Estados se valem geralmente para proteger o caráter contratual da jurisdição das cortes internacionais é ilustrada por *sir* H. Lauterpacht:

> "... a maioria dos julgamentos proferidos pela Corte Permanente de Justiça Internacional teve a ver com as chamadas '*pleas to the jurisdiction*', isto é, a recusa de uma das partes, apoiada em uma interpretação rígida e engenhosa de acordos de arbitragem relevantes, em assegurar à outra o direito, que Hobbes considerava como elementar até mesmo em um estado de natureza, de decisão judicial justa. Tal tem sido feito, como norma, não pelo fato de que uma outra entidade internacional seja competente para decidir sobre a matéria, mas com base no fato de que o Estado em questão não estava obrigado por qualquer compromisso a ter de recorrer à solução judicial."

O autor acrescenta que "mesmo quando é aceito o elementar dever de submeter a decisão judicial (isto é, em um acordo geral), ele costuma ser acompanhado de reservas tão cuidadosas, que o reduzem a uma mera fórmula vazia de qualquer obrigação legal". [11]

[11] H. Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community* (Oxford: The Clarendon Press, 1933), p. 427. (Reproduzido com a autorização do editor).

A cláusula opcional

Torna-se óbvio que, em tais circunstâncias, dificilmente se poderia falar de uma obrigação geral, por parte das nações, de submeter suas disputas à decisão judicial, em antecipação à ocorrência das mesmas. O requisito de que haja um acordo especial relativo a uma determinada disputa que deva ser apreciada, bem como a modificação dos termos do acordo geral, mediante introdução de reservas, virtualmente impossibilita a litigação compulsória. Essas reservas permitem a um país, se for esse o seu desejo, garantir a sua liberdade de ação em todas as etapas dos procedimentos preliminares. Foi com o propósito de assimilar a função judicial internacional, pelo menos em relação a certas modalidades de disputas à estrita obrigação da litigação doméstica que o artigo 36 do Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional criou a chamada cláusula opcional. Esse engenhoso dispositivo, que foi incorporado sem qualquer modificação no artigo 36 do Estatuto da nova Corte Internacional de Justiça, permite aos signatários do Estatuto a oportunidade de "reconhecer como compulsória *ipso facto,* e sem necessidade de acordo especial, em relação a qualquer outro Estado que aceite a mesma obrigação, a jurisdição da Corte em todas as disputas legais".

Sob o regime da velha Corte, a cláusula era obrigatória, em uma ou em outra fase do procedimento, para cerca de 50 Estados. Já com o novo Estatuto, o número de signatários se elevou para 55. Entretanto, foram muito poucos os países que assinaram sem reservas.

A declaração dos Estados Unidos, de 14 de agosto de 1946, ao aceitar a jurisdição compulsória da Corte Internacional de Justiça, representa o protótipo de uma aceitação tão enfraquecida por reservas de grande alcance, que praticamente anula a obrigação legal estrita. Segundo os seus termos:

"... esta declaração não se aplicará a:

a) disputas cuja solução as partes confiarão a outros tribunais, por força de acordos já existentes ou que possam ser concluídos no futuro; ou

b) disputas que digam respeito a matérias que se encontrem essencialmente dentro da jurisdição dos Estados Unidos, como determinado pelos Estados Unidos; ou

c) disputas que decorram de um tratado multilateral, a menos que (1) todas as partes nesse tratado afetadas pela decisão sejam também partes no caso diante da Corte; ou (2) os Estados Unidos concordem especialmente com a jurisdição. ..." [15]

Embora a reserva *a* tenha pequena importância, será muito difícil imaginar uma disputa internacional que não possa ser interpretada como coberta por uma das reservas *b* ou *c*. Por outro lado, há muito poucas matérias passíveis de se tornarem objeto de uma disputa internacional, sobre as quais não teria alcance a jurisdição doméstica dos países envolvidos. Será que um acordo comercial concluído entre os Estados Unidos e um país estrangeiro retira as matérias por ele reguladas da categoria de assuntos "essencialmente dentro da jurisdição dos Estados Unidos"? E o que podemos dizer com relação a tratados internacionais referentes a imigração, empréstimos externos, limitação de armamentos? Matérias que tenham sido assim tratadas pelo direito internacional deixam seguramente de permanecer "ex-

[15] Document United States/Internacional Court of Justice/5, *Departament of State Bulletin*, vol.15, nº 375 (8 de setembro de 1946), p. 452.

clusivamente" dentro da jurisdição dos Estados Unidos. Mas, perguntamos nós: quando deixam as mesmas de continuar "essencialmente" dentro dessa jurisdição? Somente, é claro, quando os Estados Unidos perderem o interesse em preservar a sua liberdade em relação ao controle judicial incidente sobre tais matérias. Uma vez que o que está ou não está "essencialmente" dentro de jurisdição doméstica dos Estados Unidos constitui objeto de opinião política, e visto que, nos termos da reserva *b*, a opinião dos Estados Unidos é que decidirá a questão sem qualquer apelação, conclui-se que os Estados Unidos, se assim o desejarem, serão capazes, baseados unicamente na reserva *b*, de excluir da área de jurisdição da Corte a maioria das disputas em que forem uma das partes. Mesmo que a opinião dos Estados Unidos a esse respeito seja claramente arbitrária e desprovida de qualquer fundamentação, os termos da declaração tornam os Estados Unidos o juiz final sobre a matéria. Em abril de 1984, a administração do presidente Reagan anunciou que, durante o período de dois anos, não aceitaria a jurisdição da Corte sobre qualquer matéria que envolvesse a América Central. Desse modo, os Estados Unidos não somente invocaram a questão de jurisdição doméstica, como também a estenderam à região imediatamente ao sul do país.

A reserva *c*, por sua vez, toma conta de tudo o que a reserva *b* poderá ter deixado à jurisdição compulsória da Corte. Nos dias atuais, muitos dos mais importantes tratados internacionais, especialmente em vista de seu impacto sobre a política internacional, são de natureza multilateral, tais como os Tratados Pan-Americanos, a Carta das Nações Unidas e os tratados de paz que encerraram a Segunda Guerra Mundial. Considerando o número limitado de adesões à cláusula opcional e as possibilidades de evasão com a ajuda das reservas, é pouco provável que, no caso de uma disputa originada de um acordo, todos os signatários do tratado, que muitas vezes já se elevam a algumas vintenas, possam simultaneamente tornar-se parte diante da Corte.

Os Estados Unidos, então, provavelmente conservarão sua liberdade de ação na maioria dos casos em que esteja envolvida a sua aceitação da jurisdição compulsória da Corte com respeito a tratados multilaterais.

E assim, finalmente, o desenvolvimento da jurisdição compulsória, condicionada à cláusula opcional, volta ao ponto de onde partira: a preservação, particularmente no caso das disputas mais importantes, da liberdade nacional de ação com respeito à jurisdição compulsória das cortes internacionais. Os instrumentos legais concebidos para preservar essa liberdade tornaram-se mais refinados sob o regime da cláusula opcional. Em vez de isentar francamente de decisão judicial os tipos mais importantes de disputas, eles agora servem primordialmente ao propósito de atenuar e esconder o contraste entre a adesão verbal à jurisdição compulsória e a relutância real em aceitá-la. Assim sendo, não é de surpreender que a Corte Permanente de Justiça Internacional estivesse preocupada sobretudo não com a limitação da luta pelo poder no cenário internacional, mas com a questão preliminar de saber se as partes estavam de algum modo sob a obrigação de submeter o caso à jurisdição da Corte. A Corte Permanente de Justiça Internacional somente uma vez teve de enfrentar abertamente o problema de limitar as aspirações de poder de um Estado. Tratava-se do caso da União Aduaneira Germano-Austríaca de 1931,[16] no qual a jurisdição da Corte foi fundamentada não sobre o acordo livremente acordado pelas partes, mas sobre o artigo 14 do Pacto da Liga das Nações, que autorizava o Conselho da Liga a solicitar pareceres consultivos da Corte. Convém mencionar também que, embora a comunidade de nações desde o fim da

[16] P. C. I. J. Series A/B, No. 41.

Segunda Guerra Mundial tenha sido dilacerada por muitas disputas de diferentes tipos, a Corte Internacional de Justiça só decidiu 29 casos durante os primeiros trinta e cinco anos de sua existência.

Todas as considerações teóricas e práticas nos levam à conclusão de que a cláusula opcional deixou a substância do problema da jurisdição compulsória no ponto em que ela o encontrou. No campo de apreciação judicial, e um pouco menos no campo da legislação, ainda é a vontade das nações individuais que se mostra decisiva em todas as fases do processo. Esse é o motivo por que a apreciação judicial internacional se mostra incapaz de impor restrições efetivas em casos de disputas pelo poder no cenário internacional. Termos vagos ou ambíguos na estipulação do dever geral de submeter-se à litigação e, em particular, uma enorme variedade de reservas indefinidas e muito amplas protegem todos os Estados contra o risco de, contra a sua vontade, ter de submeter qualquer disputa específica à litigação internacional. Por isso, com respeito pelo menos à jurisdição compulsória sobre disputas importantes, é completa a descentralização da função judicial, apenas disfarçada por fórmulas legais, que, por sua vez, perdem toda a significação, como resultado das reservas. Sobre a matéria, assim se exprimiu o secretário-geral Hammarskjold, no seu Relatório de 1957: "... Não posso deixar de revelar minha própria preocupação com a possibilidade de que a presente tendência, se não for brevemente interrompida, poderá tornar virtualmente ilusório todo o sistema de jurisdição compulsória."

As cortes internacionais

Uma vez que nenhum sistema legal pode ter eficiência em limitar as atividades de seus súditos sem a jurisdição compulsória sobre as disputas, passam a ter importância secundária os dois outros problemas fundamentais da decisão judicial, a sa-

ber, a organização de órgãos judiciais e os efeitos de suas decisões. O estabelecimento da Corte Permanente de Justiça Internacional e de sua sucessora, a Corte Internacional de Justiça, assinala um passo importante, talvez o mais importante de todos, no sentido de alcançar a centralização de funções no campo do direito internacional. Até o estabelecimento da Corte Permanente, em 1920, a organização judiciária na esfera internacional era totalmente descentralizada. Sempre que dois Estados aceitavam recorrer à via judiciária para a solução de uma disputa em particular, eles também se punham de acordo em relação a uma pessoa específica – como, por exemplo, o Papa, um príncipe ou um famoso advogado – ou a um grupo de pessoas para funcionar como um tribunal, que daria sua decisão no caso em apreço. Obtida a solução da disputa, a função judicial desse tribunal era automaticamente encerrada. E, desse modo, a solução judiciária de uma nova disputa tornava necessário o estabelecimento de um tribunal semelhante. Essa situação pode ser ilustrada pelo Tribunal de Genebra, que decidiu o caso de Alabama, como já referimos acima. [17]

As Convenções de Haia para a Solução Pacífica de Disputas Internacionais, de 1899 e 1907, tentaram superar as dificuldades geradas pela descentralização da organização judiciária mediante a criação da chamada Corte Permanente de Arbitragem. Ela consistia somente de um painel de cerca de 120 juízes indicados pelos diferentes signatários da convenção. Desse painel, as partes em uma disputa específica podem selecionar os membros de um tribunal a ser constituído para a apreciação judicial de uma determinada disputa. Pode-se portando dizer, e com razão, que essa instituição nem era permanente nem era uma corte. A chamada Corte não existe como um órgão. Como

[17] Ver página 303.

tal ela não desempenha nenhuma função judicial ou de outras espécies. Ela nada mais é, portanto, do que um lista de indivíduos "de reconhecida competência em questões de direito internacional, no gozo da mais elevada reputação moral". [18] Ela facilita a seleção de juízes para um tribunal especial a ser organizado para a apreciação judicial de uma determinado litígio. A chamada Corte Permanente de Arbitragem jamais decidiu sobre um caso; só o fizeram os seus membros individuais do painel. Portanto, ela perpetua a descentralização da organização judiciária na esfera internacional, enquanto que, pela pretensão inerente ao seu nome, reconhece a necessidade de uma autoridade judiciária centralizada.

O principal obstáculo para o estabelecimento de uma corte internacional verdadeiramente permanente estava na composição da corte. As nações se mostravam ansiosas por preservar sua liberdade de ação com respeito à seleção dos juízes para cada caso específico, como à submissão de cada disputa específica para decisão judicial. De modo mais particular, as nações se sentiam relutantes em permitir que uma determinada disputa fosse decidida por uma corte da qual não fosse membro um de seus nacionais ou alguém que representasse o seu ponto de vista. Nenhuma corte internacional com jurisdição sobre um número razoável de nações poderia satisfazer de todo tal requisito, uma vez que a quantidade de nações sujeitas à jurisdição de uma corte mundial seria necessariamente superior ao número de juízes. E as pequenas nações, sobretudo, receavam que, em tais circunstâncias, quase todas elas poderiam ver-se privadas permanentemente de representação em tal corte, a qual poderia desse modo transformar-se facilmente em um instrumento das grandes potências.

[18] Artigo 44 da Convenção.

O Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional, do mesmo modo como o da sua sucessora [a Corte Internacional de Justiça], resolveram esse problema. A Corte é composta de quinze membros, não podendo figurar entre eles dois nacionais do mesmo Estado (artigo 3). Por outro lado, "os eleitores devem ter presente... que, no conjunto desse órgão judiciário, seja assegurada a representação das mais altas formas da civilização e dos principais sistemas jurídicos do mundo" (artigo 19)*. Os membros da Corte são indicados e eleitos por meio de dispositivos engenhosos concebidos para assegurar elevados padrões profissionais, bem como a observância do estipulado no artigo 19* do Estatuto. As indicações são feitas pelos membros da Corte Permanente de Arbitragem, organizados em grupos nacionais, ou por grupos nacionais designados pelos seus respectivos governos (artigos 4, 5 e 6). A eleição é decidida por maioria absoluta dos votos da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas, devendo cada um desses órgãos votar independentemente do outro (artigos 8-12). O artigo 31 do Estatuto prevê uma concessão adicional, ao admitir que juízes especiais possam ser escolhidos por partes cuja nacionalidade não esteja representada entre os membros da Corte.

Essa Corte, que constitui um órgão judicial realmente centralizado, preenche, por sua própria existência, duas funções importantes para a comunidade internacional. Por um lado, pelo fato de ter sido criada para funcionar de modo permanente, haja ou não qualquer disputa aguardando decisão, a Corte estará sempre disponível para nações que queiram resolver suas divergências por meio de apreciação judicial. Independentemente de quaisquer outras dificuldades que possam surgir para a solu-

* Suponho haver equívoco na numeração. Nas obras por mim consultadas, este artigo tem o número 9. [Nota do Tradutor]

ção pacífica de suas disputas, é inegável que o Estatuto da Corte resolveu de uma vez por todas os problemas de estabelecer um tribunal, selecionar os seus membros, suprir o necessário para seu funcionamento e o direito substantivo. Já não constituem mais empecilhos a uma efetiva administração da justiça internacional as dificuldades a que esses problemas, a serem resolvidos para cada caso individual de apreciação judicial, podem ter dado origem antes de 1920.

A Corte Internacional de Justiça, cujos membros são eleitos por um período de nove anos, podendo ser reeleitos, permite a continuidade no desempenho de sua tarefa judicial. Tal qualidade não podia existir em um tribunal que era reunido para a solução de uma disputa em particular e que terminava a sua existência com a entrega do veredicto. Uma corte cujo quadro de membros permanece idêntico por muitos anos – uma vez que os juízes são eleitos para mandatos de nove anos – acaba necessariamente desenvolvendo uma tradição própria, que ela transfere a seus membros sucessivos e em cuja continuidade podem confiar as potenciais novas partes no futuro. Tais elementos de estabilidade assim introduzidas nas operações de um tribunal internacional passam a contrastar vivamente com os anteriores procedimentos aleatórios típicos das cortes de arbitragem antes da Primeira Guerra Mundial.

O efeito das decisões judiciais

Essa previsibilidade e estabilidade constituem o resultado psicológico da atividade de uma organização permanente, e não o efeito legal das operações judiciárias da Corte. E de fato, no que se refere ao efeito legal das decisões judiciais da Corte, o Estatuto respeita o princípio de descentralização, ao estipular no artigo 59 que "a decisão da Corte só será obrigatória para as partes litigantes e a respeito do caso em questão". Embora o fato social criado pela continuidade de operação das mesmas pes-

soas, em uma mesma organização, seja conducente ao desenvolvimento de uniformidade e tradição na jurisprudência da Corte, é importante frisar que esta última não está obrigada, como estão as cortes anglo-americanas, a seguir a regra de *stare decisis* nem a ter de justificar suas decisões à luz dos precedentes. Apesar disso, e por força da pressão social em favor da uniformidade discutida acima, a jurisprudência da Corte, durante as três primeiras décadas de sua existência, dificilmente teria sido diferente se ela tivesse estado realmente vinculada pela norma de *stare decisis*. Não obstante, a Corte sempre teve e continua tendo liberdade para não levar em consideração as suas decisões prévias, caso tal lhe pareça apropriado. Podem surgir situações em que uma corte, obrigada pela norma de *stare decisis*, vacile em relegar suas decisões anteriores, enquanto que a Corte Internacional de Justiça não tem por que hesitar.

Essa parcela de incerteza no âmbito da jurisprudência da própria Corte Internacional de Justiça se vê reduzida, contudo, em comparação com a que, nos termos do artigo 59, afeta as relações da jurisprudência da Corte com a dos muitos outros, e heterogêneos, órgãos judiciários que operam na esfera internacional. A força dos sistemas nacionais de apreciação judicial como meio de impor restrições efetivas sobre as ações de cidadãos individuais deriva em grande parte da natureza hierárquica desse sistema. Seja qual for o ato que o cidadão possa realizar, existe sempre uma corte em condições de declarar se tal ato está ou não de acordo com os requisitos da lei. Depois que uma dessas cortes se pronuncia, é sempre possível apelar da sentença, de modo a ter mantida ou revogada a decisão da corte inferior. O processo continua até chegar a uma corte suprema, à qual cabe declarar em última instância qual a lei a ser aplicada no caso. Uma vez que todas essas cortes operam sob a norma do *stare decisis*, as suas decisões são logicamente coerentes entre si, não somente no âmbito da mesma corte, mas também no universo de todo o sistema judiciário. O caráter hierárquico de

suas relações garante a uniformidade das decisões em todo o sistema.[19] Desse modo, a combinação de organização hierárquica com a norma de *stare decisis* produz um sistema de jurisprudência no âmbito do sistema judiciário, um corpo coeso de direito sempre em condições de entrar em ação por solicitação de quem quer que reclame a proteção da lei.

Coisa alguma, na esfera internacional, pode assemelhar-se a essa situação, mesmo que remotamente. A Corte Internacional de Justiça, potencialmente, é o único tribunal que tem uma jurisdição mundial. Mas as numerosíssimas outras cortes, criadas por tratados especiais por solicitação de partes particulares, para decidir sobre tipos especiais de disputas, ou para casos individuais específicos, não têm a mínima conexão legal entre si ou com a Corte Internacional de Justiça. Na realidade, esta última não constitui de modo algum uma corte suprema mundial que possa decidir, com autoridade final, sobre recursos contra decisões proclamadas por outros tribunais internacionais. Ela não é mais do que uma corte internacional entre muitas outras, que se distingue das demais pela natureza permanente de sua organização, pelo escopo potencial de sua jurisdição e pela qualidade geralmente muito elevada de suas decisões. Contudo, ela não está colocada de modo algum hierarquicamente acima das outras cortes internacionais. Graças à excelência profissional que

[19] Isso só é verdade em termos ideais. O conjunto padece de muitas exceções na operação concreta dos sistemas judiciais nacionais. No sistema judiciário federal, por exemplo, a coerência lógica das decisões das diversas cortes federais é assegurada somente pelo fato de que a Suprema Corte goza da jurisdição da mais alta corte de apelação. Sempre que – em virtude de uma lei ou porque a Corte Suprema se recusa a receber uma apelação – as várias Cortes de Apelação das Comarcas decidem casos similares sem possibilidade de recurso a instância superior, as normas legais por elas aplicadas a casos semelhantes podem ser, e freqüentemente são, divergentes entre si. Assim sendo, existe, no âmbito do sistema judiciário federal, uma situação excepcional que é bem comum no campo do processo de apreciação judiciária internacional.

demonstram, as decisões da Corte Internacional de Justiça podem imprimir o seu cunho especial sobre as decisões de outras cortes internacionais. Entretanto, como estas últimas não se encontram vinculadas pela norma de *stare decisis*, o resultado é que elas não estão obrigadas nem a harmonizar as suas decisões com as da Corte Internacional de Justiça, nem a harmonizar entre si as suas próprias determinações. E aqui, mais uma vez, está a característica distintiva da função judiciária.

A Implementação do Direito Internacional

Seu caráter descentralizado

Aquilo que, para ser demonstrado, exigiu prova mais cuidadosa, no caso das funções legislativa e judiciária, torna-se evidente para todos, no caso da função executiva: a sua descentralização completa e sem quaisquer restrições. O direito internacional nem sequer dispõe de órgãos e instrumentos para fins de sua implementação, excluídos os mecanismos com que contam os governos nacionais para tais fins. É deste modo que Brierly descreve a situação:

> "O sistema internacional não possui nenhum órgão central com que possa exigir o cumprimento dos direitos legais internacionais como tais; e a criação de um tal esquema de sanções ainda representa atualmente uma perspectiva muito distante. [...] Essa ausência de um poder executivo significa que cada Estado continua tendo total liberdade [...] para tomar quaisquer providências que ele julgue apropriadas para exigir o respeito a seus próprios direitos. Não quer isso dizer que o direito internacional não disponha de sanções, desde que usemos esta palavra no seu sentido correto de instrumento utilizado para garantir a observância da lei. A verdade é que as sanções de que ele

> dispõe não são aplicadas de modo sistemático nem com base em uma direção central, motivo por que é sempre precária a sua operação. Essa carência de sistema se mostra obviamente insatisfatória, sobretudo para aqueles Estados menos capazes de defender efetivamente os seus próprios direitos."[20]

A nação individual é não somente o seu próprio legislador e criador de seus próprios tribunais e respectivas jurisdições, como também o seu próprio xerife e agente policial. Quando o indivíduo A viola os direitos do indivíduo B dentro da área da comunidade nacional, os órgãos nacionais encarregados de fazer cumprir a lei intervêm, no sentido de proteger B contra A e obrigar este último a dar ao primeiro as satisfações que a lei lhe garante. Nada de semelhante existe na esfera internacional. Se o Estado A viola os direitos do Estado B, nenhum órgão implementador da lei virá em auxílio de B. Desse modo, B passa a ter o direito de defender-se, se tiver condições para isso, isto é, se for suficientemente forte, em comparação com A, para remediar a infringência de seus direitos com ações corretoras próprias. Somente em casos excepcionais e dentro de condições muito estritas, sob a forma de auto-ajuda e autodefesa, pode a vítima de uma violação de seus direitos contar com a permissão da lei doméstica para tomar a lei em suas mãos e obrigar o violador a cumpri-la. Aquilo que, no direito doméstico, constitui uma exceção muito estritamente circunscrita corresponde, no direito internacional, à noção de implementação da lei. De acordo com esse princípio, à vítima, e somente à vítima de uma violação da lei, é facultado o *direito* de obrigar o violador da lei a cumpri-la. Ninguém tem a *obrigação* de fazê-la cumprir.

[20] *The Law of Nations*, pp. 92, 93. (Reproduzido com autorização de The Clarendon Press, Oxford).

Não pode haver um sistema mais primitivo e fraco de cumprimento da lei do que este, visto que ele faz tal implementação depender das vicissitudes da distribuição de poder entre o violador da lei e a vítima dessa violação. Isso facilita ao forte não só violar a lei como fazê-la aplicar, o que coloca em risco os direitos do fraco. Um Estado poderoso pode violentar os direitos de um pequeno país sem ter de preocupar-se com sanções eficazes por parte deste último. O primeiro pode avançar contra o país mais fraco, recorrendo a pretensas medidas de implementação da lei, sob o pretexto de estar se defendendo contra a violação de seus direitos, independentemente de que tenha ou não ocorrido a alegada infração do direito internacional e de que a seriedade da infringência justifique ou não a severidade da medidas adotadas.

Com isso, a pequena nação terá de buscar a proteção de seus direitos na assistência de amigos poderosos, pois somente desse modo poderá ela ter alguma possibilidade de êxito, quando se opuser à violação de seus direitos. E não precisaremos recorrer à aplicação de princípios do direito internacional para saber se essa assistência se concretizará ou não, mas à existência de algum interesse nacional, tal como entendido pelas nações individualmente, pois é ele que vai determinar se o país amigo poderoso sairá ou não em ajuda ao membro enfraquecido da comunidade internacional. Em outras palavras: saber se haverá ou não uma tentativa de implementar o direito internacional, e se essa tentativa será ou não bem-sucedida não depende primariamente de considerações legais ou da operação desinteressada de mecanismos de cumprimento da lei. Tanto a tentativa como o sucesso resultarão de condicionantes políticos e da efetiva distribuição de poder no caso particular. A proteção dos direitos de uma nação débil que se veja ameaçada por uma mais forte será, portanto, determinada pela maneira como opera o equilíbrio de poder naquela situação em particular. Foi por isso que os direitos da Bélgica foram salvaguardados em 1914

contra a sua violação pela Alemanha, uma vez que a proteção dos referidos direitos parecia corresponder aos interesses nacionais de vizinhos mais poderosos. De modo semelhante, quando a Coréia do Sul foi atacada em 1950 pela Coréia do Norte, foi a preocupação dos Estados Unidos e de alguns aliados seus, como a França e a Grã-Bretanha, com a manutenção do equilíbrio de poder no Extremo Oriente e a estabilidade territorial na Ásia que levou aqueles países a socorrerem a Coréia do Sul. Em compensação, os direitos da Colômbia, quando os Estados Unidos apoiaram a revolução de 1903 (que levou à criação da República do Panamá), e os direitos da Finlândia, quando atacada pela União Soviética em 1939, foram violados com impunidade ou, como no caso da Finlândia, sem a ocorrência de sanções eficazes. Não havia equilíbrio de poder que pudesse ter protegido essas duas nações.

Deve-se ressaltar, contudo, que a situação real é muito menos sombria do que poderia sugerir a análise precedente. Em sua grande maioria, as normas de direito internacional são geralmente observadas por todas as nações, sem necessidade de uma efetiva obrigatoriedade, porque de modo geral coincide com o interesse nacional de todas as nações honrar as suas obrigações perante o direito internacional. Assim, uma nação hesitará em infringir os direitos de diplomatas estrangeiros residentes em sua capital, porque ela tem todo o interesse, idêntico ao interesse de todas as demais nações, na observância universal das regras de direito internacional, que estendem a sua proteção não só aos seus próprios representantes diplomáticos nas capitais estrangeiras, como também aos diplomatas estrangeiros em sua própria capital. De modo semelhante, uma nação relutará em descumprir as suas obrigações nos termos de um tratado comercial, visto que as vantagens que ela espera da execução do tratado pelas outras partes contratantes são complementares às antecipadas por estes últimos. E, assim sendo, ela poderá perder mais do que poderia ganhar, ao não preencher a sua parte

no que foi ajustado. E isso se aplica mais particularmente a longo prazo, pois uma nação que tenha a reputação de renegar suas obrigações comerciais terá dificuldade em concluir acordos comerciais que poderiam ser-lhe vantajosos.

Em grande parte, as normas de direito internacional formulam em termos legais esses interesses idênticos ou complementares. Essa é a razão pela qual elas são como que autoimplementáveis, e por que, de modo geral, não há necessidade de qualquer ação específica para fazê-las cumprir. Na maioria das vezes em que tais regras de direito internacional são realmente violadas, apesar desses interesses comuns subjacentes, costuma-se dar uma satisfação à parte prejudicada, quer voluntariamente, quer como conseqüência de uma decisão judicial. É digna de menção a circunstância de que, dos milhares dessas decisões judiciais pronunciadas durante o último século e meio, só em menos de dez casos houve recusa de execução voluntária pela parte perdedora.

Desse modo, as normas de direito internacional, em sua grande maioria, deixam de ser afetadas pela fraqueza de seu sistema de implementação, uma vez que a observância voluntária de tais normas pelas partes evita a necessidade de se recorrer a mecanismos de cumprimento compulsório. Contudo, esse problema de implementação forçada se torna mais agudo naquela minoria de casos, geralmente espetaculares, e importantes dentro do contexto de nossa discussão, em que a obediência ao direito internacional e ao seu sistema de implementação resulta em um impacto direto sobre o poder relativo dos países em causa. Em tais ocasiões, como já vimos, são considerações de poder, e não de direito, que determinam se haverá ou não observância e implementação da norma. Foram duas as tentativas de remediar tal situação e dar à função executiva no direito internacional pelo menos a aparência de objetividade e centralização. As duas falharam, e pelas mesmas razões. A primeira, sob a forma de tratados de garantia, pode ser localizada no

começo do sistema de Estados modernos; a outra, sobre segurança coletiva, foi experimentada pela primeira vez com o Pacto da Liga das Nações.

Tratados de garantia

> "Instruídos pela triste experiência de que o dever sagrado e inviolável de fidelidade aos tratados nem sempre constitui uma garantia segura de que estes últimos serão cumpridos, os homens têm buscado alcançar alguma segurança contra a perfídia, inclusive mediante a introdução de meios para exigir a observância do que foi acordado, independentemente da boa-fé das partes contratantes. A garantia constitui um desses mecanismos. Quando aqueles que concluem um tratado não estão absolutamente confiantes de que ele será cumprido escrupulosamente, é comum que solicitem que o ato seja garantido por um soberano poderoso. Esse fiador promete respeitar os termos do tratado e assegurar a sua observância. Dada a possibilidade de que ele próprio seja um dia obrigado a valer-se da força, caso uma das partes contratantes busque evitar o cumprimento de suas promessas, é de se prever que nenhum soberano aceitará tal posição com ligeireza e sem que haja muito boas razões. Os príncipes raramente o fazem, a menos que tenham um interesse indireto no cumprimento do tratado ou sejam induzidos por motivos de amizade."[21]

Esta declaração de Vattel, que é a maior autoridade em direito internacional do século XVIII, define claramente os motivos e o conteúdo legal dos tratados de garantia, sem deixar de

[21] Emmerich de Vattel, *The Law of Nations* (Washington: Carnegie Institution, 1916), Book II, § 235, p. 193.

aludir à sua natureza problemática, como substitutos de uma organização realmente centralizada de implementação do direito internacional.

O tipo mais simples de um tratado de garantia pode ser exemplificado por aquele que é geralmente considerado como o mais antigo tratado dessa modalidade na história moderna: o Tratado de Blois, de 1505, entre França e Aragão, garantido pela Inglaterra. Essa garantia significava que a Inglaterra assumia para si a obrigação legal de desempenhar o papel de agente policial com respeito à execução desse tratado, prometendo fiscalizar no sentido de que ambas as partes permanecessem fiéis ao mesmo.

Uma variedade um pouco mais avançada do tipo de fiança internacional pode ser encontrada, por exemplo, na garantia da integridade territorial da Turquia, dada pelos signatários do Tratado de Paris de 1856 e do Tratado de Berlim de 1878, bem como na garantia de neutralidade da Bélgica e de Luxemburgo, pelos signatários dos tratados de 1831, 1839 e 1867, respectivamente. No Tratado de Garantia Mútua de 16 de outubro de 1925, que faz parte do chamado Pacto de Locarno, Grã-Bretanha, Bélgica, França, Alemanha e Itália "garantem coletiva e individualmente... a manutenção do *status quo* resultante das fronteiras entre Alemanha e Bélgica, bem como entre Alemanha e França, e a inviolabilidade das mencionadas fronteiras". Nesse tipo de tratado de garantia, não é um país, mas um grupo de países – geralmente a maioria, se não a totalidade das grandes potências – que se comprometem, individual ou coletivamente, a exigir o cumprimento das disposições legais que eles garantiram contra qualquer violador, independentemente de quem ele seja.

Para que sejam capazes de desempenhar a sua função, como substitutos de órgãos executivos centralizados, ambos os tipos de tratados devem satisfazer a dois pré-requisitos: têm de ser eficientes em sua execução, e a execução tem de ser automática. O grau de eficiência da execução, contudo, acaba novamente sendo uma

função do equilíbrio de poder; isto é, depende da distribuição do poder entre as nações garantes e o violador da lei. A distribuição de poder pode favorecer as primeiras, mas não necessariamente. É possível, particularmente tendo em vista as condições modernas da arte bélica, visualizar situações em que uma grande potência violadora seja capaz de resistir à pressão coletiva de um grande número de países garantes ordeiros.

Contudo, é a incerteza na aplicação da garantia que vicia completamente a sua eficácia. Um dos respeitados compêndios de direito internacional assinalou acertadamente as muitas lacunas por meio das quais um país garante consegue evitar a execução de um tratado sem ter de violá-lo. Eis o que se pode ler em Oppenheim-Lauterpacht:

> "Mas o dever dos Estados garantes de prestar ... a prometida assistência ao Estado garantido depende de muitas condições e circunstâncias. Assim, em primeiro lugar, o Estado garantido necessita, no momento crítico, solicitar ao garante que preste a ajuda. Em segundo lugar, este último precisa, também no momento crítico, estar em condições de ministrar a ajuda solicitada. Se, por exemplo, as suas mãos estiveram atadas por estar ele travando uma guerra com um terceiro Estado, ou se estiver tão fraco, em decorrência de perturbações internas ou outros fatores, que a sua interferência como garante possa expô-lo a sérios riscos, ele não estará obrigado a satisfazer o pedido de assistência. Do mesmo modo, se o Estado garantido não tiver seguido os conselhos recebidos do Estado garante quanto à linha de seu comportamento, não estará o Estado garante obrigado a prestar a ajuda solicitada."[22]

[22] *International Law*, Vol. I, p. 966. (Reimpresso com autorização de Longmans, Green & Co., Inc.)

Em outras palavras, a obrigação de garantir a observância das normas de direito internacional mediante ações de implementação coercitiva não é mais rigorosa – e, se possível, o é menos ainda – que a obrigação de submeter disputas à apreciação judicial por uma corte internacional. Tanto em um como em outro caso, a obrigação tornou-se virtualmente sem nenhum valor, por força de restrições, reservas e exceções que cobrem todas as possíveis contingências. Os tratados de garantia, para todos os fins práticos, deixam a função executiva no campo internacional tão descentralizada como estaria sem eles.

Segurança coletiva

A segurança coletiva constitui a mais abrangente e ambiciosa tentativa já registrada no propósito superar as deficiências de um sistema completamente descentralizado de implementação coercitiva da lei. Enquanto o direito internacional tradicional deixa o cumprimento da obrigatoriedade da lei a cargo da nação afrontada, o mecanismo de segurança coletiva contempla a obrigatoriedade de implementação das normas de direito internacional por conta de todos os membros da comunidade de nações, tenham elas sofrido ou não qualquer dano em um caso particular. O candidato a violador da lei terá, portanto, de contemplar a possibilidade de enfrentar uma frente comum de todas as nações, que estarão automaticamente tomando ações coletivas em defesa do direito internacional. Mas as duas tentativas já ensaiadas no sentido de pôr em prática a idéia de segurança coletiva – o artigo 16 do Pacto da Liga das Nações e o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas – ficam muito abaixo desse ideal. E, por sua vez, a prática real dos membros dessas duas organizações não corresponde à expectativa gerada pelas medidas coletivas autorizadas por esses dois documentos.

O artigo 16 do Pacto da Liga das Nações

Embora o Pacto da Liga das Nações só apresente hoje um valor histórico, os três primeiros parágrafos de seu artigo 16[23] permanecem como a tentativa pioneira de colocar em funcionamento um sistema de segurança coletiva. Esse sistema, desde a sua concepção, é limitado a um tipo de violação do direito internacional, a saber, o recurso à guerra em violação às disposições que prevêem a solução pacífica de disputas internacionais, tal como estipulado nos artigos 12, 13 e 15 do Pacto.[24]

---

[23] É o seguinte o texto do artigo 16 do Pacto da Liga das Nações:
1. Se algum Membro da Liga recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos assumidos nos artigos 12, 13 ou 15, ele será *ipso facto* considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros Membros da Liga. Estes se comprometem a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais e financeiras, a proibir todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que tiver rompido o Pacto e a fazer com que cessem todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, Membro ou não da Liga.
2. Nesse caso, o Conselho terá o dever de recomendar aos diversos governos interessados os efetivos militares, navais ou aéreos, pelos quais os Membros da Liga contribuirão, respectivamente, para as forças armadas destinadas a fazer respeitados os compromissos da Liga.
3. Os Membros da Liga concordam, além disso, em se prestar, uns aos outros, apoio mútuo, na aplicação das medidas econômicas e financeiras a serem tomadas, em virtude do presente artigo, a fim de que se reduzam ao mínimo as perdas e os inconvenientes que daí possam resultar. Eles prestarão igualmente apoio mútuo na resistência a qualquer medida especial dirigida contra um deles pelo Estado que tiver rompido o Pacto. E tomarão as medidas necessárias para facilitar a passagem, através de seu território, das forças de todo Membro da Liga que participar de uma ação comum destinada a fazer respeitados os compromissos da Liga.
4. Todo Membro da Liga que se tornar culpado da violação de algum dos compromissos resultantes do Pacto poderá ser dela excluído. A exclusão será pronunciada pelo voto de todos os outros Membros da Liga representados no Conselho.

[24] Este é o texto dos artigos 12, 13 e 15:
Artigo 12
1. Todos os Membros da Liga concordam em que, se entre eles surgir uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, submeterão o caso seja ao processo da arbitragem ou a uma solução judiciária, seja ao exame do Conselho. Concordam, também, que não deverão, em caso algum, recorrer à guerra, antes de expiração do prazo de três meses após a decisão arbitral ou judiciária, ou o relatório do Conselho.
2. Em todas as hipóteses previstas neste artigo, a decisão deverá ser proferida dentro

Para todas as demais violações do direito internacional, só se dispõe do sistema individualizado e descentralizado de implementação compulsória previsto pelo direito internacional geral.

As violações do direito internacional que põem em operação os três primeiros parágrafos do artigo 16 criam os quatro efeitos legais seguintes: (1) O país violador da lei "é considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros membros da Liga". (2) Estes últimos são legalmente obrigados a isolar o país violador da lei, por meio de um boicote completo,

de um prazo razoável, e o relatório do Conselho deverá ser apresentado dentro em seis meses a datar do dia em que a controvérsia lhe tenha sido submetida.

Artigo 13

1. Os Membros da Liga concordam em que, e entre eles surgir uma controvérsia que, na sua opinião, seja suscetível de solução arbitral ou judiciária e que se não possa resolver, de maneira satisfatória, pela via diplomática, a questão será integralmente submetida à solução arbitral ou judiciária.
2. Entre as controvérsias geralmente suscetíveis de solução arbitral ou judiciária, declaram-se as relativas à interpretação de um tratado, a qualquer ponto de direito internacional, à realidade de todo fato que, se verificado, constituiria a ruptura de um compromisso internacional, ou à extensão ou à natureza da reparação devida por semelhante ruptura.
3. A causa será submetida à Corte Permanente de Justiça Internacional, ou a qualquer jurisdição ou tribunal designado pelas partes ou previsto em suas convenções anteriores.
4. Os Membros da Liga comprometem-se a executar de boa-fé as sentenças proferidas e a não recorrer à guerra contra nenhum Membro da Liga que com elas se conformar. Em caso de não execução da sentença, o Conselho proporá as medidas que lhe devam assegurar o efeito.

Artigo 15

1. Se entre os Membros da Liga surgir alguma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura e se essa controvérsia não for submetida ao processo de arbitragem ou à solução judiciária prevista no artigo 13, os Membros da Liga concordam em que submeterão o caso ao Conselho. Para esse fim, bastará que um deles dê notícia dessa controvérsia ao secretário-geral, que adotará todas as disposições para a realização de um inquérito e um exame completos.
2. No mais breve prazo possível, as partes deverão comunicar ao secretário-geral a exposição da respectiva causa, com todos os fatos pertinentes e documentos justificativos. O Conselho poderá ordenar a sua publicação imediata.
3. O Conselho esforçar-se-á por levar a efeito a solução da controvérsia. Se o conseguir, publicará, na medida em que o julgar útil, uma exposição sobre os fatos, as

de qualquer tipo de intercâmbio com qualquer outro membro da comunidade de nações. (3) O Conselho da Liga fica legalmente obrigado a recomendar aos demais países membros a contribuição militar a ser dada por eles, para a preservação dos dispositivos violados do Pacto. (4) Os membros da Liga ficam sob a obrigação moral de prestarem entre si toda a assistência econômica e militar necessária à execução da ação coletiva.

O texto literal desses dispositivos parece criar obrigações automáticas de caráter coletivo com respeito aos pontos (1), (2)

explicações que estes comportem e os termos da solução.

4. Se a controvérsia não for resolvida, o Conselho redigirá e publicará um relatório, adotado ou por unanimidade ou por maioria de votos, para dar a conhecer as circunstâncias da controvérsia e as soluções que ele recomende como as mais equitativas e as mais apropriadas ao caso.

5. Todo Membro da Liga representado no Conselho poderá igualmente publicar uma exposição dos fatos da controvérsia e com as suas próprias conclusões.

6. Se o relatório do Conselho for aceito unanimemente, não se contando no cálculo dessa unanimidade o voto dos Representantes das partes, os Membros da Liga comprometem-se a não recorrer à guerra contra a parte que se conformar com as conclusões do relatório.

7. No caso em que o Conselho não consiga fazer aceitar seu relatório por todos os seus Membros, exclusive os Representantes de qualquer das partes litigantes, os Membros da Liga reservam-se o direito de proceder como julgarem necessário para a manutenção do direito e da justiça.

8. Se uma das partes pretender e o Conselho reconhecer que a controvérsia versa sobre uma questão que o direito internacional deixa à competência exclusiva dessa parte, o Conselho o consignará em um relatório, mas sem recomendar nenhuma solução.

9. Em todos os casos previstos no presente artigo, o Conselho poderá submeter a controvérsia à Assembléia. A Assembléia deverá igualmente tomar conhecimento da controvérsia a requerimento de qualquer das partes; esse requerimento deverá ser apresentado no prazo de catorze dias, a contar do momento em que a controvérsia tiver sido submetida ao Conselho.

10. Em toda questão submetida à Assembléia, as disposições do presente artigo e do artigo 12, relativas à ação e aos poderes do Conselho, aplicar-se-ão igualmente à ação e aos poderes da Assembléia. Fica entendido que um relatório apresentado pela Assembléia, com a aprovação dos Representantes dos Membros da Liga representados no Conselho e da maioria dos outros Membros da Liga, excluídos, em cada caso, os Representantes das partes, terá o mesmo efeito que um relatório do Conselho, adotado pela unanimidade dos seus Membros, excetuados os Representantes das partes.

e (4). Contudo, em relação ao ponto (3), que é obviamente o mais importante, ele se limita a uma recomendação, que os países membros têm a liberdade de aceitar ou rejeitar, a seu critério. Além do mais, são enganadoras as aparências causadas pelos pontos (1), (2) e (4). As Resoluções interpretativas, aceitas pela Assembléia da Liga em 1921 e geralmente consideradas como autorizadas de fato, se não pela lei, eliminaram virtualmente todos os elementos compulsórios e automáticos contidos no artigo 16 e reduziram as aparentes obrigações do texto a meras recomendações, que não tinham nenhum outro apoio senão o da autoridade moral do Conselho da Liga.[25]

[25] As Resoluções pertinentes têm o texto seguinte:
"**3.** A ação unilateral do Membro faltoso não pode criar um estado de guerra: ela somente faculta aos outros Membros da Liga recorrerem a atos de guerra ou declararem-se em um estado de guerra com o Estado violador do Pacto. Contudo, estará de acordo com o espírito do Pacto que a Liga das Nações procure, pelo menos no início das hostilidades, evitar a guerra e restaurar a paz mediante pressão econômica.
4. É dever de cada Membro da Liga decidir por si próprio se foi cometida alguma ruptura do Pacto. Todos os Membros da Liga, nos termos expressos do Pacto, deverão cumprir os seus deveres arrolados no artigo 16, o qual eles não poderão negligenciar sem incorrer em violação de suas obrigações pelo Tratado.
9. No que diz respeito à aplicação das medidas de pressão econômica, todos os Estados têm de ser tratados do mesmo modo, com as exceções seguintes:
(a) Pode ser necessário recomendar a execução de medidas especiais por certos Estados.
(b) Caso se considere desejável adiar, total ou parcialmente, no caso de certos Estado, a aplicação efetiva das sanções econômicas estabelecidas no artigo 16, tal adiamento só será permitido na medida em que ele se antecipe desejável para o sucesso do plano comum de ação ou reduza a um mínimo as perdas e perturbações que possam decorrer, no caso de certos Membros da Liga, da aplicação das referidas sanções.
10. Não é possível decidir antecipadamente, e em minúcias, as várias medidas de natureza econômica, comercial e financeira a serem tomadas em cada caso em que se recomenda seja aplicada a pressão econômica. Quando o caso se apresentar, o Conselho recomendará aos Membros da Liga um plano de ação conjunta.
11. A interrupção de relações diplomáticas pode, na primeira vez, ser limitada à retirada dos chefes de Missões.
12. As relações consulares talvez possam ser mantidas.
13. Para os fins de rompimento de relações entre pessoas pertencentes ao Estado violador do Pacto e pessoas pertencentes a outros Estados Membros da Liga, a prova adotada será a da residência, e não a da nacionalidade.

Antes de mais nada, as Resoluções, em contraste com o aparente sentido do artigo 16, estabelecem o caráter individualizado e descentralizado das sanções da Liga, ao declarar que é dever de cada membro individual decidir por si mesmo se foi cometida alguma violação do direito internacional e se, portanto, caberia mesmo aplicar o artigo 16. Além do mais, tal como interpretado pelas Resoluções, o ponto (1) autoriza os membros da Liga a recorrerem à guerra contra o Estado violador, mas não cria, como poderia indicar o sentido literal, uma obrigação moral nesse sentido. Com respeito aos pontos (2) e (4), as Resoluções deixam aos países individuais a decisão sobre que medidas eles querem tomar contra o violador e em questões de ajuda mútua. O Conselho age somente como um órgão coordenador, com poderes para fazer recomendações sobre que medidas devem ser adotadas, em que momento, e por quais países, mas sem autoridade para obrigar os membros individuais contra a sua vontade.

Em resumo, enquanto permanece descentralizada a obrigação de tomar medidas, nos termos do artigo 16, as ações decididas pelos países individuais devem ser executadas sob a direção centralizada do Conselho da Liga. As Resoluções dão aqui um passo à frente, ao centralizar a técnica da implementação que tenha sido decidida por vários países membros. Mas, no que diz respeito ao caráter compulsório e automático da ação de cumprimento forçado, elas desempenham a mesma função

14. Nos casos em que se justifique a aplicação prolongada de pressão econômica, será possível recorrer a medidas cada vez mais rigorosas. O corte do suprimento de comida para a população civil do Estado faltoso será considerado como uma medida extremamente drástica, a ser aplicada somente depois que as outras medidas disponíveis se tenham mostrado inadequadas.

15. A correspondência e todas as outras modalidades de comunicação estarão sujeitas a regulações especiais.

16. Serão mantidas as relações humanitárias."

Para o texto completo, ver League of Nations *Official Journal*, Special Supplement No. 6 (outubro de 1921), pp. 24 e seguintes.

que as reservas impõem à apreciação judicial compulsória e que as exceções e restrições trazem aos tratados de garantia – elas reduzem a um mero ponto de fuga o caráter compulsório do que se propõe ser uma obrigação legal.

A reformulação do artigo 16 mediante as Resoluções da Assembléia equivale à reafirmação do caráter descentralizado do sistema de implementação compulsória da lei. A prática da Liga das Nações demonstra, mais uma vez, a relutância dos países membros em recorrer até mesmo às limitadas oportunidades de execução centralizada de sanções, que o artigo 16, tal como reformulado, passou a oferecer. Somente uma vez foram aplicadas medidas coletivas de implementação compulsória, nos termos do artigo 16, entre os cinco casos em que um membro da Liga inquestionavelmente recorreu à guerra, em violação ao Pacto. Com referência ao conflito sino-japonês iniciado em 1931, a Assembléia da Liga das Nações declarou por unanimidade que "sem qualquer declaração de guerra, uma parte do território chinês foi tomada e ocupada pela força por soldados japoneses" [26] e que hostilidades em larga escala, iniciadas pelo Japão, tinham tido lugar entre tropas dos governos chinês e japonês. Apesar disso, a Assembléia também concluiu que o Japão não havia recorrido à guerra em violação ao Pacto e que, portanto, o artigo 16 não se aplicava ao caso.

Em 1934, durante a Guerra do Chaco, de 1932-35, quando o Paraguai continuou as hostilidades contra a Bolívia, em violação do Pacto, muitos membros da Liga limitaram ao Paraguai o embargo de armas originalmente imposto aos dois beligerantes, o que constituía uma medida discriminatória que não correspondia nem ao espírito nem à letra do primeiro pará-

[26] "League of Nations Assembly Report on the Sino-Japonese Dispute", *American Journal of International Law*, Vol. 27 (1933), Supplement, p. 146.

grafo do artigo 16. Quando o Japão (que a essa altura já havia deixado a Liga) invadiu a China em 1937, a Assembléia declarou que o Japão violara o Tratado dos Nove Poderes, de 1922, e o Pacto Briand-Kellog; que o artigo 16 era aplicável e que os membros da Liga tinham o direito de adotar medidas coercitivas de implementação, nos termos daquele dispositivo. Nenhuma dessas medidas foi jamais tomada. Quando a União Soviética entrou em guerra com a Finlândia em 1939, a Liga a expulsou, nos termos do parágrafo 4º do artigo 16, mas nenhuma ação coletiva de implementação compulsória foi tomada contra ela.

Em contraste com esses exemplos, a Assembléia decidiu em 1935 que a invasão da Etiópia pela Itália constituía um caso de recurso à guerra, na intenção e em violação ao Pacto, e que, portanto, se devia aplicar o artigo 16, parágrafo 1º. Como conseqüência, decidiu-se pela adoção de sanções econômicas coletivas, que foram aplicadas. Entretanto, não foram tomadas as duas medidas que, naquelas circunstâncias, ofereciam as melhores perspectivas de fazer valer o direito internacional e que teriam levado a Itália, com toda a probabilidade, a desistir de seu ataque à Etiópia – um embargo sobre carregamentos de petróleo para a Itália e o fechamento do canal de Suez. Sobre o episódio, diz *sir* H. Lauterpacht: "Contudo, embora tenham sido formalmente postas em operação as sanções previstas no parágrafo 1º do artigo 16, e embora se tenha montado um meticuloso mecanismo com vista à implementação sucessiva e gradual, a natureza da ação tomada foi de tal ordem que deu a impressão de ter sido adotada mais como uma manifestação de reprovação moral do que como um meio efetivo de coerção." [27]

[27] Oppenheim-Lauterpacht, *International Law* (6th. ed., 1944), Vol. II, pp. 139-40. (Reimpresso com autorização do Longmans, Green & Co., Inc.)

Podemos, portanto, resumir as tentativas de estabelecer um sistema centralizado de implementação coercitiva da lei, tal como previsto nos termos do artigo 16 do Pacto, dizendo que, na maioria dos casos em que teria sido justificada a aplicação de sanções, estas não foram adotadas de modo algum. No único caso em que elas foram aplicadas, tal se deu de modo tão ineficiente que a operação virtualmente assegurou o próprio insucesso e a vitória do Estado recalcitrante.

O Capítulo VII da Carta das Naçôes Unidas

O Capítulo VII da Carta das Naçôes Unidas, que compreende os artigos 39 a 51, constitui a contrapartida ao artigo 16 do Pacto da Liga das Nações e encerra mais um experimento para superar a debilidade de um sistema descentralizado de implementação coercitiva do direito internacional. Como tal, ele representa um grande avanço no sentido de estabelecer um órgão centralizado com essa finalidade. Os artigos 39, 41 e 42 da Carta, que constituem o cerne do sistema das Nações Unidas para a implementação compulsória do direito, vão muito além de qualquer coisa que já tinha sido contemplada quer pelo Pacto da Liga das Nações, quer por outra disposição do direito internacional. Eles estão, contudo, sujeitos a três importantes restrições e exceções que, como veremos, limitam, e sob certas condições chegam mesmo a anular, a centralização do sistema de implementação da lei prevista nesses artigos.

O Pacto da Liga das Nações deixa aos países membros a tarefa de decidir se o Pacto foi violado. A Resolução 4, ao interpretar o artigo 16 do Pacto, diz o seguinte: "É dever de cada membro da Liga decidir por si mesmo se foi cometida alguma ruptura do Pacto". Nos termos da Resolução, o Conselho da Liga não profere qualquer decisão sobre a matéria, mas apenas uma recomendação que só conta com a sua autoridade moral. Em contraste, o artigo 39 da Carta das Nações Unidas dispõe: "O

Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato agressão e ... decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais". Cabe portanto ao Conselho de Segurança, e não mais aos Estados membros, a competência de decidir em que situação deverão ser adotadas medidas de implementação coercitiva. Tal decisão não constitui uma recomendação cuja execução depende do entendimento dos Estados membros individuais , mas uma obrigação imposta a estes últimos, os quais, nos termos do artigo 25 da Carta, "concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta".

A mesma modalidade de decisão, obrigatória e autorizada por parte do Conselho de Segurança, determina a ação coercitiva a ser aplicada a um determinado caso e, novamente aqui, não se faz qualquer referência à liberdade de ação dos Estados membros individualmente. Com respeito às sanções econômicas tratadas no artigo 41, o Conselho de Segurança pode "decidir" e "convidar" os membros a cumprirem as suas decisões. Com referência a sanções militares, previstas no artigo 42, o Conselho de Segurança pode "levar a efeito ...a ação". A fim de tornar possível a ação militar por parte do Conselho de Segurança, o artigo 43 impõe aos Estados membros a obrigação de "proporcionar ao Conselho de Segurança ... forças armadas, assistência e facilidades ... necessárias à manutenção da paz e da segurança internacionais". O artigo 45, por sua vez, enfatiza essa obrigação especialmente com respeito a contingentes da força aérea "para execução combinada de uma ação coercitiva internacional". Essas obrigações devem ser satisfeitas por meio de acordos entre os Estados membros e o Conselho de Segurança. Tais acordos determinarão "o número e, tipo de forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem prestadas".

Esses acordos representam o único elemento descentralizado no esquema de ações coercitivas previsto no Capítulo VII da Carta, uma vez que, ao se recusar a prestar mais do que uma contribuição modesta ao esforço militar do Conselho de Segurança, uma nação estaria em condições de limitar proporcionalmente as suas obrigações subseqüentes, previstas nos termos das decisões do Conselho de Segurança. Ou então, negando-se a qualquer acordo, ela poderia esquivar-se completamente à obrigação de participar de ações coercitivas já decididas pelo Conselho de Segurança. Em outras palavras: o fator militar no mecanismo de ações coercitivas do Capítulo VII só poderá existir e entrar em operação sob a condição de que os Estados membros concordem individualmente em permitir que ele exista e opere. Uma vez que os contingentes militares tenham sido criados mediante acordos individuais, o Conselho de Segurança passa a ter o comando supremo, e cessa o poder discricionários das nações contratantes, pelo menos dentro dos limites legais da Carta.

Na realidade, os Estados membros, mesmo depois de concluídos os acordos, ainda podem, em violação de sua obrigação nos termos do artigo 43, recusar-se a acatar o "convite" do Conselho de Segurança e proporcionar-lhe os contingentes e facilidades militares acordadas, mediante o que podem tornar o Conselho de Segurança impotente para agir. Isso, contudo, equivaleria a uma espécie de "motim", ou seja, um ato ilegal – possibilidade que todos os estabelecimentos militares têm de levar em consideração. No entanto, contrariamente ao que ocorre com quaisquer outros estabelecimentos militares, o seu congênere militar das Nações Unidas se defronta com a possibilidade de nem mesmo chegar a existir, se os sujeitos da lei não decidirem, mediante acordos voluntários, dar-lhe existência.

Os dispositivos da Carta relativos a medidas militares para o cumprimento coercitivo da lei permaneceram até agora letra morta, visto que ainda não foi concluído qualquer acordo nos termos do artigo 43. Em conseqüência, aplica-se o artigo 106 da

Carta, o qual estipula que, na ausência de tais acordos, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a União Soviética, a China e a França deverão "consultar-se entre si e, sempre que a ocasião o exija, com outros membros das Nações Unidas, a fim de ser levada a efeito, em nome da Organização, qualquer ação conjunta que se torne necessária à manutenção da paz e da segurança internacionais". E, desse modo, a Carta das Nações Unidas volta ao tema da descentralização do uso da força, que pode ser encontrado no artigo 16 do Pacto da Liga das Nações e no direito internacional comum. Assim sendo, a vontade dos estados individuais – isto é, a descentralização –, que encontramos nos alicerces do direito internacional com respeito à legislação e à apreciação judicial, ainda constitui parte essencial do mecanismo de implementação coercitiva do direito, no que se refere à existência do estabelecimento militar das Nações Unidas e, em sua ausência, ao uso da força em defesa da Carta.

Essa limitação do sistema de força coercitiva do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas não é de natureza necessariamente orgânica, visto que perderá toda e qualquer importância, se e quando forem concluídos os acordos de que trata o artigo 43. A Carta contém, contudo, dois outros dispositivos de caráter diferente. A sua operação não depende de uma contingência como a prevista no artigo 106. Elas limitam, necessária e permanentemente, a operação do sistema de implementação obrigatória do Capítulo VII. O primeiro é o artigo 51, e outro pode ser encontrado no artigo 27, parágrafo 3º.

O artigo 51 estipula que "nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas." Na ausência do órgão estatal encarregado da aplicação coercitiva da lei, a legítima defesa, quando vista como o direito de reagir a um ataque, mediante o emprego de força proporcional, constitui uma exceção ao esquema de aplicação compulsória centralizada da lei, que é inerente a todos os sistemas

legais, nacionais e internacionais. Mesmo que não reconhecida expressamente pelo artigo 51, ela limitaria o mecanismo coercitivo das Nações Unidas. Por outro lado, a legítima defesa coletiva é uma figura nova na bibliografia legal e poderia ser considerada como uma contradição em termos. O intuito óbvio do artigo 51 é o reconhecimento do direito, que tem qualquer nação, tenha sido diretamente atacada ou não, de correr em auxílio de qualquer outra que tenha sido agredida. Isso, contudo, corresponde à reafirmação do princípio tradicional de direito internacional comum, segundo o qual cabe à nação ofendida aplicar coercitivamente o direito internacional contra o violador do direito; e essa nação pode confiar somente na cooperação voluntária de outras nações para que prevaleçam os princípios do direito internacional. Nos casos em que a violação do direito internacional assume a forma de um ataque armado, o artigo 51 reafirma a descentralização do sistema coercitivo, não somente para a nação imediatamente agredida, como para todas as outras.

É bem verdade que o artigo 51 condiciona essa reafirmação a três qualificações, que se revestem, contudo, de uma natureza mais verbal do que substantiva. Primeira: o direito de legítima defesa coletiva permanecerá inalterado somente "até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais". Segunda: as medidas tomadas em legítima defesa têm de ser comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança. Terceira: tais medidas não atingirão de modo algum a autoridade e a responsabilidade conferidas ao Conselho de Segurança para tomar as ações que julgar necessárias.

Enquanto a segunda qualificação é obviamente redundante, uma vez que duplicará as informações que o Conselho de Segurança já terá seguramente recebido, por meio da imprensa, do rádio e dos canais diplomáticos comuns, as outras duas, tendo em vista as situações que podem ocorrer, se tornam-se virtualmente despidas de qualquer importância prática. Um ataque ar-

mado do país A contra o país B, em cujo auxílio acorrem os países C, D e E, com suas forças aéreas, terrestres e marítimas, coloca o secretário-geral, especialmente tendo em vista as condições da guerra moderna, diante de um fato consumado, ao qual ele terá de adaptar as suas medidas coercitivas. Nesse ínterim, ataques aéreos terão sido executados, batalhas terão sido travadas e territórios terão sido ocupados. Isto é, uma verdadeira guerra terá começado por força da aplicação do direito de legítima defesa coletiva. O Conselho de Segurança, longe de ter condições para terminar com essa guerra e substituí-la por suas próprias medidas coercitivas, acabará tendo de participar dela, mas em termos que serão necessariamente subordinados à estratégia individual dos Estados beligerantes, a essa altura já plenamente engajados em hostilidades em larga escala. Uma vez iniciada como uma medida de legítima defesa coletiva, uma guerra de coalizão pode acabar recebendo aprovação e ajuda das Nações Unidas. Mas dificilmente perderá o seu caráter inicial e transforma-se-á em uma medida de implementação coercitiva sob a orientação efetiva do Conselho de Segurança.

O veto

O verdadeiro cerne do sistema de medidas coercivas das Nações Unidas, que afeta toda a ação a ser tomada pelo Conselho de Segurança, nos termos do Capítulo VII, está no parágrafo 3º do artigo 27 da Carta, que estipula: "As decisões do Conselho de Segurança ... serão tomadas por um voto afirmativo dos sete membros, inclusive os votos coincidentes de todos os membros permanentes." De acordo com o artigo 23, os membros permanentes são a China, a França, a Grã-Bretanha, a União Soviética e os Estados Unidos. Significa isso que é necessário o consentimento de todos os cinco membros permanentes para que seja posta em funcionamento a maquinaria prevista no Capítulo VII. A discordância de um dos membros permanentes é suficiente

para tornar impossível a execução de qualquer medida coercitiva, mesmo que todos os demais catorze membros do Conselho de Segurança nela tenham consentido. Em outras palavras: cada um dos membros permanentes tem o poder de veto com respeito a qualquer medida coercitiva que possa ser tomada em obediência ao Capítulo VII da Carta.

Desse modo, o veto reintroduz o princípio de descentralização no sistema de medidas compulsórias das Nações Unidas, ao impor que a operação desse sistema dependa da vontade de cada um dos membros permanentes. As disposições do Capítulo VII, que, como vimos, constituem em si próprias um passo importante no sentido da centralização das medidas coercitivas, têm de ser lidas à luz do parágrafo 3º do artigo 27, que lhes retira uma boa parte de seu efeito centralizador. De modo mais particular, o veto as impede de desempenhar a ação que aqui nos preocupa sobre todas, a saber, a imposição de restrições efetivas à luta pelo poder no cenário internacional. Três das conseqüências do veto são particularmente dignas de nota a esse respeito.

Antes de qualquer outra coisa, o veto elimina a possibilidade de que sejam aplicadas quaisquer medidas compulsórias centralizadas contra qualquer dos membros permanentes. Um membro permanente, se colocado na posição de vítima em potencial de tais medidas coercitivas, simplesmente vetaria a declaração, que o artigo 39 requer do Conselho de Segurança, da "existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão" e, portanto, de quaisquer razões legais que possam justificar a aplicação das medidas compulsórias. Desse modo, nem haveria como suscitar a possibilidade de tais medidas.

Em segundo lugar, se ao Conselho de Segurança, nos termos do parágrafo 3º do artigo 27, ainda resta alguma possibilidade de colocar em funcionamento o mecanismo de medidas coercitivas previstas pela Carta, isso só poderá ocorrer com respeito a poderes pequenos e médios, isto é, aqueles que, não se encontrando entre os membros permanentes do Conselho de

Segurança, não têm tampouco como tornar impossíveis pelo veto as medidas coercitivas. Não obstante, e por força do mesmo poder de veto das grandes potências, somente em circunstâncias muito extraordinárias serão aplicadas tais medidas contra países médios e fracos. Do modo como se apresenta hoje a política internacional, muitos desses países pequenos e médios estão intimamente alinhados a uma ou outra das grandes potências que dominam o cenário internacional. É muito improvável que um deles cometa uma violação do direito internacional dessas que justifique a adoção de medidas coercitivas previstas no Capítulo VII da Carta, sem o encorajamento, ou pelo menos a aprovação, da grande potência com a qual esteja alinhado. Aliás, mesmo que não haja esse alinhamento, qualquer modificação no *status quo* entre duas pequenas nações, em qualquer parte do mundo, acarretará repercussões diretas nas posições de poder relativas das grandes potências que são membros permanentes do Conselho de Segurança. É inevitável a estratégia global, política e militar, de nossos tempos.

Desse modo, esses membros permanentes outorgarão ou não o seu consentimento unânime à adoção de medidas coercitivas contra um país médio ou pequeno, em função das relações de poder entre eles, e não como resultado de cogitações em matéria de direito internacional. Caso não se encontrem em campos opostos, em uma dessas disputas concretas pelo poder, eles poderão até mesmo concordar com a aplicação de medidas coercitivas, uma vez que, nesse caso, terão uma relativa serenidade para contemplar qualquer futura mudança nas relações de poder entre as nações em litígio. Por outro lado, sempre que dois ou mais membros permanentes estiverem ativamente empenhados em uma competição pelo poder – caso em que a adoção de tais medidas coercitivas teria um impacto direto sobre as suas posições relativas de poder –, será absolutamente impossível esperar o consentimento unânime dos membros permanentes. Ao concordar com medidas compulsórias, pelo menos um dos mem-

bros permanentes enfraquecerá a sua própria posição de poder, pelo fato de debilitar a de seu amigo e aliado, isto é, o potencial objeto das referidas medidas. Esse membro permanente teria de tomar uma posição contra o que ele considera como seu próprio interesse nacional, eventualidade que tem de ser descartada, naturalmente. De qualquer modo, pôr em funcionamento as medidas coercitivas centralizadas, tal como capituladas no Capítulo VII, depende sempre do arbítrio dos membros permanentes do Conselho de Segurança, agindo de modo individual. E, portanto, a centralização dessas medidas compulsórias, alcançada em boa parte pelo Capítulo VII, fica seriamente invalidada pelo que dispõe o parágrafo 3º do Capítulo 27.

Finalmente, o veto elimina, para todos os fins práticos, as restrições com as quais o artigo 51 busca subordinar o direito de legítima defesa coletiva ao sistema de medidas coercitivas referido no Capítulo VII. Sim, porque é muito difícil considerar um caso de ação militar coletiva por um grupo de nações, em que pelo menos um dos membros permanentes do Conselho de Segurança não esteja envolvido em um ou em outro lado. Dadas essas circunstâncias, contudo, a exigência de unanimidade dos membros permanentes, nos termos do parágrafo 3º do artigo 27, ou bem impede que o Conselho de Segurança adote qualquer ação – caso em que prevalecerão as medidas descentralizadas de legítima defesa, como se não existissem as Nações Unidas –, ou então condescende em dar a aprovação do Conselho de Segurança às medidas descentralizadas já adotadas. Em qualquer dos casos, a ameaça ou a realidade do veto tornará impossível ao Conselho de Segurança tomar medidas coercivas de modo independente, na presença de medidas descentralizadas já tomadas.

O retrato oferecido pela Carta das Nações Unidas, portanto, só é diferente daquele apresentado pelo direito internacional comum nas suas potencialidades legais (que são dificilmente perceptíveis nas atuais condições do mundo), mas não na

operação concreta de seu sistema de medidas para o cumprimento coercitivo do direito. A mais importante tarefa de qualquer sistema reside na imposição de restrições efetivas sobre a luta pelo poder, tarefa essa que a Organização das Nações Unidas é incapaz de realizar exatamente onde é maior a necessidade de seu desempenho, isto é, com respeito aos grandes poderes. Sim, porque o parágrafo 3º do artigo 27 coloca as grandes potências fora do alcance de qualquer ação coercitiva que possa ser adotada nos termos da Carta. No que diz respeito às outras nações, os artigos 51 e 106 da Carta funcionam como se fossem reservas muito abrangentes às obrigações gerais previstas nos artigos 39, 41 e 42. A situação política em geral, no que ela afeta as relações entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, em conjunção com o parágrafo 3º do artigo 27, milita contra a possibilidade de que este último tenha alguma ação efetiva na área das ações coercitivas.

A Resolução "Unindo para a Paz"

Essas fraquezas do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas tornaram-se patentes quando da agressão da Coréia do Norte contra a Coréia do Sul, em junho de 1950. O Conselho de Segurança só foi capaz de aplicar os dispositivos de segurança coletiva devido à circunstância de que a União Soviética se abstivera temporariamente daquele órgão, motivo por que não pôde vetar as resoluções pertinentes. Com o retorno da União Soviética ao Conselho de Segurança, a Assembléia Geral foi solicitada a incumbir-se da onerosa missão de organizar as ações coletivas das Nações Unidas. Os artigos 10º e 18 da Carta limitaram as funções da Assembléia Geral, no que diz respeito às medidas de segurança coletiva, a fazer recomendações aos Estados membros, por uma maioria de dois terços dos votos. É da natureza das recomendações deixar ao arbítrio do destinatário decidir se ele quer ou não dar-lhe seguimento. Por esse motivo, são completa-

mente descentralizadas as medidas de segurança coletiva que venham a ser tomadas em decorrência dessas recomendações.

A experiência da Guerra da Coréia fez com que, em sua maioria, os membros das Nações Unidas se tornassem plenamente conscientes da impotência do Conselho de Segurança – debilidade que se reveste de um caráter permanente, diante das atuais condições do mundo – para desempenhar as funções que lhe cabem como órgão de segurança coletiva. Com efeito, quaisquer medidas de segurança coletiva que devessem ser adotadas dali em diante teriam de ser tomadas pela Assembléia Geral. Como conseqüência, em novembro de 1950, a Assembléia Geral aprovou a Resolução chamada "Uniting for Peace" [que alguns traduzem como "Unindo para a Paz", a qual procura reforçar o papel da Assembléia Geral como principal instrumento de organização da segurança coletiva. São as seguintes as suas cinco características principais:

(1) A estipulação de que a Assembléia Geral pode reunir-se dentro de um prazo de vinte e quatro horas, caso o Conselho de Segurança seja impedido, pelo emprego do veto, de exercer a sua responsabilidade primária pela paz e segurança internacionais.

(2) Um dispositivo que prevê que, em tal eventualidade, a Assembléia Geral poderá recomendar aos Estados membros a adoção de medidas de segurança coletiva, inclusive o emprego de forças armadas.

(3) Uma recomendação para que cada Estado membro mantenha, em suas forças armadas nacionais, elementos que possam ser disponibilizados rapidamente para possível utilização como unidades das Nações Unidas.

(4) O estabelecimento de uma Comissão de Observação da Paz, com a incumbência de observar e informar sobre qualquer área onde exista tensão internacional.

(5) A criação de um Comitê de Medidas Coletivas, com a missão de estudar e informar sobre os meios e modos de reforçar a paz e a segurança internacionais, de acordo com a Carta das Nações Unidas.

O Comitê de Medidas Coletivas periodicamente apresenta relatórios à Assembléia Geral, a qual por sua vez expede resoluções aprovando o trabalho do Comitê e chamando a atenção dos Estados membros para o assunto.

Tendo em vista que a Assembléia Geral só dispõe do direito de recomendar, e não o de ordenar qualquer ação por parte dos Estados membros, a Resolução "Uniting for Peace" e o trabalho do Comitê de Medidas Coletivas têm exclusivamente o propósito de reforçar a disposição e a capacidade dos Estados membros de adotar medidas rápidas e efetivas, para o caso de a Assembléia Geral vir a recomendar tal ação. Desse modo, é natural que o Comitê de Medidas Coletivas tenha voltado a sua atenção primordialmente para a tarefa de estimular medidas por Estados membros individuais, coordenar tais medidas e apoiá-las com os pareceres e as medidas suplementares oferecidas pelas Agências Especializadas das Nações Unidas.

Assim sendo, a Resolução "Uniting for Peace" e o Comitê de Medidas Coletivas, por força das limitações constitucionais sob as quais ambos operam, não poderiam tentar modificar a natureza descentralizada das medidas coercitivas que a Assembléia Geral pode recomendar aos Estados membros. Estes continuam a ter, como sempre tiveram, absoluta liberdade para acatar ou não essas recomendações, como lhes parecer melhor. Essa descentralização constitui o próprio alicerce constitucional com base no qual operam a Resolução "Uniting for Peace" e o Comitê de Medidas Coletivas. A Resolução e o Comitê como que ratificam esse intuito descentralizador e esse esforço de tornar tais ações coercitivas descentralizadas tão efetivas quanto possam sê-lo quaisquer outras medidas descentralizadas. [28]

[28] Ver, contudo, as páginas 507 e seguintes, a propósito da transformação política atenuando a descentralização.

Nas realidade, as atividades de implementação compulsória no direito internacional permanecem tão descentralizadas na Carta das Nações Unidas como eram no Pacto da Liga das Nações e no direito internacional geral. Todas as vezes que se tentou conferir ao direito internacional a eficiência de um sistema legal, as reservas, as restrições e as condições políticas gerais – sob as quais têm de operar as nações no moderno sistema de Estados – conseguiram anular as obrigações legais acordadas com o intuito de estabelecer funções centralizadas.

Não foram realizados quaisquer esforços no sentido de reformar a função legislativa do direito internacional. Contudo, houve várias tentativas felizes de reformar as funções judiciária e executiva. E o direito internacional voltou sempre a se reafirmar contra todas os intentos de natureza descentralizada. Por isso, a descentralização parece mesmo ser algo inerente ao próprio direito internacional. E o princípio básico que torna inevitável a descentralização deve ser encontrado no princípio da soberania.

Capítulo XIX

SOBERANIA

A Natureza Geral da Soberania

A denúncia do princípio da soberania pelas pessoas que percebem a conexão íntima entre esse princípio e a debilidade de um sistema descentralizado ocorre com muito mais freqüência do que uma tentativa séria de compreender a sua natureza e a função que ela desempenha para o sistema de Estados modernos. Como resultado, e não obstante os esforços brilhantes de alguns estudiosos notáveis, ainda existe muita confusão a propósito do sentido da palavra e do que é ou não compatível com a soberania de uma determinada nação.

A idéia moderna de soberania foi formulada pela primeira vez na segunda metade do século XVI, e aplicada ao então novo fenômeno do Estado territorial. Ela se referia em termos legais ao fato político fundamental daquela era – o aparecimento de um poder centralizado que exercia a sua autoridade de legislar e fazer cumprir as suas leis no âmbito de um certo território. Esse poder, investido primariamente, mas não necessariamente, em um monarca absoluto, era então superior a quaisquer outras forças que se fizessem sentir naquela extensão de terra. No decorrer de um século, ele se tornou incontrastável, tanto no interior como no exterior de seu território. Em outras palavras, ele se tornou supremo.

No final da Guerra dos Trinta Anos, a soberania, entendida como o poder supremo sobre um determinado território, já constituía um fato político e representava a vitória dos príncipes territoriais sobre a autoridade universal do imperador e do papa, por um lado, e sobre as aspirações particulares dos varões feu-

dais, pelo outro. O habitante da França, por exemplo, passou a sentir que ninguém, a não ser o poder real, podia dar-lhe ordens e fazê-las cumprir. Essa experiência do cidadão francês foi duplicada pela experiência do rei da Inglaterra ou do rei da Espanha. Em outras palavras: a autoridade suprema do rei da França dentro do território francês impedia que aqueles dois reis exercessem, por sua própria conta, qualquer autoridade sobre esse território, exceto se tivessem obtido a anuência do próprio rei francês ou conquistado uma vitória em guerra sobre ele. Em compensação, se o rei da Inglaterra ou o rei da Espanha não detinham qualquer poder na França, eles tinha o poder exclusivo sobre seus próprios territórios.

Esses fatos políticos, embora presentes na experiência dos contemporâneos, não podiam ser explicados pela teoria medieval do Estado. A doutrina da soberania inseria esses fatos políticos no nível de uma teoria legal, o que lhes conferia tanto a aprovação moral como a aparência de uma necessidade legal. O monarca se tornara supremo em seu território não somente em termos de fato político, mas também como uma questão de direito. Ele se tornou a única fonte do direito produzido pelo homem – isto é, de todo o direito positivo –, mas ele próprio não lhe estava sujeito. Ele pairava acima da lei, *legibus solutus*. Apesar disso, os seus poderes não eram ilimitados, uma vez que ele permanecia vinculado pela lei divina, tal como ela se revelava em sua consciência e se manifestava na razão humana e no direito natural.

A doutrina da soberania, que conservou a sua importância ao longo do período moderno da história, concedeu ao Estado democrático nacional, com a concepção da soberania popular, uma poderosa arma política. Mas também esteve sujeita a revisões, reinterpretações e ataques, especialmente na área do direito internacional. A fonte dessas dúvidas e dificuldades reside na aparente incompatibilidade lógica entre duas premissas que

fazem parte da essência do direito internacional moderno: a presunção de que o direito internacional impõe restrições legais às nações individuais e a presunção de que essas mesmas nações são soberanas – isto é, autoridades com poderes para criar leis e fazê-las cumprir –, embora elas próprias não estejam sujeitas a restrições legais. Na verdade, a soberania é incompatível somente com um sistema de direito internacional forte e eficiente, porque centralizado. Ela não é inconciliável de modo algum com uma ordem legal internacional descentralizada, e portanto fraca e ineficaz.

O direito internacional constitui uma ordem legal descentralizada em um duplo sentido. Em primeiro lugar, as suas normas, em princípio, são compulsórias somente em relação àquelas nações que nelas tenham consentido. Em segundo lugar, muitas das normas tidas por obrigatórias, em virtude da anuência dada, mostram-se na realidade tão vagas e ambíguas, quando não enfraquecidas por condicionamentos e reservas, que acabam permitindo às nações individuais um amplo direito de liberdade, sempre que estas são convidadas a obedecer a uma regra de direito internacional. Enquanto este último tipo de descentralização deixa a sua marca sobre as funções judiciárias e executivas do direito internacional, a primeira se reveste de suprema importância na sua área de legislação.

São relativamente poucas as regras de direito internacional que não devem a sua existência ao consentimento dos membros da comunidade internacional. Elas constituem ou a precondição lógica da existência de qualquer sistema legal, como os preceitos de interpretação e as normas que prevêem sanções, ou a precondição lógica da existência de um sistema de múltiplos Estados, como, por exemplo, as regras que delimitam a jurisdição dos Estados individuais. As normas desse tipo são compulsórias para todos os Estados, com o sem o seu consentimento, e poderiam ser designadas como o direito internacional

comum ou necessário, o *jus necessarium* do sistema de Estados moderno. Sua força vinculatória não afeta a soberania das nações individuais. Na realidade, ela torna possível a soberania entendida como uma concepção legal, visto que, sem o respeito mútuo pela jurisdição territorial de cada nação individual, e sem um mecanismo coercitivo de manutenção desse respeito, é óbvio que não poderiam existir nem o direito internacional nem um sistema de Estados nele baseado.

Postas de lado essas regras comuns e necessárias de direito internacional, cada país individual vem a ser a mais alta autoridade legisladora, no que diz respeito às normas obrigatórias do direito internacional. Nenhuma das regras de direito internacional pode obrigá-lo, a não ser as que ele criou para si próprio, por seu arbítrio. Ele não reconhece qualquer autoridade legisladora superior a ele, pois não há Estado, ou grupo de Estados, que possa legislar para ele. A descentralização da função legislativa no direito internacional deve ser vista, portanto, como uma decorrência do princípio da soberania, tal como aplicado ao problema da legislação.

O que é verdade para a função legislativa, tida em conta a única limitação que acabamos de mencionar, aplica-se de modo absoluto às funções judiciária e executiva. O país continua sendo a autoridade suprema para decidir se, e em que condições, ele deve submeter uma disputa à apreciação judicial internacional; e nenhum outro Estado pode convocá-lo diante de um tribunal internacional sem o seu consentimento. Nos casos em que tal consentimento é outorgado em termos gerais, eventuais reservas suas permitem-lhe escapar à jurisdição de uma corte internacional sem que ele tenha de violar normas do direito internacional. E aqui, mais uma vez, a descentralização do mecanismo de apreciação internacional não vem a ser outra coisa senão a soberania nacional projetada sobre a função judiciária.

Ao discutirmos a soberania no campo da implementação coercitiva de normas legais, é necessário distinguir duas situações. A soberania da nação, em sua qualidade de agente implementador do direito, é idêntica à soberania no campo judicial, isto é, cabe à nação individualmente a última e definitiva decisão quanto a saber se, e quando, deve engajar-se em uma operação coercitiva. Por outro lado, a soberania da nação, em sua qualidade de objeto potencial de uma ação coercitiva, manifesta-se no que se costuma chamar de "impenetrabilidade" da nação. Isso vem a ser uma outra maneira de dizer que, em um determinado território, só uma nação pode exercer a sua soberania – a saber, a autoridade suprema – e que nenhum outro Estado tem o direito de realizar atos governamentais em seu território sem o seu consentimento. Como conseqüência, todas as medidas coercitivas previstas pelo direito internacional, com exclusão da guerra, limitam-se na verdade ao emprego de mecanismos de pressão sobre o governo recalcitrante – tais como protestos diplomáticos, intervenções, represálias, bloqueios –, que acabam deixando intacta a soberania territorial da nação violadora do direito. A guerra, como forma extrema de medida coercitiva nos termos direito internacional, constitui a única exceção a essa regra, visto que é parte inerente da guerra penetrar o território do inimigo, enquanto se preserva a "impenetrabilidade" do seu próprio; e o direito internacional permite ao país ocupante exercer direitos soberanos no território estrangeiro ocupado por suas forças militares.

A descentralização completa das funções legislativa, judicial e executiva não passa, no fundo, de outras tantas manifestações distintas de soberania. De modo algo semelhante, há três outros princípios de direito internacional que são sinônimos da idéia de soberania e que constituem, de fato, um subproduto da mesma. Esses princípios são a independência, a igualdade e a unanimidade.

SINÔNIMOS DE SOBERANIA: INDEPENDÊNCIA, IGUALDADE E UNANIMIDADE

A independência representa o aspecto particular da autoridade suprema de uma nação em particular que consiste na exclusão da autoridade de qualquer outra. A declaração de que a nação é a autoridade suprema – isto é, soberana no âmbito de um certo território – implica logicamente que ela é independente e que não existe autoridade acima dela. Como conseqüência, cada nação tem toda liberdade para administrar os seus assuntos internos e externos como lhe aprouver, na medida em que ela não esteja limitada por tratados ou pelo que chamamos antes de direito internacional comum, ou necessário. Cada nação tem o direito de dar a si própria a constituição que lhe aprouver, de promulgar as leis que desejar, independentemente de seus efeitos sobre os seus próprios cidadãos, e de escolher qualquer sistema de administração. Ela tem plena liberdade para adotar qualquer modalidade de estabelecimento militar que lhe pareça necessário, com vistas à concretização dos propósitos de sua política externa – a qual, por sua vez, ela pode determinar da maneira que lhe pareça adequada.

Na ausência de estipulações em contrário, a independência constitui uma qualidade necessária de todas as nações, da mesma maneira como o dever de respeitar essa independência representa uma lei essencial do direito internacional. A menos que seja derrogada por tratados, essa norma que proíbe a intervenção é válida para todas as nações. Em 1931, a Liga das Nações interveio contra um tratado que estabelecia uma união aduaneira entre a Alemanha e Áustria. Essa intervenção só poderia ser justificada pela existência no tratado de algumas estipulações, por meio das quais a Áustria se comprometia a não fazer nada que pudesse pôr em perigo a sua independência. Na ausência de tais obrigações especiais, mediante as quais a Áustria limitara a sua própria liberdade de ação, ela teria ficado livre

para concluir quaisquer tratados com quaisquer parceiros que lhe aprouvessem. Tendo em vista os propósitos de nossa discussão, torna-se importante reconhecer, no direito internacional comum, não somente a ausência de quaisquer limitações às políticas externas das nações individuais, como também o dever positivo, imposto a todas as nações, de não interferir na execução das políticas externas de todas as demais nações.

A igualdade, também, nada mais é do que um sinônimo de soberania, que salienta um aspecto particular desse conceito. Se todas as nações detêm a autoridade suprema dentro de seus respectivos territórios, nenhuma delas pode ser subordinada a qualquer outra no exercício dessa autoridade. Na ausência de obrigações em tratados que estipulem o contrário, nenhuma nação tem o direito de dizer a qualquer outra que leis esta deve aprovar e seguir, e menos ainda, de passar leis e fazê-las cumprir no território da outra. Por serem soberanas, as nações não podem estar sujeitas a qualquer poder legislador e implementador de leis que opere diretamente em seus territórios. O direito internacional é um ramo do direito que opera entre entidades coordenadas, e não subordinadas. As nações se encontram subordinadas ao direito internacional, mas não umas às outras; isto é, elas são iguais. Quando, portanto, o artigo 2 da Carta das Nações Unidas declara que "a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros", a sua linguagem redundante enfatiza a importância que ela atribui ao princípio da soberania e o seu corolário lógico, o princípio da igualdade.

Do princípio da igualdade decorre uma norma fundamental do direito internacional, que é responsável pela descentralização da função legislativa e, até certo ponto, da função de aplicação da lei: a regra da unanimidade. Significa isso que, no que diz respeito à função legislativa, todas as nações são iguais, independentemente de seu tamanho, de sua população e de seu poderio. Em qualquer conferência que se proponha criar direito novo para a comunidade internacional, o voto do Panamá tem

tanto valor quanto o dos Estados Unidos, e o voto de cada um deles é necessário para fazer com que as novas normas de direito internacional sejam obrigatórias para o respectivo país. De outro modo, uma nação grande e poderosa poderia ser capaz de usar a sua efetiva preponderância na representação para impor obrigações legais a uma nação fraca e pequena, sem o consentimento desta última. E, com isso, a nação poderosa estaria exercendo a sua própria autoridade suprema dentro do território da nação pequena, o que destruiria a soberania desta última. Sejam quais forem as circunstâncias, a regra da unanimidade permite a cada nação participante das deliberações o direito de resolver por si própria se quer ou não tornar-se obrigada pela decisão. Sempre que seja necessário o consentimento de todas as nações participantes para conferir validade legal a uma deliberação, cada nação terá o direito de vetar a decisão, quer votando contra ela, quer negando-lhe o seu consentimento.

Assim sendo, o dispositivo do veto, em contraste com a estrita regra da unanimidade, tem por efeito não somente liberar a nação discordante de qualquer obrigação legal imposta pela decisão, como deter completamente o processo legislador e implementador da lei. Embora a regra da unanimidade constitua uma conseqüência lógica do princípio da soberania, o mesmo não pode ser dito do mecanismo do veto, porque a primeira declara: sem meu consentimento, a sua decisão não me obriga; enquanto o segundo é peremptório: sem meu consentimento, não há qualquer decisão. Em outras palavras: o veto confronta todas as nações participantes das deliberações com a alternativa entre acatar uma decisão coletiva a que todos aderiram ou não chegar a decisão alguma. Com respeito a essa função dupla, ao mesmo tempo destruidora e criativa, o veto significa mais do que uma mera manifestação de soberania. Voltaremos ao assunto mais tarde.[1]

[1] Ver Capítulos 27 e 30.

O Que Soberania Não É

Depois de termos aprendido o que é a soberania, passemos agora à discussão do que a soberania não é, mas freqüentemente se supõe que ela seja.

1. Soberania não significa liberdade de restrições legais. A quantidade de obrigações legais em virtude das quais a nação aceita limitar a sua liberdade de ação não afeta, como tal, a sua soberania. Por isso, não faz sentido a alegação, ouvida com freqüência, de que um determinado tratado imporia a uma nação obrigações de tal modo onerosas que poderiam destruir a sua soberania. Não é a quantidade de limitações legais que afeta a soberania, mas a sua qualidade. Uma nação pode aceitar qualquer quantidade de restrições legais, e apesar isso permanecer soberana, desde que essas limitações legais não afetem a sua qualidade de suprema autoridade legisladora e aplicadora da lei. Contudo, uma simples estipulação que ofenda essa autoridade já será, em si mesma, suficiente para destruir a soberania da referida nação.

2. Soberania não significa a liberdade de regulação pelo direito internacional de todas essas questões que são tradicionalmente deixadas ao arbítrio das nações individuais, ou se encontram dentro da jurisdição doméstica das nações, nos termos do parágrafo 8º do artigo 15 do Pacto da Liga das Nações[2] e do parágrafo 7º do artigo 2 da Carta das Nações Unidas. É fluida a relação entre as matérias reguladas pelo direito internacional e aquelas de que ele não cuida. Ela depende das políticas seguidas pelas diversas nações e do desenvolvimento do direito internacional. Portanto, seria enganador afirmar, por exemplo, que

[2] Para o texto respectivo, ver páginas 546-548, nota 24.

a regulação internacional das políticas de imigração das várias nações seria incompatível com a sua soberania. Isso só seria verdadeiro em relação a regulações internacionais a que as nações interessadas não tivessem dado o seu consentimento prévio. A conclusão de tratados internacionais relativos a questões de imigração não afetaria a soberania das nações contratantes.

3. Soberania não é o mesmo que igualdade de direitos e obrigações, nos termos do direito internacional. Algumas grandes desigualdades a esse respeito podem ocorrer ao mesmo tempo que a soberania. É muito comum que tratados de paz imponham pesadas restrições ao vencido, no que diz respeito a dimensões e à qualidade do estabelecimento militar, dos armamentos, das fortificações, das reparações, das políticas econômicas e da condução de seus assuntos externos em geral. Nem por isso nação derrotada perde a sua soberania. A Alemanha, a Áustria, a Hungria e a Bulgária continuaram sendo Estados independentes, apesar das obrigações legais unilaterais com que foram sobrecarregadas pelos tratados de 1919. Esses mesmos tratados escolheram algumas nações individuais, como Checoslováquia, Polônia e Romênia, para impor obrigações especiais relativas ao tratamento de certas minorias raciais e religiosas entre os seus próprios súditos. A Romênia, juntamente com a Bulgária, Montenegro e Sérvia, foram sujeitas a obrigações internacionais semelhantes, pelo mesmo tratado de 1878 que as reconheceu como nações soberanas. Tem sido freqüente o caso de certas nações que, por terem de cumprir com obrigações legais, de que outras nações estão livres, invoquem os princípios de soberania e igualdade para justificar seu pedido de exclusão desses entraves legais. Em todos esses casos, decidiu-se pela revisão dos tratados, e não da soberania.

4. A soberania não se confunde com uma verdadeira independência em matérias políticas, militares, econômicas ou tecnológicas. A efetiva interdependência das nações em geral nessas áreas e a reconhecida dependência política, militar e eco-

nômica de umas nações em relação a outras podem tornar difícil, se não impossível, às nações dependentes exercitar políticas domésticas e externas independentes, mas tal circunstância normalmente não afeta a sua suprema autoridade legisladora e implementadora das leis no âmbito do respectivo território – isto é a sua soberania.[3] Devido a certas circunstâncias existentes, elas podem não ter condições para aprovar e fazer cumprir determinados tipos de leis, como desejariam, e que nações mais poderosas conseguem fazer passar e executar. Mas nem por isso, dentro dos limites de suas obrigações nos termos do direito internacional, fica derrogada a sua autoridade de promulgar e fazer cumprir as leis que lhes aprouverem. A desigualdade real existente entre as nações e a dependência de umas em relação às outras não têm relevância para a condição legal chamada de soberania. O Panamá é uma nação tão soberana quanto os Estados Unidos, embora disponha de um elenco de políticas e leis muito mais limitado que o do seu poderoso vizinho.

Como se Perde a Soberania

Então, pode-se perguntar, quando é que uma nação perde a sua soberania? Que regras de direito internacional e que tipos de instituições por estas criadas são realmente incompatíveis com a soberania? Onde se deve traçar a linha divisória entre, por um lado, as desigualdades legais e reais que deixam intacta a soberania e, de outro, aquele agravo à autoridade de uma nação que destrói a sua independência?

[3] Sobre a situação extrema em que ocorre a perda de soberania, ver as páginas 584 e seguintes.

Em termos teóricos, a resposta a essas perguntas não apresenta maior dificuldade. A soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro dos limites de um certo território e, como conseqüência, a independência em relação à autoridade de qualquer outra nação e a igualdade com a mesma nos termos do direito internacional. Daí podermos dizer que a nação perde a sua soberania quando é colocada sob a autoridade de uma outra, a ponto de que é esta última que exerce a suprema autoridade de aprovar leis e fazê-las cumprir no território da primeira. Assim sendo, a soberania pode ser perdida de dois modos distintos.

Uma nação pode assumir obrigações legais que acabem transferindo a uma outra nação a autoridade efetiva final sobre as suas atividades de legislar e fazer cumprir as leis. Assim, a nação A perderá a sua soberania ao conceder à nação B o direito de vetar qualquer peça de legislação promulgada por seus próprios órgãos constitucionais, ou qualquer ato legal impondo o cumprimento de legislação, a ser executado por seus próprios órgãos executivos. Neste último caso, o governo da nação A permanece como a única autoridade com poderes para legislar e implementar cumpulsoriamente a legislação, dentro de seu território, embora já não seja mais a autoridade suprema, visto que, por sua vez, ele passou a estar sujeito ao controle do governo da nação B. Mediante o exercício desse controle, o governo de B se torna a autoridade suprema e, daí, o poder soberano dentro do território de A.

A outra maneira como pode ser perdida a soberania consiste na perda daquilo que já chamamos de "impenetrabilidade" do território de uma nação. Neste caso, o governo de A é suplantado como autoridade legisladora e implementadora da lei pelo governo de B, o qual, por meio de seus órgãos, executa as referidas funções dentro do território de A. Como resultado, o governo de A, tendo perdido completamente a autoridade dentro do seu território, sobrevive apenas no nome e nas aparências, ao passo que as funções reais de governo são exercidas pelos agentes de B.

No entanto, grandes dificuldades dificultam a aplicação desses padrões abstratos a situações reais e questões concretas. Na raiz das perplexidades que costumam acompanhar o problema da perda da soberania, está o divórcio, na teoria contemporânea legal e política, entre o conceito de soberania e a realidade política a que esse conceito deveria dar expressão.

Hoje, não menos que no século XVI, quando foi desenvolvida pela primeira vez, a soberania assinala um fato político. Esse fato constitui a existência de uma ou várias pessoas que, dentro dos limites de um dado território, são mais poderosas que qualquer outra pessoa ou grupo de pessoas concorrentes, e cujo poder, institucionalizado como tem de estar, para ter vida longa, manifesta-se como a autoridade suprema para ditar e fazer cumprir normas legais dentro do referido território. Assim, o monarca absoluto dos séculos XVI e seguintes era a autoridade suprema – a saber, era soberano – no seu território, não por força de especulações teóricas ou interpretação legal, mas como um fato político. Ele era mais poderoso que o papa e o imperador, por um lado, e que os barões feudais, pelo outro. Logo, ele podia impor leis e fazê-las obedecer sem interferência de qualquer dos outros.

De modo semelhante, o governo federal é hoje soberano dentro do território dos Estados Unidos, uma vez que não existe autoridade supranacional que possa questionar o seu poder, nem há autoridades locais ou funcionais, dentro do referido território, que pudessem pensar em fazê-lo. Essa soberania, não menos que a soberania da monarquia francesa no século XVI, reflete a distribuição real de poder no Estado. Basicamente, ela resulta, portanto, da vitória da União sobre a Confederação, na Guerra Civil. Se a autoridade suprema do governo federal, no âmbito do território do país, viesse a ser reduzida por organizações políticas ou econômicas suficientemente fortes para legislar por conta própria e fazer cumprir as suas leis, sem o controle efetivo por parte do governo federal, poderíamos ver surgir uma

situação semelhante àquela com que se defrontou o Sacro Império Romano, quando, no fim da Idade Média, os Estados territoriais impuseram as suas respectivas autoridades à dele. Concretizada essa hipótese, os Estados Unidos se fragmentariam então em uma porção de unidades territoriais ou funcionais, que passariam a ser realmente soberanas, embora o governo federal pudesse ainda, durante algum tempo, e como o imperador, conservar alguns dos atributos legais e o prestígio do poder soberano.

Da discussão precedente, seguem-se quatro conclusões:

1) A localização da soberania depende de um teste duplo: (a) em que aspectos é o governo do Estado porventura controlado legalmente por outro governo? e (b) que governo exerce de fato as funções governamentais dentro do território do Estado?

2) A localização da soberania constitui matéria tanto de julgamento político como de interpretação legal.[1]

3) A localização da soberania pode encontrar-se temporariamente suspensa se a distribuição real de poder dentro de um território permanece indefinida.

4) A soberania sobre o mesmo território não pode residir simultaneamente em duas autoridades; ou seja, a soberania é indivisível.

A análise de um certo número de situações históricas, à luz dessas quatro conclusões, permitirá testar a utilidade do conceito de soberania, tal como desenvolvido nestas páginas, em vista da importantíssima questão de saber que obrigações internacionais são compatíveis com a soberania e quais não o são.

[1] Cf. a sentença do juiz Holmes no caso *American Banana Co. vs. United Fruit Co.*, 213 U. S. 347 at 358 (1909): "... soberania é uma pura questão de fato"; e no caso *The Western Maid*, 257 U. S. at 432 (1921): "A soberania é uma questão de poder, e nenhum poder humano é ilimitado."

1. Antes da declaração de independência da Índia, em 1947, as relações entre os Estados indianos e a Grã-Bretanha eram reguladas por tratados. Ao mesmo tempo que garantiam a independência interna desses Estados, tais tratados conferiam à Grã-Bretanha o direito de protegê-los contra agressões, de administrar seus assuntos externos e de supervisionar sua administração interna. Embora, em sua maioria, esses governos tivessem virtualmente o controle completo dentro de seus territórios, eles eram, por sua vez, controlados completamente pelo governo britânico e, portanto, não eram soberanos. Tanto os tribunais britânicos como os indianos decidiram nesse sentido.

2. É instrutivo contrastar essa situação com a chamada Emenda Platt, incorporada ao texto do Tratado de Havana de 1901, entre os Estados Unidos e Cuba. A Emenda obrigava Cuba a não concluir qualquer tratado internacional que pudesse comprometer a sua independência, ou ceder o controle de alguma parte do território cubano a qualquer país estrangeiro, e a não contrair quaisquer débitos públicos que não pudessem ser resgatados com recursos de sua receita ordinária. Cuba tinha ainda de providenciar melhores condições sanitárias para as suas cidades, com vistas a evitar a reincidência de enfermidades epidêmicas e infecciosas, e era obrigada a vender ou alugar aos Estados Unidos porções de terra necessárias para o estabelecimento de estações navais e de portos de abastecimento de carvão em locais a serem acordados com o presidente dos Estados Unidos. Esses dispositivos restringiam, em um grau inusitado, o arbítrio do governo cubano em matéria de assuntos internos e externos, e até mesmo o obrigavam a abrir mão de sua soberania sobre determinadas partes do território cubano. Mas, uma vez que não transferiram do governo cubano para o americano a autoridade suprema legisladora e implementadora das leis sobre a parte restante do território cubano, tais dispositivos não afetaram a soberania de Cuba como tal.

Já não é tão simples a situação com respeito ao artigo 3º do Tratado de Havana, que estipula o seguinte: "... o governo de Cuba consente em que os Estados Unidos possam exercer o direito de intervir à preservação da independência cubana, para a manutenção de um governo adequado à proteção da vida, da propriedade e da liberdade individual...". Esse dispositivo concedeu à administração americana o direito de assumir o governo de Cuba e, desse modo, destruir a soberania cubana sob condições tão amplas que deixaram o arbítrio dos Estados Unidos sobre a matéria praticamente sem limites. Se o governo dos Estados Unidos tivesse optado por valer-se desse direito, em sua extensão máxima, para estabelecer o seu controle de modo permanente sobre o governo de Cuba, esta última não seria hoje mais soberana do que o eram os Estados indianos sob o domínio britânico. Caso, por outro lado, os Estados Unidos jamais tivessem feito uso do direito estipulado no referido artigo 3º, a soberania de Cuba teria permanecido intacta, uma vez que o governo cubano, mantida em operação a sua autoridade legisladora e implementadora das leis, teria se conservado, de modo permanente, livre do controle estrangeiro. Teria permanecido como a autoridade suprema no território nacional, independentemente da possibilidade legal de controle externo

Na realidade, contudo, os Estados Unidos se valeram do direito que lhes assegurava o artigo 3º do Tratado de Havana e submeteram o território cubano a uma ocupação militar de 1906 a 1909. Durante esse período, a autoridade suprema dentro daquele território foi exercida pelas forças armadas dos Estados Unidos, e não pelo governo de Cuba. Este, portanto, já não era mais soberano. Saber se o governo de Cuba reconquistou ou não a soberania, imediatamente após a retirada dos soldados americanos em 1909, constitui uma indagação cuja resposta depende da avaliação das futuras intenções políticas dos Estados Unidos com respeito a Cuba. Somente poderia ser respondida afirmativamente, de modo inequívoco, se o governo norte-americano tivesse

declarado claramente que não mais faria uso do mencionado artigo 3º daquele tratado. Na ausência de tal esclarecimento sobre intenções futuras, a resposta à nossa pergunta só poderia, em 1909, ser construída com base em intuições sobre o que poderia vir a ser a política dos Estados Unidos. Era provável que os Estados Unidos mantivessem uma política de abstenção, apesar de terem o direito contratual de intervir nos negócios cubanos? Em tal caso, a soberania teria revertido para o governo de Cuba. Dever-se-ia esperar, ao contrário, que os Estados Unidos voltariam a recorrer ao artigo 3º do Tratado de Havana, no intuito de decidir em seu favor pelo menos aquelas diferenças mais importantes que os separavam de Cuba? Nessa hipótese, a autoridade suprema dentro do território de Cuba teria passado para os Estados Unidos. A pergunta só foi respondida definitivamente com o Tratado de 31 de maio de 1934, que derrogou o artigo 3º do Tratado de Havana e restabeleceu sem qualquer margem de equívoco a soberania do governo de Cuba.

Assim sendo, o exercício de soberania constitui um fato político, circunscrito e definido em termos legais, cuja determinação poderá depender de mudanças graduais no exercício do poder político, de um governo para outro. Ela deve ser confirmada mediante o exame da situação política, e não pela interpretação de textos legais.[5]

3. Já salientamos acima que a quantidade de obrigações legais mediante as quais uma nação se vincula em suas relações com outras não pode, como tal, afetar sua soberania. Essa declaração requer algumas explicações, à luz da discussão precedente. Embora uma nação não possa perder sua soberania por

[5] O valor do critério desenvolvido no texto talvez possa ser confirmado pela análise do status de países como os Domínios Britânicos, o Egito e as Filipinas, em diferentes períodos da história.

limitar sua liberdade de ação mediante a conclusão de um grande número de tratados internacionais, não é menos verdade que ela terá perdido a sua soberania se a sua liberdade de ação não mais se estender a essas funções fundamentais de legislar e fazer cumprir as leis, sem as quais nenhum governo, nas condições contemporâneas, pode manter sua autoridade dentro do território nacional. Em outras palavras, a questão da soberania não é determinada pela quantidade de compromissos legais, mas sim pela influência destes sobre a qualidade do controle político exercido pelo governo

Um efetivo controle internacional da energia atômica, em função de sua importância – que é real do ponto de vista militar, e potencial, quando vista sob o ângulo econômico e social –, levaria o poder do órgão controlador a tornar-se supremo no território em que se realizasse a sua operação. Em termos de fato político, tal órgão passaria a exercer a autoridade suprema no âmbito do território em causa, motivo por que o seu controle deveria ser de preferência supranacional, e não nacional. E, com isso, os governos nacionais, por maior que fosse a sua autonomia em quaisquer outras áreas que não a energia atômica, teriam perdido sua soberania.

Dois exemplos históricos tornarão clara a questão: (a) a relação entre os membros permanentes do Conselho de Segurança e os outros Estados membros; (b) a posição das nações individuais com respeito a desvios do princípio da unanimidade nas organizações internacionais que não o Conselho de Segurança.

O voto majoritário nas organizações internacionais

Tem-se dito freqüentemente – tendo em vista o que dispõe o parágrafo 3º do artigo 27 da Carta das Nações Unidas – que, embora os membros permanentes do Conselho de Segurança tenham conservado a sua soberania, os demais membros das Nações Unidas perderam a deles. O texto do referido parágrafo

se presta a tal interpretação. Quando se têm em conta as relações não só entre os membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança, como também entre os membros permanentes do Conselho de Segurança e os outros membros da Nações Unidas, verifica-se que o princípio da maioria substitui o princípio da unanimidade. Em outras palavras, "o voto afirmativo dos nove membros, inclusive os votos de todos os membros permanentes" do Conselho de Segurança, obriga todos os membros do Conselho, bem como todos os membros das Nações Unidas. Se tal voto majoritário pudesse colocar todos os instrumentos de implementação coercitiva dos Estados individuais à disposição das Nações Unidas, para serem aplicados contra quaisquer membros recalcitrantes, então o Conselho de Segurança passaria a ser de fato a autoridade suprema sobre os Estados membros que não sejam os membros permanentes do Conselho de Segurança. E este, em vez dos governos desses Estados, seria soberano. Ainda que esse resultado seja legalmente possível, nos termos do parágrafo 3º do artigo 27, em conjunção com os artigos 39, 41 e 42 da Carta, a sua efetiva concretização depende de três condições políticas. Nenhuma delas subsiste atualmente, e todas as três só muito dificilmente poderão ocorrer simultaneamente em um futuro previsível.

Em primeiro lugar, a manifestação legal de harmonia política entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança tem de ser unânime, para que o referido Conselho possa existir como um órgão operador de ações de implementação coercitiva da lei. Segundo, as forças militares que, nos termos dos artigos 43 e seguintes, os Estados membros concordem em pôr à disposição do Conselho de Segurança têm de ser suficientemente poderosas para dar a esses contingentes das Nações Unidas, em qualquer momento de necessidade, uma superioridade inquestionável sobre as forças da ilegalidade. Em outras palavras, as forças militares do mundo têm de ser distribuídas de modo a tornar as tropas das Nações Unidas mais fortes que as forças nacionais de qual-

quer nação individual ou de possível combinação de nações. Terceiro, todos os Estados membros têm de executar de boa-fé as suas obrigações previstas na Carta, especialmente as previstas nos acordos militares. Cada Estado tem de sacrificar seus interesses nacionais pelo bem comum das Nações Unidas, tal como definido pelo Conselho de Segurança. Se essas condições fossem concretizadas hoje, ou fossem passíveis de realização em um futuro previsível, poderíamos realmente dizer que a Carta das Nações Unidas havia eliminado, ou estava em vias de eliminar, a soberania nacional daqueles países que não são membros permanentes do Conselho de Segurança.

De modo semelhante, ouve-se com freqüência a afirmação de que a representação desigual e a decisão por maioria de votos nos órgãos internacionais são incompatíveis com a soberania dos países interessados. Foi esse argumento que causou a derrota de todas as propostas tendentes ao estabelecimento de uma verdadeira corte internacional, em duas das Conferências de Paz da Haia. Ele também foi largamente utilizado contra a adesão dos Estados Unidos à Liga das Nações e à Corte Permanente de Justiça Internacional. E aqui, mais uma vez, é necessário qualificar melhor uma assertiva tão ampla, mediante certas distinções políticas, já que, à luz dessas distinções, a representação desigual e a decisão por maioria podem ou não ser compatíveis com a soberania. A resposta dependerá de verificarmos se esse desvio da regra da unanimidade transfere ou não a autoridade suprema dos governos nacionais para um órgão internacional.

Afora a Corte Internacional de Justiça – na qual, como já vimos, não há possibilidade de concretizar o princípio da unanimidade –, um número considerável de órgãos internacionais, que desempenham funções legislativas, administrativas e executivas, também se desvia do princípio de representação igual e unanimidade. As Comunidades Européias estabeleceram a representação desigual, bem como, em grande medida, diversos tipos de votos por maioria. Muitas organizações internacionais

determinam o poder de voto de seus membros tendo por base a sua contribuição financeira. Sobre essa base, a convenção que estabeleceu o Instituto Internacional de Agricultura reservou à Grã-Bretanha 22 votos; aos Estados Unidos, 21; à França, 19; e assim por diante. Os acordos internacionais que criaram o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento também correlacionam o poder de voto com a contribuição financeira. Como conseqüência, os Estados Unidos dispõem, em ambas as organizações, de um número de votos mais de cem vezes superior ao do país com menor poder de voto. O princípio da decisão por maioria de votos é previsto abertamente na União Postal Universal, na Comissão Internacional do Danúbio, na Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, na Organização da Aviação Civil Internacional, no Conselho Econômico e Social e no Conselho de Tutela. De acordo com o artigo 18 da Carta das Nações Unidas, cada membro da Assembléia Geral terá direito a um voto, e as decisões serão tomadas pela maioria dos membros presentes e votantes. Requerem uma maioria de dois terços as decisões sobre matérias que o parágrafo 2º do artigo 18 considera como "questões importantes".

O Conselho de Segurança, tanto na sua composição como nos seus procedimentos de votação, representa um afastamento em relação ao princípio de igual representação. Nos termos do artigo 27, cada membro do Conselho de Segurança terá um voto, e as decisões em questões processuais serão tomadas por um voto afirmativo de 9 dentre os 15 membros. Mas, em sua representação permanente, de acordo com o artigo 23, atribui-se à China, à França, à Grã-Bretanha, à União Soviética e aos Estados Unidos uma predominância automática nas decisões do Conselho sobre os 10 membros não permanentes, que são eleitos periodicamente pela Assembléia Geral. Essa preponderância é realçada de modo considerável pelo direito, reconhecido aos membros permanentes, de vetar as decisões em questões não

processuais do Conselho de Segurança, como estipulado no parágrafo 3º do referido artigo 27.

A avaliação do impacto que esses desvios do princípio de igual representação podem exercer sobre a soberania das nações interessadas tem, mais uma vez, de ser orientada pelo critério de verificar onde passou a ser localizada a suprema autoridade de legislar e fazer cumprir as leis, dentro do território dessas nações. O que deve ser decisivo a esse respeito, repetimos, não é averiguar quantas vezes, e em quantas matérias e organizações distintas, a nação em causa foi vencida pelo voto das outras, mas em que tipos de questões. E aqui, também, a prova é qualitativa, e não quantitativa. A circunstância de que um país esteja obrigado legalmente a executar uma decisão majoritária de uma organização internacional, com respeito à aposição de selos em cartas de tráfego internacional, não afeta a sua qualidade de autoridade suprema para legislar e fazer cumprir as leis dento do território nacional. O país consentiu em abrir mão de sua liberdade de ação em uma questão sobre a qual, por força de sua soberania, existiria liberdade de ação mesmo na ausência de tal consentimento. Mas ele não renunciou à sua soberania.

Esse país teria renunciado à sua soberania se tivesse consentido em submeter ao voto majoritário de um órgão operador internacional matérias tais como emendas à sua Constituição; declaração de guerra e conclusão de paz; tamanho, composição e atividades das forças armadas; composição do governo; e políticas fiscais. Em tal caso, por força do acordo internacional que estabeleceu a regra da maioria, o poder político decisivo seria transferido do governo nacional para o órgão internacional. Não seria mais o governo nacional, mas o órgão internacional quem teria o poder supremo e, portanto, exerceria a autoridade suprema de passar leis e fazê-las cumprir, dentro do território nacional.

De tudo o que já foi dito até aqui, deve ter ficado óbvio que os desvios da regra da unanimidade não afetam a soberania

do Estado individual, em área alguma do cenário internacional contemporâneo. O processo de apreciação judicial internacional é cercado de meticulosas salvaguardas, mediante as quais se evita que as questões de importância política sejam decididas pelo voto majoritário de um tribunal internacional. Esse voto majoritário, quando adotado em organizações administrativas internacionais, só pode decidir sobre matérias técnicas, em campos que não apresentam qualquer relevância para a distribuição do poder entre os governos nacionais ou entre governos nacionais e órgãos internacionais. Na Assembléia Geral das Nações Unidas, o voto majoritário assume o caráter de recomendação e, como tal, não é obrigatório para os membros. A estrita decisão majoritária, prevista no parágrafo 2º do artigo 27 da Carta, só se aplica a matérias de ordem processual, que não podem ter maior relevância sobre a autoridade suprema dos Estados membros, dentro do respectivo território. Como já vimos, as possibilidades de que as soberanias nacionais possam ser suplantadas pela soberania do Conselho de Segurança, que estão legalmente implícitas no parágrafo 3º do artigo 27, não são passíveis de concretização no presente nem em um futuro previsível.

A Soberania é Divisível?

Nossa discussão nos trouxe ao último, e talvez mais importante, dos mal-entendidos que obscureciam a compreensão do problema da soberania no mundo moderno, isto é, a crença de que a soberania é divisível. O esclarecimento desse equívoco talvez nos ajude a bem avaliar o papel da soberania, e do direito internacional em geral, no campo da política internacional contemporânea. Ouvimos a toda hora dizer que precisamos "ceder parte de nossa soberania" a uma organização internacional em prol da paz mundial; que precisamos "compartilhar" nossa soberania com uma tal outra organização; que esta última teria

"soberania limitada", enquanto que nós conservaríamos a substância da mesma, ou vice-versa; que existem Estados "quase soberanos" e "meio-soberanos". Procuraremos mostrar que a idéia de uma soberania divisível é algo contrário à lógica, além de politicamente impraticável, não obstante constitua um importante sintoma da discrepância entre as relações existentes – reais e pretendidas – entre o direito internacional e a política internacional no sistema de Estados modernos.

Se soberania significa autoridade suprema, parece lógico que duas ou mais entidades – sejam elas pessoas, grupos de pessoas ou agências – não podem ser soberanas ao mesmo tempo e no mesmo espaço. Aquele que é supremo é necessariamente, por uma questão de lógica, superior a todos os demais. Ele não pode ter alguém superior a ele ou sequer igual ao seu lado. Se o presidente dos Estados Unidos é o comandante-em-chefe das forças armadas, constitui logicamente um absurdo asseverar que uma outra pessoa, digamos o secretário da Defesa, compartilha com ele a autoridade suprema sobre as forças armadas. A Constituição poderia ter dividido essa autoridade suprema entre os dois altos funcionários, ao longo de linhas funcionais, do mesmo modo como, segundo a doutrina medieval, a autoridade suprema era dividida entre o imperador e o papa. Se fosse esse o caso, o presidente poderia então ter o poder supremo sobre a organização e suprimento das forças armadas, enquanto ao secretário de Defesa caberia a mesma autoridade sobre as operações militares. Se fossem essas a divisão efetiva da autoridade e a distribuição real de funções, ninguém seria comandante-em-chefe, porque pessoa alguma teria a autoridade suprema e geral sobre as forças armadas. Por esse motivo, nem poderia logicamente existir o cargo de comandante-em-chefe. As forças armadas são comandadas, com suprema autoridade, ou pelo presidente ou por uma outra pessoa ou por ninguém. Essas opções podem logicamente ser concebíveis, embora nem todas sejam factíveis, como veremos. Mas admitir

que o presidente e uma outra pessoa possam comandar as forças armadas com autoridade suprema, ao mesmo tempo, é algo logicamente insustentável e politicamente impraticável.

Um exame das funções políticas efetivamente preenchidas pela autoridade soberana no âmbito do Estado tornará mais claro o entendimento de que a soberania não pode ser compartilhada em um mundo político real. Soberania significa a suprema autoridade em matéria de legislar e fazer cumprir as leis. Em outras palavras, é soberana no território de um Estado aquela autoridade que, em um caso de dissensão entre os diversos fatores legiferantes, tem a responsabilidade de tomar a decisão final e obrigatória; aquela que, em um caso de crise de implementação compulsória da lei, como em uma revolução ou guerra civil, tem a responsabilidade final por fazer cumprir as leis do país. Tal responsabilidade tem de recair em algum lugar – ou em nenhum lugar. Mas o que não pode é estar aqui e acolá ao mesmo tempo. Vejamos o que disse o juiz Sutherland no caso que recebeu o título de *Estados Unidos versus Sociedade Exportadora Curtiss Wright:* "Uma soberania política não pode sobreviver sem que haja em algum lugar uma vontade suprema. Em nenhum lugar a soberania pode ser mantida em suspenso."[6] Se ela não dispuser de uma base concreta – e houve Constituições, como a Constituição da Quarta República Francesa, que parecia não lhe reconhecer um lugar –, uma das autoridades constituídas, em tempos de crise constitucional, usurpará essa responsabilidade, como fez o exército francês em 1958, ou então a revolução investirá alguém, como um Napoleão ou um Conselho de Comissários do Povo, da autoridade suprema de pôr fim ao caos e estabelecer ordem e paz. Se o depositário da soberania parece estar vacante, porque a constituição se presta a distintas interpretações sobre este ponto,

[6] 299 U. S. 304 at 316, 317 (1936).

a questão será decidida de um modo ou de outro por uma luta, política ou militar, entre os pretendentes à autoridade suprema. Um clássico exemplo desta situação nos é dado pela disputa entre nosso governo federal e os estados, prolongada por uma guerra civil que decidiu o caso em favor do governo federal.

A simples verdade de que uma soberania dividida é logicamente absurda e impraticável politicamente jamais foi posta em dúvida pelos membros da Convenção Constitucional de 1787, com uma única exceção.[7] Tanto os que acreditavam que a soberania deveria ser investida nos Estados como os que a queriam localizada em um governo central achavam-se convencidos de que ela teria de residir aqui ou lá, mas não poderia ser divida entre os dois pontos. "Considero como um ponto fundamental", escreveu Madison a Randolph, em 8 de abril de 1787, "que uma independência individual dos Estados é absolutamente irreconciliável com a idéia de uma soberania global."[8] Declarou James Wilson no plenário da Convenção "que, sendo soberano cada Estado, somos todos iguais. De fato, cada homem é realmente soberano sobre si mesmo, e todos os homens são portanto iguais. Mas, pode ele conservar a sua igualdade quando se torna membro de um governo civil? Não, não pode. Como tampouco poderá um Estado soberano quando se torna membro de um governo federal. Se Nova Jérsei se recusa a abrir mão de sua soberania, é inútil falarmos em governo."[9] Segundo as palavras de Hamilton: "Duas soberanias não podem coexistir dentro dos mesmos limites"[10] A mesma tese foi mais tarde apresentada por

[7] A exceção é o dr. William S. Johnson. Ver *Debates on the Adoption of the Federal Constitution*, Vol. V of Elliot's *Debates* (Washington, 1845), p. 221.
[8] *Ibid.*, p. 107.
[9] *Ibid.*, p. 177.
[10] *Ibid.*, p. 202; cf. também p. 199. O mesmo ponto é defendido pelo dr. Johnson, que, em contraste com as suas observações referidas na nota 7, disse que a soberania "só pode ser uma na mesma comunidade" (*Ibid.*, p. 448).

John C. Calhoun, em defesa da soberania dos Estados: "Mas, como a própria soberania – o poder supremo – pode ser dividido; como as pessoas dos vários Estados podem ser em parte soberanos e em parte *não* soberanos – em parte supremos e em parte *não* supremos, é algo impossível de conceber. A soberania é uma coisa inteira; dividi-la equivale a destruí-la"[11] "A despeito de tudo que já foi dito, eu mantenho que a soberania é indivisível por sua própria natureza. É o poder supremo em um Estado, motivo por que bem tanto poderíamos falar de um meio quadrado ou um meio triângulo como de uma meia soberania. Constitui um erro grosseiro confundir o exercício de poderes soberanos com a soberania em si própria, ou a delegação desses poderes com a entrega dos mesmos."[12]

Foi Madison, contudo, quem pôs o dedo no elemento qualitativo da autoridade política, em contraste como o "mais ou menos" das obrigações dos tratados, como sendo a característica distintiva da soberania de um governo e, como tal, incompatível com a soberania daqueles que lhe estão subordinados. Estas foram as declarações de Madison, em 28 de junho de 1787, no plenário da Convenção:

> "Essa falácia do raciocínio baseado na igualdade dos Estados soberanos, quando da formação de tratados, residia em confundir meros pactos – nos quais se especificavam certos deveres a que as partes seriam dali em diante obrigadas e certas regras pelas quais os seus súditos seriam reciprocamente governados nos seus intercâmbios – com um verdadeiro tratado, mediante o qual se criava uma autoridade superior às partes e se passavam leis para o governo delas. Caso a França,

[11] *The Works*, John C. Calhoun, Vol. I (The General Assembly of the State of South Carolina, 1851), p. 146.
[12] Loc. cit. Vol. II (The General Assembly of the State of South Carolina, 1853), p. 233.

> a Inglaterra e a Espanha fossem concluir um tratado para a regulamentação do comércio, etc. com o príncipe do Mônaco e quatro ou cinco outros dos menores soberanos da Europa, elas não hesitariam em tratá-los como iguais e fazer com que os regulamentos fossem perfeitamente recíprocos. O caso seria o mesmo se um conselho devesse ser formado por deputados de cada, dotados de autoridade e arbítrio para angariar recursos, recrutar tropas, determinar o valor da moeda, etc. ?[13]

As constituições democráticas, especialmente aquelas que consistem em um sistema de controles recíprocos, obscureceram deliberadamente o problema da soberania e encobriram a necessidade de determinar uma localização definida do poder soberano. Embora a maior preocupação dessas constituições seja a de criar dispositivos para a limitação e controle do poder pessoal, o mais claro exemplo de uma soberania claramente localizada está na irrestrita autoridade do *Leviatã*, de Hobbes, fonte não somente do direito como da ética e dos costumes. Desse modo, as doutrinas constitucionais populares, justificadamente receosas do poder ilimitado da monarquia absoluta e dos riscos inerentes ao governo pessoal, confundiram a necessidade de sujeição da autoridade soberana a controles legais e restrições políticas com a eliminação dessa autoridade. Em seu louvável esforço de tornar a democracia "um governo de leis, e não de homens", elas se esqueceram de que, em qualquer Estado, democrático ou não, é indispensável que haja um homem ou grupo de homens responsáveis em última instância pelo exercício da autoridade política. Uma vez que, em uma democracia, essa responsabilidade permanece como que laten-

[13] *Ibid.*, p. 250; cf. também Patterson, *ibid.*, p. 194.

te em tempos de normalidade, apenas perceptível por meio da rede de ajustes constitucionais e regras legais, muitas pessoas tendem a acreditar que ela não existe, e que a autoridade suprema que legisla e faz cumprir as leis – que constituía antigamente a responsabilidade de um só homem, o monarca – ficou agora distribuída entre diferentes órgãos do governo, coordenados entre si, e que, como conseqüência, nenhum deles é supremo. Também há quem pense que essa autoridade deve estar investida no povo como um todo, o qual, naturalmente, não tem como agir. Apesar disso, em tempos de crises e de guerra, essa responsabilidade última volta a afirmar-se – como ocorreu sob os presidentes Lincoln, Wilson e os dois Roosevelts – e deixa às teorias constitucionais a árdua tarefa de explicar os fatos depois que os mesmos aconteceram.

Nos Estados federais, monárquicos ou democráticos, é importante que se dê uma satisfação ideológica aos Estados individuais, os quais, já tendo sido um dia soberanos, não o são mais, e detestam a idéia de ter de aceitar o fato. Com tal propósito, a prática política desenvolve todo um sistema de afagos constitucionais, que confere às autoridades e aos símbolos dos Estados individuais as honras devidas às altas autoridades e aos símbolos dos Estados soberanos e que se vale de conceitos e dispositivos constitucionais que, na realidade, só têm sentido quando aplicados a Estados soberanos.[14] Uma vez que se torna impossível, constitucional e politicamente, negar que o governo federal é soberano, e visto ainda que seria psicologicamente impossível admitir que os Estados individuais já não são soberanos, a teoria constitucional simplesmente divide a soberania entre o governo federal e os

[14] Este ponto é ilustrado pelas práticas constitucionais dos Estados Unidos, da União Soviética e da Alemanha (nos termos da Constituição de 1871).

Estados, buscando com isso harmonizar realidades políticas com preferências políticas. Esse é o motivo por que Hamilton e Madison, que haviam enfaticamente proclamado a indivisibilidade da soberania no plenário da Convenção de 1787, tornaram-se igualmente enfáticos em sua insistência na divisibilidade da soberania, quando, um ano mais tarde, nas páginas do *The Federalist*, eles tudo fizeram para persuadir os Estados de que eles poderiam conservar a sua soberania, mesmo após terem outorgado ao governo federal os poderes soberanos previstos na nova Constituição. [15]

Devido a uma necessidade semelhante de construir uma ponte ideológica entre as realidades políticas e as opções políticas, a doutrina da soberania dividida granjeou uma grande aceitação no campo de relações internacionais. Por um lado, o Estado-nação passou a ser, em uma extensão maior que nunca, a fonte predominante da moral e das avaliações legais do indivíduo, bem como o ponto culminante de referência para as suas lealdades no mundo secular. Como conseqüência, o poderio do Estado entre as outras nações e a preservação de sua soberania tornaram-se os principais cuidados políticos do indivíduo na área de assuntos estrangeiros. Por outro lado são esse mesmo poder e essa mesma soberania, chocando-se com o poder e a soberania de outras nações, sob as condições da civilização moderna, que colocam em perigo a existência dessa civilização e, com ela, dos próprios Estados-nações.

[15] Cf. C. E. Merriam, *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau* (New York: Columbia University Press, 1900), p. 161: "A Constituição refletiu, portanto, os fatos políticos e a teoria política daquela época, em sua peculiar divisão dos poderes entre governos locais e central, e na sua omissão de definir de modo claro e explícito a fonte suprema do poder soberanos."
Para o fenômeno geral da discrepância entre as teorias da soberania e a realidade política da soberania, ver também Ernest Barker, *Essays on Government* (Oxford: Oxford University Press, 1945), pp. 88 e 89.

Assim, desde o fim das guerras napoleônicas, pessoas de índole altruísta e políticos vêm-se dedicando, com crescente freqüência e intensidade, à busca de meios com os quais evitar as guerras autodestrutivas originadas pela luta pelo poder entre os modernos Estados-nações. Contudo, tem-se tornado cada vez mais patente, especialmente nos anos mais recentes, que o principal obstáculo contra todas as tentativas de restringir a disputa pelo poder no cenário internacional é a própria soberania. Enquanto a autoridade suprema de aprovar leis e fazê-las cumprir permanecer investida nos governos nacionais, pode-se dizer que continua inevitável a ameaça da guerra, particularmente tendo em vista as condições morais, políticas e tecnológicas de nossos tempos. Por isso, a realidade política de uma possível guerra autodestruidora choca-se com a preferência política pela preservação da soberania nacional. Por toda parte, as pessoas que se mostram ansiosas por libertar-se da ameaça da guerra são as mesmas que, também ansiosamente, querem preservar a soberania de seus respectivos países. Se, por um lado, o preço da paz fosse somente uma fatia da soberania e não a sua totalidade, e se, pelo outro, fosse possível a um país minimizar o risco de uma guerra, mediante o compartilhamento de sua soberania com uma organização internacional, sem ter de cedê-la completamente, talvez assim fosse possível ter paz e soberania nacional ao mesmo tempo.

Em uma pesquisa de opinião pública realizada na primavera de 1947, três quartos das pessoas inquiridas responderam afirmativamente à pergunta: "Você gostaria de ver os Estados Unidos juntarem-se a um movimento favorável ao estabelecimento de uma polícia internacional para manter a paz mundial?" Contudo, somente 15% da população total e 17% dos que se manifestaram pela polícia internacional estavam dispostos a consentir que as forças armadas dos Estados Unidos fossem menores que as da referida polícia internacional. "Somente 13% de todas as pessoas querem que os Estados Unidos integrem uma polícia internacio-

nal e, ao mesmo tempo, aceitam a idéia de que os contingentes dessa força suplantem as forças armadas desse país." [16] Em outras palavras: enquanto uma maioria considerável do povo americano era favorável a uma organização internacional capaz de evitar a guerra, somente uma minoria dos que aceitavam uma tal organização (e também da totalidade da população) estava disposta a transferir a autoridade suprema pelo cumprimento coercitivo das leis – isto é, a soberania – dos Estados Unidos para uma organização internacional. Em sua maioria, as pessoas queriam as duas coisas ao mesmo tempo; queriam "dividir" a soberania. É muito significativo, a esse respeito, observar que, enquanto 32 % dos que apoiavam uma polícia internacional queriam que as forças norte-americanas fossem maiores que as da referida polícia, 41% – aliás, o maior dos grupos que expressaram sua opinião sobre o matéria – queriam que elas tivessem o mesmo tamanho. Eles querem "dividir" a soberania de modo imparcial e eqüitativo, deixando 50% com os Estados Unidos e dando os outros 50% a uma organização intelectual.

A crença em uma soberania divisível representa a manifestação ideológica dessa contradição entre a realidade política e a opção política. A doutrina da divisibilidade da soberania torna intelectualmente praticável conciliar não somente o que a lógica prova ser incompatível – a saber, ceder a soberania e conservá-la, ao mesmo tempo –, mas também o que a experiência mostra ser irreconciliável nas condições da civilização moderna – a soberania nacional e a ordem internacional. Longe de expressar uma verdade teórica ou refletir a realidade da experiência polí-

[16] *UNESCO and Public Opinion Today* (Chicago: National Opinion Research Center, 1947), Relatório No. 35, pp. 12 e seguintes. Várias outras pesquisas de opinião, feitas depois de Segunda Guerra Mundial, nesse país e na Grã-Bretanha, obtiveram resultados contraditórios semelhantes. Cf. particularmente *Peace and the Public: A Study by Mass-Observation* (London, New York, Toronto: Longmans, Green and Company, 1947).

tica, o conselho de ceder "uma parte da soberania nacional" em prol da preservação da paz corresponde mais ou menos à sugestão de que fechemos os olhos e sonhemos que é possível comer todo o bolo e guardá-lo em seguida.(*)

(*) Não me seduziu a idéia de traduzir esse idiotismo pelo nosso adágio correspondente: "Não cabem dois proveitos em um mesmo saco." [Nota do Tradutor].

PARTE 7

POLÍTICA INTERNACIONAL NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

CAPÍTULO XX

A NOVA FORÇA MORAL DO UNIVERSALISMO NACIONALISTA

NACIONALISMO, VELHO E NOVO[1]

Deveríamos agora estar em condições de responder à indagação que nos propusemos, ao apontar a tradição intelectual e moral do mundo ocidental como a força que, por meio da instrumentalidade do equilíbrio de poder, mantivera coeso o sistema do Estado moderno, desde o fim das guerras religiosas até à Primeira Guerra Mundial. Havíamos perguntado então: que resta hoje desse herança? Que modalidade de consenso congrega as nações do mundo no período posterior à Segunda Guerra Mundial ?[2]

A única resposta possível é que as limitações morais sobre a disputa do poder no cenário internacional são hoje mais fracas do que jamais haviam sido, em qualquer período da história do sistema de Estado moderno. A sociedade internacional unificada dos séculos XVII e XVIII foi substituída por uma quantidade de sociedades nacionais que asseguram aos seus membros o mais elevado grau de integração social. Como resultado, a moralidade internacional, que nos séculos anteriores mantivera dentro de certos limites as aspirações de poder das nações individuais, deu lugar à moralidade das nações,

[1] Esta parte reformula a discussão do problema do nacionalismo e do universalismo nacionalista, tal como apresentado nas páginas 492 e seguintes.
[2] Ver página 417.

exceto no que diz respeito a certas limitações fragmentárias. Essa moralidade não somente deixou de reconhecer quaisquer obrigações morais estabelecidas acima e fora dela, como chegou mesmo a reivindicar o reconhecimento universal de todo o mundo. A opinião pública não passa hoje de uma sombra ideológica, sem contar sequer com aquela base de avaliações e reações comuns que em outros tempos eram pelo menos compartilhadas pela aristocracia internacional. A maior parte das normas de direito internacional deve sua existência à soberania das diversas nações. Ora, circunscrever essa soberania por meio de salvaguardas legais constitui um dos principais objetivos das regras do direito internacional. Em vez de restringir as aspirações de poder dos diferentes Estados, elas fazem com que a posição de poder de cada um deles não seja afetada adversamente por quaisquer obrigações morais que eles possam assumir em suas relações com as demais nações. A soberania vem a ser para o direito internacional o que a moralidade nacional representa no campo da ética e o que a opinião pública significa no domínio dos costumes. A soberania caracteriza a nação, em termos legais, como a recipiendária da lealdade extrema do indivíduo, como a força social mais forte, como a autoridade suprema que edita e faz cumprir as leis para o cidadão individual.

As forças supranacionais, tais como as religiões universais, o humanitarismo, o cosmopolitismo e todos os demais vínculos pessoais, instituições e organizações que congregam os indivíduos dentro de limites nacionais, são hoje infinitamente mais fracas que as forças que vinculam os povos dentro de uma determinada fronteira nacional e os separam do resto da humanidade. Esse processo de debilitação das forças supranacionais (que por sua vez deveriam ser suficientemente fortes para impor restrições efetivas às políticas externas dos países) não é mais do que um subproduto da grande força positiva que dá forma à manifestação política de nossa era – o nacionalismo. E

este, identificado como é com as políticas externas dos Estados individuais, não pode restringir essas políticas; ele próprio necessita de restrição. Ele não se limitou a enfraquecer mortalmente, e talvez mesmo a destruir, o sistema de restrições que nos haviam legado as épocas anteriores, mas ainda deu às aspirações de poder de países individuais uma boa consciência e um fervor messiânico. Ele lhes insuflou uma sede e uma força para conquistar o domínio universal que eram desconhecidas pelo nacionalismo do século XIX.

O nacionalismo do final do século XX é distinto em sua essência daquilo que costuma ser designado por esse nome e daquilo que culminou nos movimentos nacionais no Estado-nação do século XIX. O nacionalismo tradicional buscava libertar a nação do domínio estrangeiro e outorgar-lhe um Estado próprio. Tal objetivo era considerado como plenamente justificado não somente para uma nação, mas para todas as nações. Uma vez que uma nação tivesse reunido os seus membros em um Estado, as aspirações nacionais se davam por satisfeitas, e havia espaço suficiente para tantos nacionalismos quantos fossem as nações desejosas de estabelecer ou preservar um Estado para si próprias.

Os conflitos internacionais em que se envolvia o nacionalismo do século XIX podiam portanto ser enquadrados essencialmente em duas modalidades: os conflitos entre uma nacionalidade e um dominador estrangeiro (como, por exemplo, as nações bálcãs e a Turquia; as nações eslavas bacia do Danúbio e a monarquia austro-húngara; os poloneses e a Rússia) e os conflitos entre nacionalidades distintas, a propósito das respectivas esferas de domínio (tais como as lutas entre os alemães, de um lado, e os poloneses e franceses do outro). Os conflitos internacionais no século XIX se originavam quer de uma das diferentes interpretações do princípio nacional ou da recusa categórica em aceitá-lo. Logo após a Primeira Guerra Mundial, ainda se esperava que, uma vez atendidas as aspirações de to-

das as nações de se constituírem em Estados-nações independentes, uma sociedade de nações assim satisfeitas saberia como encontrar, nos princípios legais e morais da autodeterminação nacional, os meios de sua própria preservação.

Designar pelo mesmo nome o que inspirava as nações oprimidas e competidoras do século XIX e o que impele as superpotências do final do século XX a se engajarem em um combate mortal contribui para obscurecer a mudança fundamental que separa a nossa época daquela que a precedeu. O nacionalismo de hoje, que na realidade constitui um universalismo nacionalista, só tem uma coisa em comum com o nacionalismo do século XIX – para ambos, a nação constitui o ponto de referência derradeiro para as lealdades e ações políticas. E aqui terminam as semelhanças. Para o nacionalismo do século XIX, a nação representa o objetivo supremo da ação política, o ponto final do desenvolvimento político, além do qual se encontram os outros nacionalismos, com seus objetivos similares, igualmente justificáveis. Para o universalismo nacionalista do final do século dezenove, a nação nada mais é do que um ponto de partida de uma missão universal, cujo objetivo extremo atinge os confins do mundo político. Enquanto o nacionalismo quer uma nação em um Estado e nada mais, o universalismo nacionalista de nossa era reivindica para uma nação e um Estado o direito de impor as suas próprias avaliações e padrões de ação sobre todas as outras nações.

Uma fusão de uma quantidade de nações em uma união supranacional não mitigaria necessariamente o mal, mas poderia até agravá-lo. As nações da Europa Ocidental, por exemplo, são fracas demais para quererem se transformar individualmente em pontas de lança efetivas do novo universalismo nacionalista. Já se foi o tempo em que os franceses ou os alemães, por exemplo, poderiam sonhar em mudar o mundo de acordo com a sua própria imagem Mas, apesar disso, se aquelas nações forem capazes de se unir e formar uma nova

unidade política e militar com potencialidades consideráveis, terão conseguido reunir uma base de poder para um novo espírito de cruzada, comum a toda a Europa Ocidental, e em condições de competir com o universalismo nacionalista das outras nações. É óbvio que a concepção tradicional do Estado-nação se tornou obsoleta, em vista das condições tecnológicas e militares do mundo contemporâneo. Não obstante, enquanto se procurar substituí-la por uma unidade maior, mais ajustada a essas novas condições, é mister cuidar que ela não seja simplesmente trocada por um veículo mais eficiente do nacionalismo de cruzada de nossa época.

Uma das características do universalismo nacionalista, derivada de sua natureza e aspirações universalistas, reside no fato de que, embora ligado a uma nação, ele não está vinculado a qualquer nação em particular. A União Soviética tem-se revelado o veículo sobre o qual o comunismo vem buscando transformar o mundo. Mas quem poderia dizer, a esse respeito, que a China ou alguma outra nação não venha amanhã a tomar o atual lugar da União Soviética, pelo menos na Ásia? O nacionalismo do século XIX originou-se da natureza e das aspirações peculiares de uma determinada nação, motivo por que não poderia ser divorciado da mesma sem perder o seu significado e as suas funções. O atual universalismo nacionalista se mostra diferente sob esses aspectos. Ele constitui uma religião secular, universal em sua interpretação da natureza e do destino do homem e em sua promessa messiânica de salvação para toda a humanidade. A sua tocha estará sendo empunhada por uma determinada nação, em uma ocasião determinada, mas, em princípio, qualquer nação poderá conduzi-la. Por esse motivo, a reivindicação de domínio universal em nome do novo espírito de cruzada nacionalista poderá mudar de uma nação para outra, segundo as condições de espírito e de poder.

A LUTA PELAS MENTES DOS HOMENS[3]

Essa nova força moral do universalismo nacionalista adicionou uma nova dimensão à estrutura da política internacional: a da guerra ou propaganda psicológica. Não há nada de novo, é claro, no emprego da propaganda para concretizar objetivos de política externa; ela já é usada para tais propósitos, em pequena escala, desde tempos imemoriais. As facções dominantes nas cidades-estados gregas e italianas procuravam vencer as suas batalhas políticas mediante o aliciamento para as suas políticas externas do apoio de estrangeiros simpáticos às suas filosofias políticas e graças à conquista dos que a elas se convertiam. Nos conflitos religiosos dos séculos XVI e XVII, bem como durante as guerras da França revolucionária, não só a exploração de simpatias religiosas e filosóficas, como o recrutamento de simpatizantes religiosos e filosóficos dentre os estrangeiros se tornaram uma poderosa arma na guerra política e militar. O príncipe protestante que conseguisse converter para a sua seita a população de seu oponente católico ou explorar as simpatias religiosas da minoria protestante em favor de seus propósitos políticos ou militares poderia até mesmo vencer uma batalha, se não a própria guerra, sem ter necessidade de disparar um tiro. Qualquer pessoa convertida às idéias da Revolução Francesa se transformaria provavelmente em um ativo defensor das políticas externas da França revolucionária.

A propaganda contemporânea é diferente, sob os pontos de vista quantitativo e qualitativo, da prevalecente nas épocas anteriores. Devido aos avanços da tecnologia moderna, o seu escopo e o seu grau de eficiência cresceram enormemente des-

[3] Ver também as páginas 292-3.

de a Segunda Guerra Mundial. Ela se tornou em um instrumento autônomo de política externa, coordenado com os instrumentos tradicionais da diplomacia e da força militar. Desse modo, durante o período monolítico do comunismo, os comunistas de todas as partes apoiavam as políticas externas da União Soviética, do mesmo modo como os simpatizantes da democracia no mínimo se opunham às tais políticas, se é que já não eram propagadores ativos das políticas externas dos Estados Unidos. Quanto mais comunistas houvesse, mais forte seria o apoio às políticas externas da União Soviética. Paralelamente, o êxito das políticas internacionais norte-americanas dependia em grande parte da força e do grau de disseminação das convicções anticomunistas ao redor do mundo. O resultado de uma eleição ou de uma guerra civil poderia determinar o curso futuro da política externa de um país. Se o Partido Comunista ganhasse, o país poderia alinhar-se com a União Soviética. Se vencessem os partidos democráticos, ele poderia permanecer neutro ou passar a apoiar os Estados Unidos. Desse modo, prevenir tais desenvolvimentos adversos na distribuição doméstica do poder em outras nações e promover o surgimento de outros mais favoráveis tornou-se uma tarefa vital para os contendores na luta das filosofias políticas em busca da fidelidade das pessoas.

A guerra ou a propaganda psicológica junta-se à diplomacia e à força militar na qualidade de terceiro dos instrumentos com os quais a política externa busca alcançar os seus objetivos. Independentemente dos instrumentos empregados, o objetivo supremo da política externa é sempre o mesmo: promover os seus próprios interesses mediante a transformação da mente do seu opositor. Para alcançar tal fim, a diplomacia se vale de persuasão de promessas e ameaças, em termos, respectivamente, da satisfação ou da negação de interesses; a força militar recorre ao impacto físico da violência real sobre a capacidade do oponente de lutar por certos interesses; e a propaganda emprega e cria convicções intelectuais, avaliações morais e pre-

ferências emocionais para apoiar os seus próprios interesses. Toda política externa, portanto, gira em torno da disputa pela mente das pessoas; mas a propaganda é algo mais restrito, no sentido específico de que ela busca amoldar diretamente as mentes das pessoas, em vez de recorrer a instrumentos intermediários como a manipulação de interesses ou a violência física.

A diplomacia e a guerra repousam sobre uma história longa e contínua, razão por que a compreensão teórica de seus princípios está muito adiantada. Já a propaganda, como um instrumento autônomo de política externa, é relativamente uma novidade: sua teoria e sua prática mostram os sinais da inexperiência.

Três Princípios da Propaganda

Quais são os princípios fundamentais que devem dirigir a luta pela conquista das mentes dos homens, a ser travada com as armas da propaganda? Há três problemas, muito freqüentemente confusos na teoria e mal administrados na prática, que necessitam ser esclarecidos: o primeiro, a relação entre o conteúdo da propaganda e seu grau de eficiência; o segundo, a relação entre propaganda e as experiências da vida e os interesses daqueles que a propaganda tenta alcançar; terceiro, a relação entre a propaganda e a política externa para a qual a propaganda serve de instrumento.

1. As grandes filosofias do passado que capturaram a imaginação dos homens e os impeliram para a ação política – tais como as idéias das revoluções americana e francesa e os lemas do bolchevismo e do fascismo – tiveram pleno êxito, não porque fossem verdadeiras, mas porque foram aceitas como tais, isto é, porque deram às pessoas a que apelavam aquilo que elas estavam esperando, tanto em termos de conhecimento como em termos de ação. Ninguém duvida de que são totalmente

falsas as teorias racistas dos nacionais-socialistas; e, apesar disso, os argumentos de antropólogos muito reputados foram completamente perdidos em sua luta com aquelas teorias de domínio sobre a mente do povo. A interpretação econômica do imperialismo e da guerra está claramente em conflito com todos os fatos conhecidos; e no entanto a crença popular nela é praticamente inarredável.

A patente falsidade daquelas teorias constituía um fator irrelevante para o seu sucesso ou fracasso. O que provou ser decisivo para o seu êxito foi a sua capacidade de satisfazer carências intelectuais e políticas profundamente sentidas. O autoritarismo frustrado do povo alemão aproveitou-se das teorias racistas como se fossem uma ferramenta com a qual eles poderiam provar a si próprios, apesar de todas as aparências em contrário, que eram, pela própria natureza, superiores a todas as outras pessoas e que, adotadas as políticas corretas, eles também se tornariam superiores de fato. Na expectativa dessa ascendência da Alemanha, as teorias raciais tornaram praticamente obrigatório que o povo alemão testasse sua superioridade sobre as minorias existentes em seu território, e o inevitável sucesso da experiência pareceu-lhes constituir a prova experimental da verdade das próprias teorias raciais.

De modo semelhante, a interpretação econômica do imperialismo e da guerra satisfaz necessidades intelectuais e políticas sentidas profundamente. A mente popular, aturdida pela complexidade desconcertante das relações internacionais de nossos tempos, aspira por uma explicação que seja simples e plausível. A interpretação econômica, ao trazer essa explicação, põe finalmente em sossego a mente popular. Ela preenche, em termos de ação política, uma função similar àquela realizada pelas teorias raciais. Ao empregar expressões como "fomentadores de guerra de Wall Street" ou "produtores de munição", ela fornece um símbolo facilmente acessível, que a ação política pode usar como se fosse uma prática de tiro ao alvo. De acordo com a

teoria, é possível tomar medidas "para obter lucros da guerra" ou para restringir o comércio com os beligerantes. Realizadas essas medidas, o imperialismo e a guerra parecem ter perdido a sua ameaça, e a mente popular pode sossegar duplamente satisfeita, sabendo afinal em que consiste a política internacional e consciente de ter agido em consonância com esse conhecimento.

Não existe correlação exata entre a verdade de uma filosofia política e a sua eficácia em termos de propaganda política. Há casos em que uma filosofia política, embora falsa em suas premissas e conclusões, consegue capturar as mentes de grandes multidões. Por outro lado, uma filosofia política não pode basear-se exclusivamente na força interna de suas verdades para vencer a luta pelas mentes das pessoas. É mais importante que ela estabeleça uma conexão peculiar entre as suas verdades e as mentes humanas que ela pretende influenciar. Essa conexão pode ser alcançada graças às experiências e aos interesses de vida que determinam o grau de receptividade dos homens às idéias políticas.

2. As filosofias políticas afirmam possuir verdades válidas em toda parte e a qualquer momento, embora os homens só sejam receptivos a certas idéias, em determinadas épocas, e de acordo com as circunstâncias em que eles vivem. E essas circunstâncias, como já vimos, [1] variam imensamente, não só no decorrer do tempo, mas também com respeito a diferentes tipos de pessoas, em um mesmo período da história.

O comunismo se mostra vitorioso sempre que seus princípios sobre igualdade social, econômica e política correspondem às expectativas de pessoas para quem a extinção das desigual-

[1] Ver páginas 486-7.

dades constitui a mais urgente das aspirações. A filosofia ocidental venceu sempre que, nas aspirações populares, o desejo de liberdade política recebeu tratamento prioritário sobre quaisquer outras necessidades. Essa é a razão por que se pode dizer que o comunismo perdeu em grande parte a luta pelas mentes das pessoas na Europa Central e Oriental, e que a democracia, de um modo geral, foi derrotada na Ásia. Na Europa Central e Oriental, as promessas comunistas de igualdade não puderam fazer esquecer as experiências de vida que aqueles povos tiveram com a tirania do Exército Vermelho e com a polícia secreta russa. Naquelas regiões, o comunismo só teve êxito nos segmentos do povo em cujas experiências de vida o desejo de igualdade, particularmente na esfera econômica, prevaleceu sobre as preocupações com a liberdade.

Por outro lado, na Ásia, a democracia saiu perdendo sempre que as suas atrações foram apresentadas de um modo desvinculado das experiências de vida e interesses dos povos locais. O que aquela gente queria, acima de tudo, era a possibilidade de libertar-se do colonialismo ocidental. Enquanto a filosofia democrática fosse contraditada pelas experiências de vida dos povos asiáticos, como poderia a democracia ter qualquer possibilidade de êxito na disputa de idéias? A importância desse distanciamento entre a propaganda política e as experiências cotidianas do homem do povo foi mostrada, de modo muito claro, em uma reportagem publicada no periódico *Chicago Daily News*, em 30 de setembro de 1950, de autoria de Fred Sparks:

> "No outro dia, visitei um pequeno fazendeiro nas proximidades de Saigon. ...
>
> Valendo-me de meu intérprete, perguntei o que ele achava da idéia de os americanos virem para a Indochina. Ele disse:

> 'Os homens brancos ajudam os homens brancos. Vocês fornecem armas para ajudar os franceses a matarem o meu povo. Queremos ficar livres de todos os estrangeiros, e o Viet Minh ...estava aos poucos expulsando os franceses.'
>
> Eu contestei: 'E você não sabe que há um homem branco por trás do Viet Minh? Não sabe que Ho Chi Minh recebe ordens dos russos?'
>
> Disse ele: 'Em Saigon, eu vi americanos e franceses. Nunca ouvir dizer que há homens brancos com o Viet Minh.' "

O que torna esse episódio mais significativo é o fato de que, em boa medida, ele representa a reação da Ásia às idéias ocidentais. E em nenhum outro lugar foi essa reação mais drástica e mais significativa, com sérias conseqüências para o Ocidente, do que na China, pois em nenhuma outra parte foi mais dramático o contraste entre a filosofia e as experiências de vida do povo. O secular registro antiimperialista norte-americano e toda a boa vontade que ele havia criado na China para os Estados Unidos foram varridos de uma só vez, quando armas americanas foram usadas para matar chineses e quando aviões americanos lançaram bombas nas cidades litorâneas daquele país. Veja-se o que disse a revista *Economist*, de Londres, a propósito dos ataques aéreos nacionalistas sobre a cidade de Shanghai:

> "Na imprensa, esses ataques foram descritos como sendo a obra não só dos 'imperialistas americanos' como dos 'rebotalhos lacaios e reacionários' de Formosa. E aqueles bombardeios liquidaram qualquer fé em Chiang Kai-shek que ainda pudesse ter ficado entre as classes menos educadas, enquanto de modo não menos efetivo expulsaram toda esperança na América, mesmo em áreas onde ela existira."

E aqui, mais uma vez, as qualidades inerentes das idéias americanas, em termos da verdade e do bem que elas encerram, mostraram-se totalmente irrelevantes para o êxito ou a derrota na guerra ideológica. O que realmente decidiu a questão foi a irrelevância patente da propaganda democrática, à luz das experiências do homem da rua. As políticas que os Estados Unidos defendiam, ou pareciam defender, tornaram impossível qualquer sucesso na guerra de idéias.

3. A estratégia política tem de preencher três funções para a guerra ideológica. Em primeiro lugar, ela tem de definir claramente os seus objetivos e os métodos por meio dos quais ela se propõe atingi-los. Em segundo, ela tem de identificar as aspirações populares daqueles junto aos quais a propaganda vai ser feita, no que diz respeito a seus objetivos e métodos. Em terceiro, precisa determinar até que ponto a guerra psicológica é capaz de apoiar a estratégia política.

A fraqueza política do Ocidente na Ásia, além das outras razões já mencionadas, resulta da debilidade de suas estratégias políticas. Uma vez que o Ocidente não se sente realmente seguro de seus objetivos, nem dos métodos com que deva atingi-los, as suas políticas psicológicas se revelaram sempre muito inclinadas a buscar refúgio dessas incertezas da política em generalidades democráticas. Desse modo, a propaganda ocidental tem-se mostrado propensa a salientar as virtudes e verdades da democracia e os vícios e falsidades do bolchevismo.

Essa mesma propensão para tais abstrações morais e filosóficas vem impedindo a investigação objetiva daquilo que o povo realmente deseja. Seguros, como nos achamos em geral, de que já temos as nossas vidas protegidas contra as vicissitudes da morte pela violência e de que não nos faltarão nem alimentos nem abrigo, passamos a concentrar nossos pensamentos e nossos esforços na preservação da liberdade e na busca da felicidade. Uma vez que as coisas ocorrem dessa forma conosco, erigimos essa nossa experiência, mesmo que limitada e sujeita às condi-

ções de tempo e de espaço, em um princípio universal, que pretende ser válido em qualquer parte e a qualquer tempo. E, desse modo, tendemos a presumir, pelo menos por implicação, que as conquistas tidas por nós como certas são válidas para todos os homens e que o objetivo de nossa luta representa o alvo das aspirações de toda a humanidade. No entanto, já ficou comprovado que as diferentes experiências de vida dos homens podem construir, sobre o alicerce de traços psicológicos comuns, uma estrutura de diferentes aspirações políticas.

Assim, a capacidade da democracia ocidental de falar com proveito aos povos da Europa e da Ásia dependerá de sua capacidade de estabelecer dois relacionamentos distintos: o primeiro, entre as aspirações desses povos e as estratégias políticas do Ocidente; o segundo, entre essas políticas e a sua propagação verbal. Há situações em que se pode alcançar uma concordância entre esses três fatores com uma relativa facilidade. A manutenção da guerra política contra a Alemanha nacional-socialista, na Europa ocupada, durante a Segunda Guerra Mundial, apresentou, sob esse aspecto, poucas dificuldades, uma vez que as aspirações populares, bem como as políticas seguidas pelas Nações Unidas, haviam sido claramente definidas. Tanto umas como as outras buscavam a destruição do nacional-socialismo, motivo por que foi fácil expressar tal objetivo em palavras. De modo semelhante, as estratégias políticas e militares destinadas a manter o *status quo* na Europa contra a expansão soviética exprimem as aspirações dos povos da Europa Ocidental e prestam-se a uma formulação verbal nos termos da Doutrina Monroe, do Plano Marshall e da Aliança do Atlântico. Já na Europa Oriental e na Ásia, bem como na própria União Soviética, a missão da guerra psicológica não é tão simples, pois ela se vê confrontada por dois dilemas. O primeiro diz respeito à incompatibilidade entre uma determinada estratégia política seguida em uma região e a modalidade de guerra psicológica travada em uma outra. O segundo resulta da impossibilidade de manter uma

determinada estratégia política exclusivamente por meio da guerra psicológica.

O primeiro dilema pode ser ilustrado com as relações entre o que se costumava considerar o objetivo da política americana na Europa Oriental e o objetivo de nossa guerra psicológica voltada para a União Soviética. O objetivo de nossa política externa na Europa Oriental, na década de 1950, era definido como a liberação daqueles povos da dominação russa. E o objetivo de nossa guerra política dirigida à União Soviética consistia então em apelar para o povo russo, passando por cima do governo soviético, mostrando-lhe os nossos objetivos reais, na expectativa de vir a forçar uma revisão das políticas soviéticas, mediante uma pressão da opinião pública russa. Contudo, o objetivo da liberação da Europa Oriental, especialmente no que diz respeito à Polônia e aos Estados bálticos, vai contra centenárias aspirações nacionais da Rússia, a respeito das quais jamais existiu qualquer separação entre o povo e o governo. Uma política voltada para a Europa Oriental que vise a contrariar os anseios tanto do povo como do governo russo teria de resultar na destruição de quaisquer possibilidades, fossem eles quais fossem, de separar o povo russo do governo soviético por meio de uma guerra psicológica. Quando ocorrem situações desse tipo, cabe aos formuladores da política global estabelecer uma prioridade de objetivos e, em função dessa, subordinar os objetivos da guerra política aos da estratégia política, ou vice-versa.

Uma ilustração impressionante do outro dilema nos é dada pelo efeito de propaganda da intervenção norte-americana na Indochina. Os efeitos psicológicos imediatos daquela intervenção foram desfavoráveis aos Estados Unidos. As palavras do camponio indochinês ao repórter Sparks encontraram eco em muitas partes. O que nos parece importante no contexto desta discussão foi a incapacidade dos Estados Unidos de recorrer a medidas imediatas de caráter psicológico para contrapor à desvantagem psicológica daquela intervenção. Os efeitos psicológicos da inter-

venção de brancos nos assuntos da Ásia, seguindo a tradicional modalidade do imperialismo ocidental, podem ser refutados, não mediante uma guerra política, mas somente por meio de estratégias políticas, militares e econômicas que irão contrariar as experiências indochinesas sobre a intervenção branca. Em situações desse gênero, a resposta imediata à desvantagem psicológica decorrente de uma dada estratégia política ou militar não é a propaganda, mas políticas que estabelecerão as precondições psicológicas para deslanchar uma propaganda bem-sucedida.

Nesse contexto, assume uma importância especial a ajuda técnica e econômica para áreas subdesenvolvidas, visto que essa modalidade de ajuda difere da mera propaganda, exatamente pela circunstância de que ela constitui um ato concreto e não uma promessa. Em lugar de ficar dizendo a outros povos o que deveria ser feito, ou o que está sendo feito em outros lugares, essa ajuda torna reais, no ato, as promessas da propaganda. Contudo, para ser plenamente efetiva como arma de propaganda, a assistência técnica e econômica precisa satisfazer a dois requisitos.

Primeiro: ela tem de beneficiar as pessoas a quem é prestada, não somente a longo prazo, mas imediatamente e de um modo compreensível para elas. É muito freqüente que a ajuda externa deixe de satisfazer essa precondição, pois muitas vezes esbarra contra a resistência política e cultural ao desenvolvimento econômico. Todos sabemos que o subdesenvolvimento econômico resulta freqüentemente não de causas naturais, mas de um sistema político que tem interesse na perpetuação do atraso. Um sistema político, por exemplo, que deriva o seu poder de uma estrutura imobiliária em que os proprietários estão sempre ausentes das terras, dificilmente irá querer destruir-se, engajando-se em um programa de reforma da propriedade agrária. E a ajuda externa, quando absorvida por grupos sociais opostos ao desenvolvimento econômico, pode acabar revigorando as forças que defendem o *status quo*, e aumentar ainda mais a distância que separa os ricos dos pobres. O atraso econômico

pode dever-se ainda a vários fatores culturais – tais como a descrença na possibilidade de progresso ou na utilidade de poupar recursos – que podem se manter intocáveis, a despeito da transferência de verbas ou de experiência tecnológica, por meio da ajuda externa.[5]

Segundo: a fonte estrangeira da ajuda tem de ser evidente para os recipiendários. Aqui, entra em jogo novamente a propaganda propriamente dita, dando o devido crédito ao órgão estrangeiro do qual provém a ajuda, e vinculando essa ajuda e seus benefícios à filosofia geral, à natureza e às políticas do referido órgão estrangeiro.

A luta pela mente das pessoas constitui, portanto, uma tarefa de infinita sutileza e complexidade. Nada é mais fácil e mais certo de contar com o apoio popular, em seu próprio país – e também mais certo de fracasso, no estrangeiro – do que encetar uma missão tão complexa, recorrendo ao espírito e às técnicas associadas a um discurso patrioteiro de 4 de julho. As simples filosofia e técnicas da cruzada moral podem ser úteis e até mesmo indispensáveis para a tarefa doméstica de conquistar a opinião pública em favor de uma determinada política; mas podem revelar-se armas grosseiras na disputa das nações pelo domínio sobre as mentes das pessoas. A propaganda não envolve somente uma luta entre o bem e o mal, entre a verdade e a mentira, mas também do poder contra o poder. Nessa disputa, a virtude e a verdade não prevalecem simplesmente pelo fato de serem anunciadas. Elas têm de ser implementadas no contexto estável de uma estratégia política que torna ambas relevantes e plausíveis. Estará bastante errado quem conceber a missão psicológica da democracia, na disputa com o bolchevismo, primor-

[5] Para uma discussão sistemática, ver Hans J. Morgenthau, *A New Foreign Policy for the United States* (New York : Frederick A. Praeger, 1969), pp. 88 e seguintes.

dialmente em termos do problema tecnológico de perfurar a Cortina de Ferro e comunicar as verdades eternas da democracia para todo o mundo. A batalha política nada mais é do que o reflexo, no campo das idéias, das estratégias políticas e militares que ela busca apoiar. Ela pode ser pior que essas políticas, mas jamais será melhor. Ela retira a sua força das qualidades dessas políticas. Com elas, ela vence ou fracassa. Para ser efetivo, o chamamento à vitória, na disputa pelas mentes das pessoas, tem de ser concebido primariamente como um chamamento a estratégias políticas e militares que apresentam possibilidades de vitória. E aqui, mais uma vez, os fatos falam mais alto do que as palavras.

A disputa pelas mentes dos homens, ao buscar favorecer reivindicações rivais ao domínio universal por parte de diferentes nações, constituiu o golpe final, fatal, para aquele sistema social de intercâmbio internacional, dentro do qual, durante quase três séculos, as nações viveram juntas, em constante rivalidade, mas ainda assim sob o teto comum de valores compartilhados e padrões universais de ação. O colapso daquele teto destruiu o habitat comum das nações do mundo; as mais poderosas destas últimas buscam assegurar para si o direito de construí-lo de novo, mas de acordo com os seus próprios padrões. Sob as ruínas daquele teto jaz enterrado o mecanismo que manteve de pé as paredes daquela casa de nações: o equilíbrio de poder.

Capítulo XXI

O NOVO EQUILÍBRIO DE PODER

A destruição daquele consenso intelectual e moral que delimitara a disputa pelo poder durante quase três séculos retirou do equilíbrio de poder aquela energia vital que o transformara em um princípio vivo da política internacional. Em um processo simultâneo ao esgotamento daquela energia vital, o sistema de equilíbrio de poder sofreu três mudanças estruturais que dificultam a sua operação. [1]

A Inflexibilidade do Novo Equilíbrio de Poder

A redução numérica das grandes potências

A mais óbvia dessas mudanças estruturais que dificultam a operação do equilíbrio de poder pode ser encontrada na redução drástica do número de jogadores na peleja. No final da Guerra dos Trinta Anos, por exemplo, o Império Germânico era composto de cerca de 900 Estados soberanos, que o Tratado de Vestfália reduziu a 355. As intervenções napoleônicas, a mais notável das quais consistiu na reforma outorgada da Dieta de Regensburgo, de 1803, eliminou mais de 200 desses Estados soberanos. Quando se criou a Confederação Germânica, em 1815,

[1] Ver páginas 379-81, sobre outras alterações que já haviam ocorrido durante o século.

só havia 36 Estados soberanos para integrá-la. O processo de unificação da Itália, de 1859, eliminou 7 estados soberanos, e a unificação da Alemanha, em 1871, mais 24. Em 1815, no final das guerras napoleônicas, somente 8 nações – Áustria, França, Grã-Bretanha, Portugal, Rússia, Prússia, Espanha e Suécia – mereciam o título diplomático de grandes potências. Uma vez que Portugal, Espanha e Suécia só tinham recebido esse reconhecimento – que aliás iriam perder completamente, dentro em breve – devido a uma cortesia tradicional, o número real dos grandes poderes ficara de fato reduzido a 5. Na década de 60, a Itália e os Estados Unidos se juntaram a eles, seguidos no final do século pelo Japão.

No início da Primeira Guerra Mundial, havia de novo 8 grandes poderes, dos quais, pela primeira vez, dois se encontravam localizados completamente fora da Europa: Áustria, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Itália, Japão, Rússia e Estados Unidos. No final daquele conflito, haviam sido cortadas da lista a Áustria, a título definitivo, e a Alemanha e a Rússia, temporariamente. Duas décadas mais tarde, no começo da Segunda Guerra Mundial, era possível contar 7 grandes potências, dentre as quais a União Soviética e a Alemanha, que se haviam tornado de novo potências de primeira classe, ao passo que as demais tinham mantido o seu status. O fim da Segunda Guerra Mundial viu esse número reduzido a três – Grã-Bretanha, União Soviética e Estados Unidos –, enquanto que a China e a França, como deferência ao seu passado ou às suas potencialidades, eram tratadas nas negociações e nas organizações como se ainda fossem grandes potências. O poderio britânico, contudo, havia declinado de tal modo, que se tornara claramente inferior ao dos Estados Unidos e da União Soviética – os quais, graças à enorme superioridade sobre o próximo da fila, passaram a merecer serem chamados de superpotências.

Essa redução do número de países que têm condições de representar um papel importante na política internacional re-

presentou um efeito pernicioso sobre a operação do sistema de equilíbrio de poder. Esse efeito foi agravado pela redução do número absoluto de Estados, mediante as consolidações de 1648 e 1803, e pelas unificações nacionais do século XIX. Essa tendência à redução foi contrariada, mas só temporariamente, em 1919, pela criação de novos países na Europa Central e Oriental, uma vez que, nesse ínterim, esses mesmos países desapareceram como tais – os Estados bálticos, por exemplo – ou, de algum outro modo, deixaram de constituir fatores independentes no cenário internacional. Esses acontecimentos retiraram do sistema do equilíbrio de poder uma grande parcela de sua flexibilidade e incerteza e, em conseqüência, de seu efeito delimitador sobre os países ativamente engajados na disputa pelo poder.

Em épocas anteriores, como já vimos, o equilíbrio de poder operava na maior parte das vezes por meio de coalizões entre um grupo de países. As diferentes nações, embora diferindo em seu poderio, ainda guardavam a mesma ordem de magnitude. No século XVIII, por exemplo, Áustria, França, Grã-Bretanha, Prússia, Rússia e Suécia pertenciam à mesma classe, no que diz respeito ao seu respectivo poder relativo. Eventuais flutuações em seu poder costumavam afetar as suas posições respectivas na hierarquia dos poderes, mas não a sua qualidade de grandes potências. De modo parecido, no período de 1879 a 1914, o jogo da política do poder era travado por oito competidores de primeira classe, dos quais seis, os da Europa, se mantinham no jogo continuamente. Nessas circunstâncias, nenhum dos jogadores poderia ir muito longe em suas aspirações, a menos que estivesse seguro do apoio de pelo menos um ou outro de seus parceiros, e de modo geral ninguém podia contar com isso. Não havia virtualmente nenhum país, nos séculos XVIII ou XIX, que não se sentisse obrigado a abrir mão de uma posição avançada e a recuar de seus passos, caso não recebesse de outros países o apoio diplomático ou militar com que contava. Isso se aplicava de modo particular à Rússia, no século XIX. Por outro lado,

se a Alemanha – em violação às regras do jogo – não tivesse dado carta branca à Áustria para agir como lhe aprouvesse com relação à Sérvia, é quase certo que a primeira não teria ousado avançar tanto como o fez. Como resultado, talvez tivesse sido possível evitar a eclosão da Primeira Guerra Mundial.

Quanto mais competidores estiverem empenhados ativamente no jogo, tanto maior será o número de combinações possíveis, e tanto maior será igualmente o grau de incerteza, não só quanto às combinações que irão efetivamente opor os jogadores entre si, como também quanto ao papel que cada jogador individual desempenhará nelas. Tanto o cáiser Guilherme II em 1914, como Hitler, já em 1939, se recusaram a acreditar que a Grã-Bretanha, e finalmente os Estados Unidos, se juntariam aos seus inimigos. Além disso, nenhum dos dois soube avaliar o efeito da intervenção norte-americana. É óbvio que esses erros de cálculo, no tocante a prever quem lutaria contra quem, vieram a significar para a Alemanha a diferença entre vitória e derrota. Sempre que se confrontam coalizões de países com grau de poderio comparável, é inevitável que esse tipo de cálculo seja muito apertado, no sentido de que a defecção de um membro em potencial ou a inesperada adição de um outro não pode deixar de afetar profundamente o equilíbrio de poder, por vezes de modo decisivo. Por isso, no século XVIII, quando os príncipes costumavam trocar de aliados com a maior facilidade, tais cálculos se mostravam com freqüência quase que indistinguíveis de meros palpites extravagantes. E, como conseqüência, a extrema instabilidade do equilíbrio de poder, resultante da absoluta imprevisibilidade das alianças, obrigou todos os jogadores não só a se mostrarem cautelosos em suas jogadas no tabuleiro da política internacional, como a assumirem o menor número possível de riscos, já que era tão difícil avaliar os perigos pela frente. Na Primeira Guerra Mundial, ainda representava um elemento de suma importância, capaz de afetar o resultado final do conflito, saber se a Itália permaneceria neutra ou se entraria na guerra, ao lado dos Alia-

dos. Foi por reconhecer essa importância que os dois lados realizaram grandes esforços para influir sobre a decisão italiana, até mesmo mediante a apresentação de promessas de acréscimo de território. E a situação semelhante ainda triunfou, embora em um grau menor, até mesmo com respeito a um país relativamente tão fraco como a Grécia.

A bipolaridade do poder

Este aspecto do equilíbrio de poder sofreu uma transformação radical nos últimos anos. Já na Segunda Guerra Mundial, as decisões de países como a Itália, a Espanha ou a Turquia, ou até mesmo a França, de juntar-se a um ou ao outro lado do conflito, constituíram meros episódios – bem-vindos ou temidos, é claro, pelos beligerantes –, de modo algum, sequer mesmo remotamente, capazes de transformar a vitória em derrota, ou vice-versa. Era tão grande a disparidade de poder entre, por um lado, os países de primeira categoria – tais como Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha, Japão e Alemanha – e todos os demais países combinados, pelo outro lado, que a defecção de um aliado ou o acréscimo de um outro país não mais poderia desequilibrar a balança de poder e, com isso, afetar materialmente o resultado final da luta. É bem possível que, sob a influência de mudanças de alinhamento, um dos pratos da balança pudesse elevar-se um pouco, enquanto o outro baixaria ainda mais, sob um peso maior. No entanto, essas mudanças não mais poderiam reverter a relação entre os dois pratos, já predeterminada pelo peso preponderante das potências de primeira categoria. De agora em diante, só passava a ter relevância a posição das grandes potências – Estados Unidos, União Soviética e Grã-Bretanha, de um lado, e Alemanha e Japão, do outro. Essa situação, que foi pela primeira vez constatada durante a Primeira Guerra Mundial, viu-se acentuada pela polaridade entre os Estados Unidos e a União Soviética, e constitui hoje a

mais importante característica da política internacional. A potência dos Estados Unidos e da União Soviética, em comparação o poder de seus aliados efetivos ou potenciais, tornou-se de tal modo avassaladora, que, graças ao seu peso predominante, as duas superpotências determinam o equilíbrio de poder entre as duas. No momento, esse equilíbrio não pode ser alterado de modo decisivo, pelo menos a curto prazo, por eventuais mudanças de alinhamento de um ou outro de seus aliados. O equilíbrio de poder transformou-se de multipolar em bipolar.

A tendência para um sistema de dois blocos

Como resultado, desapareceu a flexibilidade da balança do equilíbrio de poder e, com ela, a sua influência limitadora das aspirações de poder dos principais atores do cenário internacional. Hoje, as duas superpotências se confrontam, sendo que cada uma delas é incomparavelmente superior a qualquer outro poder, ou possível combinação de outros poderes. É de tal ordem a disparidade de forças entre as grandes potências e os países menos importantes, que estes últimos, abrigados à sombra dos primeiros, não só perderam a sua capacidade de fazer mover os pratos da balança, como também perderam em grande parte aquela liberdade de movimentos que lhes permitia em outras eras desempenhar um papel tão importante, e muitas vezes decisivo, na manutenção do equilíbrio de poder. O que antes se aplicava somente a um grupo de pequenos países, tais como certas nações latino-americanas, em suas relações com os Estados Unidos, e a Portugal, em suas relações com a Grã-Bretanha, hoje é válido para muitos países. Eles se encontram na órbita de um ou outro desses dois gigantes, cuja predominância política, militar e econômica pode mantê-los onde se encontram, até mesmo contra a vontade dos próprios. Por isso, não se deve a um mero acaso o fato de que falamos de "satélites", quando nos referimos aos relutantes e impotentes aliados da outra superpotência.

Hoje, nem os Estados Unidos nem a União Soviética precisam mais estar olhando para trás, sobre seus ombros, como ainda faziam durante a Segunda Guerra Mundial, com receio de que a defecção de um aliado importante possa colocar em risco o equilíbrio de poder. Foi-se a era das novas combinações e das alianças em contínua mutação, a exigir vigilância, circunspecção e cautela constantes – situação essa que atingiu sua culminância no século 18 e veio a morrer somente com a Segunda Guerra Mundial.

Esse desenvolvimento, contudo, não significa que as superpotências nada tenham a temer de seus aliados. Mesmo que esses parceiros continuem em suas respectivas órbitas, por sua livre decisão, o fato é que eles lá podem permanecer ou como defensores decididos e efetivos das políticas da superpotência ou como prisioneiros recalcitrantes e não confiáveis. Eles por vezes conseguem, quando muito, movimentar-se do centro da órbita para a sua periferia, mediante o que afrouxam o controle que a superpotência exerce na sua órbita e, com isso, reduzem o respectivo grau de utilidade para o conjunto.

Dentro do contexto de um equilíbrio de poder inflexível, e no que diz respeito aos alinhamentos de cada lado, as superpotências podem ter nos seus aliados uma fonte de força ou de debilidade. Antes da Segunda Guerra Mundial, uma das principais questões com que se debatiam as grandes potências era saber: "Como poderei conservar os aliados que temos?" Em contraste, a mais importante indagação das superpotências nos dias que correm, e relativamente aos seus aliados, vem a ser: "Como poderemos conquistá-los e mantê-los como participantes decididos e eficientes de nossas políticas?" Essa preocupação gera a necessidade de que as superpotências disponham de políticas flexíveis e conciliatórias. O seu poder em relação aos aliados é esmagador, mas mesmo assim está sujeito a limites. É bem verdade que, em um grau sem precedentes, elas são senhoras de suas próprias políticas e de seus próprios destinos; mas não são donas absolutas. Dentro de certos limites, e se quiserem extrair

o máximo de vigor do apoio dado por seus aliados, elas precisam adaptar as suas políticas aos desejos deles.

Uma vez que as nações comprometidas já estão aninhadas em suas respectivas órbitas, o principal elemento de flexibilidade para o equilíbrio de poder passa a ser dado pelos potenciais movimentos das nações não engajadas. Se optarem finalmente por mudar, para qual dos lados se voltarão, por exemplo, as nações da África e da América Latina? O desenvolvimento do equilíbrio do poder mundial, no futuro imediato, dependerá em grande medida do destino que esses e outros países não engajados vierem a tomar. Somente em um futuro ainda distante será possível saber com certeza se o advento de determinadas condições políticas e tecnológicas, tais como a aquisição de armas nucleares próprias, levará ao desenvolvimento de novos centros de poder, os quais poderiam novamente movimentar-se independentemente, de um lado para o outro. Esses novos centros de poder poderiam surgir dentro ou fora dos dois blocos atuais. A França já aspirou a uma tal situação, de poder independente dentro do contexto flexível de uma aliança tradicional com os Estados Unidos; e o mesmo pretende a China, em competição e rivalidade com a União Soviética. Caso um desenvolvimento desse gênero venha a se concretizar, o presente sistema bipolar de política mundial terá revertido ao modelo tradicional, multipolar.

O Desaparecimento do "Balanceador" [2]

A segunda modificação na estrutura do equilíbrio de poder, que testemunhamos hoje, não é mais que o resultado inevitável da mudança que acabamos de discutir. Trata-se do desapareci-

[2] Ver também a discussão sobre o "mantenedor" do equilíbrio, nas páginas 366 e seguintes.

mento do "balanceador", isto é, do "mantenedor" do equilíbrio. Tanto a supremacia naval quanto a virtual imunidade a ataques estrangeiros, por mais de três séculos, permitiram à Grã-Bretanha exercer essa função, com vistas ao equilíbrio de poder. Hoje, o Reino Unido não mais reúne condições para desempenhá-la, uma vez que a moderna tecnologia de guerra retirou das esquadras o domínio inconteste dos mares. A força aérea moderna não somente pôs um fim à invulnerabilidade física das Ilhas Britânicas, como também transformou em ponto fraco a antiga vantagem que estava implícita na concentração de população e indústrias, em um território relativamente pequeno, próximo a um continente.

Na grande contenda entre a França e os Habsburgos, em torno da qual evoluiu o moderno sistema de Estados (pelo menos até a "revolução diplomática" de 1756, quando a França se aliou àquela Casa, contra a Prússia), a Grã-Bretanha foi capaz de desempenhar os papéis de controle e repressão, típicos da função do "balanceador", porque ela era forte em comparação com os dois contendores e seus aliados, de modo a tornar provável a vitória do lado que ela resolvesse apoiar. A mesma situação prevaleceu ainda durante as guerras napoleônicas, por todo o século XIX e o início do século XX. Hoje, porém, a Grã-Bretanha não detém mais uma posição tão decisiva. Seu papel de "mantenedor" do equilíbrio chegou ao fim, deixando o sistema de Estados moderno sem os benefícios de controle e pacificação que ela lhe assegurara em outras eras. Ainda na altura da Segunda Guerra Mundial, a neutralidade da Grã-Bretanha ou seu alinhamento com a Alemanha e o Japão, em vez de com as Nações Unidas, teria certamente significado para estas últimas a diferença entre vitória e derrota. Hoje, contudo, tendo em vista as prováveis tendências no desenvolvimento da tecnologia de guerra e a distribuição de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética, é muito provável que a atitude da Grã-Bretanha em um conflito armado entre aquelas duas potências não afetasse o desfecho final de modo decisivo.

De tudo o que acaba de ser dito, segue-se que o declínio relativo de poder da Grã-Bretanha, e sua conseqüente incapacidade de manter uma posição-chave na manutenção do equilíbrio de poder, não constitui uma ocorrência isolada atribuível exclusivamente à própria Grã-Bretanha. Trata-se, melhor dizendo, da conseqüência de uma modificação estrutural que acaba influenciando o funcionamento do sistema de equilíbrio de poder em todas as suas manifestações. Tornou-se impossível, portanto, para qualquer outra nação, herdar a situação privilegiada e dominadora que a Grã-Bretanha conseguira manter por tanto tempo. Aliás, o que ocorreu não foi tanto o fato de que o poder do tradicional titular daquela posição tenha declinado, incapacitando-o a desempenhar o seu papel secular: a verdade é que aquela função não existe mais. Com dois imensos gigantes suficientemente fortes para determinar sozinhos a posição dos pratos da balança de poder, com base exclusivamente nos respectivos pesos, deixa de haver espaço para um terceiro poder, ou terceira força, exercer uma influência decisiva. Torna-se fútil, portanto, nos dias atuais, alimentar a esperança de que qualquer outra nação, ou grupo de nações, venha a ocupar o lugar deixado pela Grã-Bretanha.

O problema de uma "terceira força"

Tais esperanças chegaram a ser alimentadas, algumas vezes, por umas quantas nações, ou grupos de nações, que não se haviam engajado definitiva ou complemente nem no bloco ocidental nem no bloco oriental. Tais nações podem de fato reunir condições para manter a posição de uma "terceira força", desde que permaneçam afastadas das principais disputas políticas e militares entre o Ocidente e o Oriente, e desde que continuem sem se engajar definitiva ou completamente em qualquer dos dois lados. Tendo em vista a disparidade de poder entre elas e as duas superpotências, é difícil imaginar o que elas poderiam desejar além disso. Embora seja certamente pretensioso sugerir que jamais

poderão ser realizadas as suas esperanças de desempenhar um papel decisivo como "terceira força" no sistema de equilíbrio de poder, por serem imprevisíveis as mudanças tecnológicas, parece-nos seguro dizer que essas nações serão desapontadas em um futuro próximo. O general De Gaulle, por exemplo, advogou em uma série de discursos penetrantes e eloqüentes que uma Europa Unida deveria desempenhar, na qualidade de "terceira força", a tarefa pacificante e moderadora do "detentor" do equilíbrio de poder, entre os colossos do Oeste e do Leste. Ele disse em 28 de julho de 1946 o que iria repetir em numerosas declarações posteriores, especialmente após o seu regresso ao poder, em 1958:

> "Realmente, não há dúvida de que, comparada ao que era antes desta guerra que já leva trinta anos, a face do mundo se alterou em todos os sentidos. Há um terço de século, vivíamos em um universo em que seis ou oito grandes nações, dotadas aparentemente do mesmo poderio, e cada uma se associando às outras por meio de acordos muito engenhosos, conseguiam estabelecer uma situação de equilíbrio em que os menos poderosos se viam relativamente garantidos e se reconhecia o direito internacional, uma vez que qualquer violador em potencial teria de enfrentar uma coalizão de interesses morais ou materiais, e na qual, em última análise, a estratégia concebida e preparada com vistas a novos conflitos envolvia somente uma destruição rápida e limitada.
>
> Contudo, um ciclone alterou tudo isso. E já temos condições para fazer um inventário. Após tomarmos em conta o colapso da Alemanha e do Japão, bem como o enfraquecimento da Europa, verificamos que a União Soviética e os Estados Unidos se tornaram os únicos ocupantes da primeira categoria. É como se o destino deste mundo – que nos tempos modernos favorecem sucessivamente o Sacro Império Romano Germânico, a Espanha, a França, a Grã-Bretanha e o Império Alemão, conferindo a cada um, alternadamente, uma espécie de preeminên-

cia – tivesse agora decido dividir os seus favores com só dois beneficiários. Dessa decisão origina-se um fator de divisão, que substituiu o equilíbrio de outras eras."

Depois de se referir às preocupações causadas pelas tendências expansionistas dos Estados Unidos e da União Soviética, De Gaulle suscita a questão de restaurar-se um equilíbrio de poder mais estável.

"Quem, portanto, se não o velho mundo, poderá restabelecer pelo menos o equilíbrio entre os dois novos? A Velha Europa, que durante tantos séculos foi o guia do universo, encontra-se, como elemento necessário de compensação e de entendimento, em condições de constituir o coração de um mundo que tende a dividir-se em dois.

As nações do antigo Ocidente contam como suas artérias vitais o mar do Norte, o Mediterrâneo, o Reno. Elas estão geograficamente situadas entre as duas grandes massas de terra. Decididas a manter uma independência que se veria gravemente exposta, na eventualidade de uma conflagração, elas se acham física e moralmente atraídas tanto pelos esforços maciços dos russos como pelo avanço liberal dos americanos. Dotadas de vigor global, graças aos seus recursos próprios e aos dos vastos territórios a que estão vinculadas pelo destino, espalhando pelo mundo a sua influência e as suas atividades, qual não será o seu peso, se elas puderem um dia combinar as suas políticas, a despeito das dificuldades que as apartam de tempos em tempos!" [3]

[3] *New York Times*, 29 de julho de 1946, p. 1. Cf., para discursos posteriores, *ibid.*, 30 de junho de 1947, p. 1; 10 de julho de 1947, p. 3; entrevista coletiva, de 23 de julho de 1964, e discurso em Estrasburgo, de 22 de novembro de 1964.

Mas não é somente a debilidade das nações européias, em comparação com os Estados Unidos e a União Soviética, que as incapacita para realizar tal missão. Acima de tudo, a argumentação de De Gaulle parece ignorar a circunstância, aliás decisiva, de que a Grã-Bretanha só podia dar as suas benéficas contribuições à causa da paz, porque ela se encontrava geograficamente afastada dos centros de fricção e de conflito, porque ela não tinha propriamente interesses vitais em jogo naqueles conflitos, porque ela tinha a oportunidade de satisfazer as suas aspirações de poder em áreas além dos mares, os quais naquelas ocasiões ainda se encontravam fora do alcance dos principais contendores pelo poder.

Foi esse distanciamento triplo, bem como os seus recursos de poder, que permitiram à Grã-Bretanha desempenhar o papel de "mantenedor" do equilíbrio de poder. E as nações européias, hoje, não estão de modo algum afastadas dos centros de conflito, em termos de qualquer desses três tipos de afastamento. Muito ao contrário, elas se encontram profundamente envolvidas em todos os três, já que constituem, ao mesmo tempo, o campo de batalha e o preço da vitória, em uma eventual disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética. Elas se acham interessadas de modo permanente e vital na vitória de um ou do outro lado. E não têm condições de satisfazer aos seus interesses políticos vitais a não ser no próprio continente europeu. É por essas razões que as nações européias não poderiam gozar desse distanciamento e dessa liberdade de manobra, sem os quais não pode haver uma "terceira força", quer na qualidade de espectador não engajado, quer como o "detentor" do equilíbrio de poder.

O Desaparecimento da Fronteira Colonial

Com essa discussão, passamos a abordar uma terceira modificação na estrutura do equilíbrio de poder, isto é, o desaparecimento da fronteira colonial. O sistema de funcionamento desse

equilíbrio devia a sua influência moderadora e limitativa, que ele soube exercer no seu período clássico, não somente à sua própria mecânica ou ao clima moral em cujo contexto operava, mas também, em boa medida, à circunstância de que as nações que nele participavam raramente precisavam empregar todas as suas energias nas lutas políticas e militares em que se empenhavam umas com as outras. Naquele período, as nações buscavam poder mediante a aquisição de território, que era então considerado o símbolo e a substância do poder nacional. Conquistar terras de um vizinho poderoso era um dos métodos de ganhar poder. Mas havia, contudo, uma possibilidade muito menos arriscada para alcançar esse mesmo fim, e essa oportunidade era facultada pelas imensas vastidões de três continentes: a África, as Américas e a parte da Ásia adjacente aos oceanos orientais.

No decorrer da história do sistema de equilíbrio de poder, foi nessa oportunidade que a Grã-Bretanha identificou a principal fonte de seu poder e de seu distanciamento em relação às questões que envolviam as demais nações em um conflito contínuo. A Espanha dissipou o seu poderio explorando essa oportunidade e desse modo eclipsou-se como força a ser considerada na disputa pelo poder. O que representava uma grande e constante preocupação para a Grã-Bretanha e a Espanha só atraía em parte, e de modo esporádico, as energias de outras nações. As políticas francesas no século XVIII apresentam-nos exemplos muito esclarecedores do efeito recíproco da expansão colonialista e dos ataques imperialistas sobre o equilíbrio de poder então existente. Quanto mais intenso era o imperialismo francês, menos atenção dava a França à expansão colonial, e vice-versa. Os Estados Unidos e a Rússia, durante longas fases de sua história, estiveram ocupados com a tarefa de avançar as suas fronteiras para os espaços politicamente vazios de seus continentes, razão por que, durante tais períodos, deixaram de tomar parte ativa no funcionamento do equilíbrio de poder. A monarquia austríaca, especialmente durante o século XIX, acha-

va-se demasiadamente ocupada em manter o seu controle sobre as indóceis nacionalidades não-germânicas da parte central e sudoeste da Europa – que constituíam então a parte principal de seu império –, para ter condições de empreender algo mais do que limitadas excursões na política. Além disso, até bem mais tarde no século XVIII, a ameaça de uma agressão turca limitou a liberdade de movimentos da Áustria no tabuleiro da política internacional. E a Prússia, na qualidade de retardatária no círculo das grandes potências, teve de manter-se ocupada com a tarefa de defender e assegurar a sua posição havia pouco conquistada. Além do mais, ela se encontrava demasiadamente fraca na âmbito interno e em uma posição geográfica muito desfavorável para pensar em um programa de expansão ilimitada. E até mesmo depois de Bismarck ter conseguido a predominância do poder prussiano na Alemanha e do poder alemão na Europa, a política dele continuava sendo a de preservar aquele poder, e não a de expandi-lo.

No período compreendido entre 1870 e 1914, a estabilidade do *status quo* na Europa resultou diretamente, de um lado, dos riscos implícitos até mesmo nos menores movimentos nas fronteiras das próprias grandes potências e, de outro, da oportunidade de modificar o *status quo* nas regiões mais remotas, sem incorrer no perigo de uma conflagração geral. Como observa o historiador Arnold Toynbee:

> "No centro [do grupo de Estados que formam o sistema de equilíbrio de poder], cada movimento feito por um desses Estados, com o intuito de aumentar o seu poder, é zelosamente observado e engenhosamente oposto por todos os seus vizinhos, do mesmo modo como a soberania sobre uns poucos pés quadrados de território e algumas centenas de "almas" se torna o objeto da mais amarga e intransigente disputa. ... Nas suaves condições existentes na periferia, até mesmo um talento político bem medíocre se mostra muitas vezes capaz de

> realizar milagres. ... A soberania dos Estados Unidos pode expandir-se, sem quaisquer obstáculos, por toda a extensão da América do Norte, do Oceano Atlântico até o Pacífico. O domínio da Rússia cobre a Ásia, do Báltico ao Pacífico, enquanto o que havia de melhor na diplomacia da França e da Alemanha não consegue assegurar a posse tranqüila de uma Alsácia ou de uma Poznan."[1]

Com a unificação da Alemanha, em 1870, encerrou-se a consolidação dos grandes Estados-nações, motivo por que os ganhos territoriais na Europa só puderam daí em diante ser feitos às expensas das grandes potências ou seus aliados. Em seguida, e durante mais de quatro décadas, as grandes questões da política mundial estiveram relacionadas com nomes africanos, tais como Egito, Túnis, Marrocos, Congo, África do Sul, e com os decrépitos impérios asiáticos da China e da Pérsia. Como conseqüência dessas questões, surgiram várias guerras locais, como a Guerra dos Boêres, de 1899-1902, entre a Grã-Bretanha e as Repúblicas Boêres; a Guerra Russo-Japonesa, de 1904-05; além da Guerras Russo-Turca e Ítalo-Turca, respectivamente de 1877 e 1911-12. Deve-se observar, contudo, que em todos esses conflitos uma das grandes potências lutou contra o que se poderia chamar de poder "periférico", isto é, um poder que era o objeto designado da expansão do primeiro ou, no caso excepcional do Japão, de um competidor intruso. Nenhuma das grandes potências, em qualquer desses casos, teve a menor necessidade de pegar em armas contra uma das outras potências para concretizar seu intuito de avançar sobre os espaços politicamente vazios da África ou da Ásia.

[1] Arnold Toynbee, *A Study of History* (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1934), Vol. III, p. 302. (Reproduzido com permissão do editor.).

A política de compensações pôde então operar com o máximo sucesso, uma vez que havia muitas terras-de-ninguém, no sentido político, com que cada qual podia compensar-se e deixar que os outros fizessem o mesmo. Havia sempre a possibilidade de conciliação, sem comprometer os seus próprios interesses vitais; de recuar, mantendo as aparências; de evitar decisões ou postergá-las. Portanto, o período de 1870 a 1914 constituiu uma fase de barganhas diplomáticas e de troca-trocas inescrupulosos para ganhar terras alheias; de conflitos adiados ou de questões mal resolvidas, bem como, igualmente, foi uma época de paz contínua entre as grandes potências.

É significativo que a mais persistente e mais explosiva das grandes questões daquele período, embora ainda situada na periferia do círculo das grandes potências, se encontrasse geograficamente mais próxima a ele e pesasse mais diretamente sobre a distribuição do poder político e militar, em seu interior, do que qualquer outro dos importantes problemas da época. Foi a partir dessa questão (também chamada de Questão Oriental, ou dos Bálcãs), que consistia em saber como distribuir a herança da parte européia do Império Turco, que surgiu a conflagração da Primeira Guerra Mundial. Mais do que qualquer outra controvérsia daquele momento, a Questão Bálcã continha todo o potencial para levar a um conflito aberto entre as grandes potências – especialmente tendo em vista que os interesses de uma delas, a Áustria, estavam diretamente afetados pelas aspirações nacionalistas da Sérvia. Seria precipitado, contudo, dizer que esse desfecho seria inevitável. Poder-se-ia mesmo argumentar, com toda plausibilidade, que, se as grandes potências, especialmente a Alemanha, tivessem tratado a Questão dos Bálcãs, em 1914, de um modo tão feliz como haviam feito no Congresso de Berlim, em 1878 – isto é, reconhecendo a sua natureza periférica –, a Primeira Guerra Mundial bem que poderia ter sido evitada.

Quando Bismarck declarou, em 1876,[5] que, no que dizia respeito aos interesses da Alemanha, os Bálcãs não valiam sequer "os bons ossos de um simples mosqueteiro da Pomerânia", ele afirmava enfaticamente a natureza periférica da Questão dos Bálcãs, em relação aos interesses políticos e militares da Alemanha. Quando o governo alemão, em julho de 1914, prometeu apoiar quaisquer medidas que a Áustria decidisse tomar contra a Sérvia, ele assumia a posição oposta à adotada por Bismarck, e sem qualquer boa razão para isso. A Alemanha identificou-se com o desejo austríaco de submeter a Sérvia, como se estivesse em jogo algum interesse seu, enquanto que a Rússia se associava com a Sérvia, em defesa da independência desta última. E, assim, um conflito na periferia do sistema de Estados europeu transformou-se em uma luta que ameaçou afetar a distribuição global do poder dentro daquela estrutura.

As negociações se tornaram impossíveis, a menos que se admitisse barganhar os próprios interesses vitais do país. Já não era mais possível fazer concessões às expensas de um outro, uma vez que a identificação dos próprios interesses com os interesses de nações menores fez com que essas outorgas, aparentemente às custas de outros, passassem a ser percebidas como sendo concessões às expensas próprias. O confronto já não podia ser adiado porque, como já vimos, a maioria das grandes potências receavam que qualquer postergação acabaria reforçando o outro lado para um conflito armado que já se considerava como inevitável. Uma vez que as questões tinham sido trazidas da periferia para o centro do círculo das grandes potências, não havia mais como evadi-las. Era como se não existisse mais qualquer espaço para onde as pessoas pudessem afastar-se, a fim de fugir ao problema. A Rússia tinha de enfrentar a determinação austro-germânica de

[5] Na sessão do Reichstag [=Parlamento] Alemão, de 5 de dezembro de 1876.

resolver o problema da Sérvia nos termos ditados pela Áustria. Como conseqüência, a França tinha de encarar a invocação da Aliança Franco-Russa, feita pela Rússia; à Alemanha se impunha fazer face à ativação dessa aliança, e à Grã-Bretanha cabia agir, diante da ameaça feita à Bélgica. Não havia como escapar a essas questões, a não ser pagando o preço de ceder o que cada nação considerava como seus interesses vitais.

O que sucedeu em julho de 1914, como resultado, pelo menos em parte, de uma diplomacia desastrada, tornou-se hoje a conseqüência inevitável de mudanças estruturais no sistema de equilíbrio de poder. No período anterior à Primeira Guerra Mundial, era possível às grandes potências desviar as suas rivalidades, de suas próprias fronteiras mútuas para a periferia e para espaços politicamente vazios, porque, como já vimos, virtualmente todos os participantes ativos no equilíbrio de poder eram nações européias e, além disso, os principais pesos dessa balança do poder estavam localizados na Europa. Dizer que, durante aquele período, havia uma periferia de espaços politicamente vazios vem a ser uma maneira negativa de dizer que, naquela época, o equilíbrio de poder era qualitativa e quantitativamente circunscrito por limites geográficos. À medida que o equilíbrio de poder – agora com o seu peso principal distribuído nos três continentes – se amplia para a escala mundial, tende necessariamente a desaparecer a dicotomia entre, de um lado, o círculo das grandes potências e o seu centro e, de outro, o referido círculo e os espaços vazios do além. Agora, a periferia do sistema de equilíbrio de poder coincide com os confins da terra.

A Revolução Colonial

Assim, o que constituía antigamente a periferia da política mundial tende hoje a tornar-se um de seus centros – um dos principais teatros onde se trava a luta entre as duas superpotên-

cias, em termos do controle do território e das mentes dos homens. São dois os fatores responsáveis por essa mudança: a revolução dos países coloniais ou semicoloniais contra os seus antigos senhores e a tendência, inerente a um sistema bipolar, a transformar-se em um sistema de dois blocos.

O desaparecimento da fronteira colonial – em outras palavras, o termo final da expansão colonialista – é seguido imediatamente por um movimento contrário (que com ele coincide em grande parte), no qual os objetos da expansão colonial buscam reaver a sua independência e efetivar uma transformação fundamental nas relações entre as raças branca e de cor. Do mesmo modo como a maré alta constitui, ao mesmo tempo, a fase final do avanço do oceano e o início de seu movimento de refluxo, o encerramento da expansão colonial significa o início do fim do próprio colonialismo, uma vez que, ao atingirem os limites de sua expansão, os poderes coloniais alcançaram também os limites de seu poder supremo no mundo. De modo mais particular, o declínio político e militar das nações européias foi não só a causa, como, mais tarde, e em grande parte, também o resultado da revolução colonial.

Se o desaparecimento da fronteira colonial não tivesse coincidido com o declínio da Europa, em sua qualidade de centro de poder do mundo, aquilo que agora se transformara em um dos grandes momentos decisivos na história do mundo – no caso, a revolução colonial – apareceria em retrospecto como uma série de revoltas coloniais, malogradas como muitas de suas predecessoras. Contudo, o declínio óbvio das principais potências européias – especialmente como ficou demonstrado por suas derrotas nas mãos dos japoneses, durante a Segunda Guerra Mundial – estimulou a revolução colonial e, ou a tornou vitoriosa, ou fez com que o seu sucesso fosse inevitável no futuro próximo. E, assim, o que pareceria inconcebível no final da Segunda Guerra Mundial se havia tornado, em apenas vinte anos, mais um fato consumado: a retirada

voluntária da Grã-Bretanha da Birmânia(*), do Ceilão(**), da Índia, do Paquistão, da Malásia, de Cingapura e do Egito e a sua expulsão do Irã, do Iraque e da Jordânia; a retirada holandesa forçada da Indonésia; a expulsão da França da Indochina; a transformação dos impérios belga, britânico e português da África em países independentes.

Pode-se ver hoje, em retrospecto, que essa revolução colonial após a Segunda Guerra Mundial nada mais fora do que o capítulo final e a culminação de um processo de descolonização que havia começado com a Revolução Americana contra a Grã-Bretanha, no século XVIII; continuara com as revoluções latino-americanas contra Espanha e Portugal, e de suas possessões européias contra a Turquia, no começo do século XIX; e que dera um passo gigantesco para a frente, após a Primeira Guerra Mundial, com a dissolução do Império Austro-Húngaro, da parte européia do Império Russo e dos componentes arábicos da Turquia. A fase final da revolução colonial, nascida da debilidade da Europa, fez com que a Europa se tornasse mais fraca ainda. A preeminência política da Europa ao longo de todos os tempos modernos se devia à sua predominância sobre as raças de cor. Foi o diferencial tecnológico, econômico e militar entre o homem branco europeu e os homens de cor da África e da Ásia que permitiu à Europa conquistar e manter o seu domínio sobre o mundo. Seu desaparecimento secou a principal fonte de vigor – militar, econômico e político –, com base na qual as nações européias haviam podido compensar a sua inferioridade em quantidade, espaço e recursos naturais.

(*) Este país passou a chamar-se oficialmente de Mianmar [Nota do Tradutor].
(**) Este país passou a chamar-se oficialmente de Sri Lanka [Nota do Tradutor].

O declínio do poder europeu permitiu à revolução colonial a possibilidade de êxito, mas não lhe deu o seu verdadeiro estímulo. Como todas as revoluções legítimas, a revolução colonial irrompeu de um desafio moral à situação em que se encontrava o mundo. E isso se aplica de modo particular à mais madura de suas manifestações, a revolução asiática.

O desafio moral que emanava da Ásia constitui em sua essência um triunfo das idéias morais do Ocidente, que haviam sido disseminadas sob a bandeira de dois princípios morais: autodeterminação nacional e justiça social. Essas foram as idéias que, durante mais de um século, haviam guiado as políticas domésticas ou nacionais, ou que pelo menos haviam sido utilizadas como justificação moral para a ação política. Na esteira de suas conquistas, o Ocidente levou para a Ásia não somente suas instituições tecnológicas e políticas, mas também seus princípios de moralidade política. A nações ocidentais ensinaram aos povos asiáticos, por meio de seu próprio exemplo, que o desenvolvimento pleno das faculdades do indivíduo depende da capacidade da nação a que ele pertence de determinar por vontade própria os seus destinos políticos e culturais, e que vale a pena lutar pela liberdade nacional. E os povos asiáticos aprenderam essa lição. O Ocidente ensinou-lhes ainda que a pobreza e a miséria não constituem maldições impostas por Deus, que o homem tenha de aceitar passivamente, mas, ao contrário, são causadas em grande parte pelo próprio homem e por ele mesmo devem ser remediadas. E a maioria dos povos asiáticos aprendeu essa lição também. São esses princípios de autodeterminação nacional e de justiça social que a Ásia lança hoje contra o Ocidente, condenando e repelindo estratégias políticas e econômicas ocidentais, em nome dos próprios padrões morais do Ocidente.

O Declínio do Ocidente

A presente preocupação com o declínio do Ocidente é causada também pela óbvia redução do poderio americano. O revés sofrido pela estratégia política dos Estados Unidos na Indochina não foi completo, mas desonroso. Mesmo que devesse ser antecipada como inevitável a derrota, a sete mil milhas [=cerca de 11.260 quilômetros] de distância do litoral norte-americano, nada havia de inelutável quanto à incapacidade americana de recuar de uma posição insustentável, com um mínimo de decoro. A natural preocupação com o declínio do poderio norte-americano obscurece o relacionamento entre este e o declínio do Ocidente em geral. De modo mais particular, ele fez esquecer o fato de que os Estados Unidos deveram a sua ascensão à predominância, após a Segunda Guerra Mundial, de um declínio idêntico do Ocidente, do qual ele agora aparece como o exemplo primordial. Em outras palavras, o declínio do Ocidente foi precedido pelo declínio dos tradicionais Estados-nações da Europa Ocidental, do qual os Estados Unidos foram, por curto espaço de tempo, o principal beneficiário.

O desfecho da Segunda Guerra Mundial foi decidido por países que se encontravam total ou parcialmente fora da Europa. A produtividade material e a engenhosidade técnica dos Estados Unidos, não só intocada – em contraste com o que sucedeu aos sistemas de todos os demais combatentes – como grandemente estimulada pela guerra, foram um fator decisivo na vitória e na reconstrução. Desse modo, a combinação da queda dos tradicionais Estados-nações do Ocidente com a ascensão dos Estados Unidos – ambos os desenvolvimento como conseqüência das duas guerras mundiais – explica a elevação dos Estados Unidos no contexto de declínio do Ocidente.

No plano moral, pode-se observar um salto semelhante dos Estados-nações do Ocidente para os Estados Unidos. A Primeira Guerra Mundial trouxera à tona dois desafios para a ordem moral

tradicional: o comunismo e o fascismo. Confrontadas com tal escolha, muitas das elites governantes preferiram o fascismo, à guisa de proteção contra o comunismo ou qualquer reforma radical. Elas escolheram o fascismo, mesmo que este viesse a significar, mais tarde, a abertura dos portões para o inimigo do país. "Melhor com Hitler que com Blum" (*), tornou-se o lema da direita francesa, e o regime de Vichy representou a manifestação política dessa preferência moral.

Os Estados Unidos jamais tiveram de optar entre o fascismo e o comunismo, visto que tanto um como o outro sempre constituíram ameaças remotas à democracia americana – muito embora a aberração do macartismo tenha temporariamente dado a impressão de que o comunismo era o principal perigo para a América, tanto no interior do país como no estrangeiro. Por isso, enquanto as nações da Europa Ocidental corriam o risco de desintegração nacional na luta entre a democracia e os dois totalitarismos, a América do Norte foi capaz de apresentar uma frente nacional unida contra os dois inimigos externos. Primeiro, contra o totalitarismo do fascismo, e depois contra o do comunismo. A posição moral simplista do secretário de Estado norte-americano, John Foster Dulles – que dividia o mundo em nações boas, nações perversas e as moralmente maculadas – exprimia no plano moral a confrontação política e militar da Guerra Fria. Desse modo, os Estados Unidos tornaram-se o "líder do mundo livre", graças à então prevalecente distribuição do poder político e à posição moral simplista que o país podia adotar diante dos inimigos do "mundo livre". Essa ascensão dos Estados Unidos a uma liderança aparentemente inquestionável – e não somente do "mundo livre", como do mundo em geral – na realidade dissimulou o

(*) Léon Blum (1872-1950). Político francês, foi um dos criadores do Partido Socialista e da Frente Popular. Primeiro judeu e socialista a tornar-se (em 1936) primeiro-ministro daquele país. [Nota do Tradutor]

declínio real da coletividade chamada de o mundo ocidental, bem como os indícios de deterioração dentro dos próprios Estados Unidos. Essa tendência para o declínio e a desordem no Ocidente tornou-se manifesta na cruzada ideológica do governo Reagan contra o "império do mal" do comunismo soviético, muitas vezes sem maior preocupação com a unidade da já debilitada Comunidade do Atlântico Norte.

O que solapou a força moral dos Estados Unidos não foi a contradição entre o interesse nacional e o interesse de classe (como acontecera na Europa), mas, por um lado, a redução de complexas questões políticas a uma simples justaposição com o comunismo e, do outro, demonstrações espetaculares de embrutecimento moral, dentro e fora do país. O que de fato confrontou as nações da Europa Ocidental logo após a Segunda Guerra Mundial – tanto em termos de ameaça como de desafio – foram a presença militar do Exército Vermelho a somente cem quilômetros a leste do rio Reno, a presença política de grandes partidos comunistas dentro das respectivas fronteiras, além de estruturas políticas, econômicas e sociais que criavam e mantinham as rachaduras de que se nutre o comunismo.

O simplista anticomunismo americano revelou-se adequado para se opor à ameaça militar soviética por meio da política de contenção. Mas os programas de anti-subversão que os Estados Unidos operavam nos países democráticos do Ocidente continuaram, de modo geral, sendo não somente ineficazes, como também contraproducentes. O que se mostrava difícil de compreender, para os técnicos dos serviços secretos norte-americanos de subversão, era que o domínio exercido pelo comunismo sobre muitas populações ocidentais não resultava primariamente, e muito menos exclusivamente, de maquinações de governos comunistas estrangeiros, mas de condições locais exploradas – mas não criadas – por forças externas. Desse modo, o comprometimento ideológico a um tipo de anticomunismo dogmático, que reduzia uma realidade tão complexa a uma simples escolha entre o bem

e o mal, provou ser insustentável por razões filosóficas e históricas – foi simplesmente um desastre.

Engajados em um *status quo* precário, talvez já condenado, em um mundo largamente revolucionário ou pré-revolucionário, os Estados Unidos foram forçados pela própria lógica de seu engajamento a apoiar ou criar um tipo de governo cuja retórica antagonística nada deixava a desejar e que se mostrava disposto a combater o comunismo de qualquer modo. Desse modo, o país se viu, ao redor do mundo, apoiando ou sendo apoiado por governos cuja filosofia e prática política se chocava totalmente com os princípios americanos de governo. A proteção do "mundo livre" da ameaça comunista tornou-se o principal objetivo da política externa americana, tanto na Europa como na Ásia ou na América Central. Em seu nome, ou no de um de seus epítetos, foram adotadas políticas de segurança nacional e cometidas afrontas que desafiavam os padrões morais pelos quais a teoria e a prática governamental haviam sido tradicionalmente julgadas.

O comprometimento moral e político norte-americano com o anticomunismo só teve algum êxito onde o poder militar e político do país pôde ser posto em prática de modo eficaz. Mas fracassou quando se apelou somente para a sua força moral. De modo paradoxal, ele falhou não porque os povos cuja liberdade estava em jogo não quisessem ouvir a sua mensagem, mas porque a América, portadora da mensagem, não se mostrou à altura da expectativa criada, e, como conseqüência, o receio do comunismo bloqueou a estrada para a liberdade. Nas disputas entre os poderes coloniais europeus e suas colônias, os Estados Unidos freqüentemente ficaram do lado dos primeiros, não porque estivessem em favor do colonialismo, mas porque receavam que o comunismo viesse a representar a alternativa ao colonialismo. Os paladinos da liberdade se tornaram os defensores e restauradores do *status quo* colonial. Ao fazerem causa comum com os poderes coloniais, os Estados Unidos acabaram por compartilhar com eles a nódoa moral do colonialismo. Desse modo, a América do Norte

perdeu a aura moral peculiar que ela supunha colocar o país em uma classe à parte dentre todas as demais nações.

Enquanto, por um lado, a oposição dogmática e indiscriminada ao comunismo – ou ao que parecia ser comunismo – compelia o país a aliar-se ao *status quo*, a sua tradição libertária e anticolonialista evocava, por outro lado, as suas simpatias com as aspirações do Terceiro Mundo. Esse mundo fizera de sua condição peculiar um quadro lisonjeador para si próprio e muito aviltador de suas antigas potências coloniais e países industriais em geral Suas misérias e fracassos são apresentados como sendo da responsabilidade dos países desenvolvidos, os quais cabe a obrigação moral de corrigir os erros por eles cometidos. Essa dicotomia moral entre os membros "bons" do Terceiro Mundo e os exploradores coloniais "perversos" opôs-se à divisão americana entre capitalistas democráticos "bons" e comunistas "maus". Muitas das nações do "mundo livre" são simpatizantes de uma ou outra modalidade de comunismo – ou pelo menos de alguma forma de autoritarismo que leva o nome de "comunismo" ou "socialismo".

O que ocorreu no plano moral, portanto, foi o oposto daquilo que teve lugar na arena do poder. Nesta última, os Estados Unidos se beneficiaram às custas de seus parceiros. No primeiro, aproveitaram-se do descrédito deles. Talvez sem que isso constitua uma surpresa – dado o ressentimento que o poder inquestionável sempre desperta –, o poder sem precedentes dos Estados Unidos não se fez acompanhar da reputação de utilizar de modo benévolo desse poderio. Essa discrepância acabou liquidando com a posição moral dos Estados Unidos. O Terceiro Mundo atacou a América do Norte com os mesmos argumentos que esta usara para polemizar contra o colonialismo, o racismo e a exploração perpetuada por seus amigos. Uma vez que mantinham seus argumentos dentro do contexto de sua tradicional estrutura moral, os Estados Unidos ficaram sem qualquer resposta, quando, agora, os seus próprios argumentos se voltavam contra eles próprios. A América havia falado como o paladino

dos oprimidos e dos explorados, em nome da igualdade e da liberdade, e agora defendia, por seus atos, o *status quo* do colonialismo e a exploração em nome do anticomunismo.

Não constitui novidade esse episódio de desarmamento moral por um adversário que, para seus próprios propósitos, invoca os argumentos morais do outro lado. O processo já fora empregado por Hitler, de modo brilhante, durante a crise da Checoslováquia, de 1938.[6]

Os Estados Unidos – ameaçados materialmente e debilitados moralmente por sua associação com os tradicionais Estados-nações do Ocidente – encontraram-se finalmente enfraquecidos pela própria magnitude de seu poder material. Constitui um dos paradoxos da era nuclear o fato de que, em contraste com a experiência de toda a história anterior, um acréscimo no poder militar já não mais acarreta necessariamente um aumento no poderio político.[7] Todo esse poder sem precedentes que a tecnologia moderna depositou nas mãos das nações ocidentais só pode ser utilizado sob extraordinárias condições limitadoras. Nas circunstâncias mais correntes e reais, esse poder representa uma ameaça vazia, que pode ser facilmente desdenhada por nações detentoras de poder material muito inferior. Assim, não obstante umas poucas exceções extremas em contrário, o poder que realmente interessa é o poder convencional. E aqui a disparidade entre os Estados Unidos e as outras nações ocidentais, por um lado, e as nações não-ocidentais, por outro, é obviamente menos ampla do que quando se coloca o poder nuclear nas escalas da balança. Como conseqüência, quando se compara o poder convencional do Ocidente com o poder convencional do mundo não-ocidental, pode-se observar que as nações oci-

[6] Ver página 190.
[7] Ver páginas 52-53 e 239-240.

dentais são muito menos poderosas que pareciam ser até então. Essa impressão é reforçada quando se examinam os princípios morais em nome dos quais as nações ocidentais se dispõem a usar o poder convencional, e com possibilidades de êxito. A derrota dos Estados Unidos na Indochina ilustra de modo muito vivo o declínio do poder ocidental – material e moral.

Uma das grandes ironias da história contemporânea reside no fato de que o declínio moral e material do Ocidente foi efetivado, em grande parte, como resultado de triunfos morais e materiais desse mesmo Ocidente. O Terceiro Mundo libertou-se do jugo imposto pelo Ocidente, mediante a invocação dos princípios de autodeterminação e justiça social que o mundo ocidental proclamara e lutara por concretizar. Era de se esperar que, nesse processo, o princípio de autodeterminação nacional se transformasse na ideologia de novos imperialismos, e que a defesa da justiça social serviria de disfarce para novas e velhas servidões. O que demonstrou a exaustão moral do Ocidente foi a sua total incapacidade de estipular princípios morais com os quais pudesse justificar as suas posições e interesses, contra seus inimigos e detratores.

Essa impotência moral, revelada sempre que o Ocidente teve de se contrapor ao uso de seus princípios morais em nome de seus inimigos – e que ficou patenteada de modo dramático durante a crise da Checoslováquia, em 1938 – acabou se mostrando uma das principais causas de sua fraqueza em ação. É muito simples e cômodo identificar essa debilidade com um homem em particular, que agia em um determinado episódio, e desse modo dissociar o chamado "espírito de Munique" da posição moral do Ocidente em matéria de política externa. É igualmente simples e cômodo condenar qualquer espécie de acomodação e de conciliação em política exterior, tachando-a de tentativa de "apaziguamento", e basear-se, em vez disso, na contenção incondicional do inimigo. Não dispondo de padrões morais confiáveis para guiar a sua ação, o político se vê constrangido a negar completamente a questão moral ou a universalizá-la a tal ponto que a torna irrelevante.

Como já vimos, o Ocidente, no plano material, já se tornou vulnerável à utilização do petróleo como arma política.[8] Essa vulnerabilidade de nações industriais do Ocidente altamente desenvolvidas é uma conseqüência do avanço industrial. A transferência de poder dos países consumidores de petróleo para os países produtores representa um subproduto do poderio industrial dos primeiros. O desenvolvimento industrial alargou a distância entre os países avançados e os atrasados, em favor dos primeiros, mas também deu a alguns esses últimos uma nova arma: o virtual monopólio do petróleo. Ironicamente, trata-se de arma que alguns países atrasados usaram contra outros na mesma condição, de modo a ilustrar os padrões típicos de uma colcha de retalhos que caracterizam a política internacional.

Essa arma, que pode ser mortal, se parece com o poderio nuclear, no sentido de que ela é puramente destrutiva. Um país produtor de petróleo pode fazer com que um país consumidor do produto tenha de dobrar os seus joelhos, mas não poderá governá-lo devido ao seu monopólio de petróleo. Desse modo, o poderio da arma petrolífera demonstra dramaticamente o declínio do poder do Ocidente. Mas não indica qualquer substituto para esse poder declinante – exceto o poder de destruição.

A decadência moral e material do Ocidente constitui um fato observável. O que não se consegue vislumbrar é a modalidade de ordem que poderia tomar o lugar da que declina, que foi criada e mantida pelo poder do Ocidente. Em vez dos contornos de uma nova ordem criada e apoiada por um novo centro de poder, o que aparece no horizonte do mundo civilizado é o espectro da anarquia, com ajustes, instituições e procedimentos legais absolutamente discordantes das condições tecnológicas de sua época.

[8] Ver páginas 225-226.

As Potencialidades do Sistema Bipolar

A revolução colonial alterou profundamente os relacionamentos morais, militares e políticos entre, de um lado, a África, a Ásia e a América Latina e, de outro, o resto do mundo. Vista em termos da bipolaridade da política mundial contemporânea, ela criou como que uma espécie de terra-de-ninguém em termos morais, militares e políticos, não engajada de modo completo ou irrevogável com qualquer dos lados. Será que essas nações abraçarão o comunismo ou a democracia? Política e militarmente, elas se alinharão com Moscou, Beijing ou Washington? Esse, em suma, é o desafio que as nações não engajadas ao redor do mundo apresentam às duas superpotências.

Estas últimas não tardaram a aceitar o desafio, uma vez que um sistema político bipolar tem uma tendência inerente a transformar-se em um sistema de dois blocos. Desaparecida a flexibilidade do sistema multipolar, e uma vez que os seus aliados continuam estáveis dentro das respectivas órbitas, as duas superpotências só poderão aumentar a sua força, em termos de prestígio, território, população e recursos naturais, mediante a atração, para dentro de suas órbitas, de nações ainda não engajadas. Sua flexibilidade é limitada àquelas regiões que ainda não se incorporaram irrevogavelmente a uma das duas órbitas, ou que o fizeram forçadas pela ocupação militar. Nessa área, as superpotências ainda podem avançar e recuar, negociar, manobrar. Lá, ainda restam oportunidades de conquista – moral, militar, política. A União Soviética, se pudesse atrair a Índia para a sua órbita, ganharia uma vitória importante na luta entre Leste e Oeste. Esse foi o motivo por que as superpotências despejaram sobre esses espaços desimpedidos os recursos de sua força – moral, econômica, militar e política –, buscando transformar tais áreas em dois blocos gigantescos, que se encostam um no outro e que se opõem mutuamente nos quatro cantos da terra.

A possibilidade de sua ruptura

A transformação do sistema bipolar em um outro constituído por dois blocos oferece perspectivas que podem mostrar-se muito atraentes para as superpotências, mas se afiguram repulsivas para as nações não comprometidas e para aquelas que só se engajaram com um dois blocos, devido à força das circunstâncias, motivo por que buscam restaurar a sua liberdade de ação. A oposição a essa transformação, potencialidade sempre inerente a um sistema bipolar, dá origem a uma outra potencialidade.

Nesse esquema de coisas, a revolução das nações asiáticas e, mais particularmente, da China, bem que pode, a longo prazo, acarretar as mais graves implicações para o resto do mundo. É aqui que as nações dotadas de espaço, de recursos naturais e de grandes massas de homens estão apenas começando a utilizar o poder político, a tecnologia atualizada e modernas idéias morais para os seus próprios objetivos. Mais de um bilhão e meio de pessoas, sem contar com quase um bilhão de chineses, que até agora haviam sido apenas objeto das políticas dos outros, acabam de entrar na política internacional, na qualidade de participantes ativos. Como é fácil de antecipar, essas massas, que apenas estão despertando, entrarão mais cedo ou mais tarde na posse plena desses instrumentos da tecnologia moderna, especialmente no campo das atividades nucleares, as quais até recentemente representavam um monopólio virtual do Ocidente.

Tal desenvolvimento, que corresponde a uma mudança drástica na distribuição de poder, viria a revelar-se mais importante para o futuro do mundo do que todos os outros fatores mencionados até aqui. Ele bem que poderia significar o fim da polaridade centrada em Washington e Moscou, que hoje marca tão profundamente a política mundial. Afinal de contas, a União Soviética já passou a ser contestada em termos de liderança política, tecnológica e moral do comunismo mundial. E, em ter-

mos de números e de potencial de poder, a China, e não a União Soviética, é hoje o país comunista líder no mundo.

A possibilidade de ruptura do sistema bipolar, a prazo longo, também é sugerida por uma potencialidade que é inerente ao próprio sistema. A oposição dos países ainda não engajados, ou engajados involuntariamente, à atração dos dois pólos políticos, Washington e Moscou, segue na mesma direção: vencer essa atração, se puderem. A formação, com base nesses países, de centros de poder independentes, armados de armas nucleares, poderia representar o dobre de finados do próprio sistema bipolar.

Pode-se dizer, portanto, que o sistema bipolar encerra no seu âmago duas potencialidades contraditórias: a tendência a expandir-se em um sistema de dois blocos, mediante a absorção das nações não engajadas do mundo, e a tendência a desintegrar-se, sob a ação de forças centrífugas de dentro e a atração de novos centros de poder, tanto de dentro como de fora.

Continuação da Guerra Fria

Ao deixar as possibilidades de longo prazo para considerar as probabilidades de prazo mais curto, admitimos ser provável que dois blocos centrados em duas superpotências possam continuar dominando a arena da política mundial. A partir das conseqüências da Segunda Guerra Mundial, esses dois blocos se vêm enfrentando como dois lutadores em uma pista curta e estreita. Têm-se mostrado propensos a avançar e juntar-se no que parecia ser um combate, ou recuar e permitir ao outro lado avançar sobre algo que para eles é um terreno precioso. É difícil manter essas manobras diversas e variadas, por meio das quais os donos do equilíbrio de poder buscavam prevenir a concretização de conflitos armados ou torná-los curtos e decisivos, embora limitados em escopo – tais como as alianças e contra-alianças; a mudança de alianças, dependendo de onde po-

deria vir a maior ameaça ou a melhor oportunidade; a evasão ou adiamento das questões; o deslocamento de rivalidades, da fachada bem visível para o quintal colonial. Com elas, caíram também em esquecimento as peculiares astúcias e sutilezas de espírito, a inteligência calculista e versátil, bem como as decisões ousadas, embora circunspectas, que eram requeridas de todos os participantes daquele jogo. E, com esses modos de ação e de atitudes intelectuais, desapareceu também aquela flexibilidade auto-regulada, aquela tendência automática, de que já falamos,[9] mediante a qual as relações de poder, quando perturbadas, voltavam ao seu velho equilíbrio ou buscavam estabelecer um novo.

Parece só haver restado uma política a seguir para os dois gigantes que hoje determinam o curso das questões mundiais, a saber, aumentar cada vez mais o seu poderio e o de seus aliados. A maioria dos jogadores de importância já se posicionou em um dos lados, e não é de se esperar que ocorra no futuro imediato qualquer mudança significativa de um flanco para o outro. Uma vez que, por toda parte, as questões se resumem a ter de largar ou ocupar áreas que os dois lados consideram como de interesse vital para cada um, o resultado é que as posições têm de ser mantidas, e até o costumeiro "toma-lá-dá-cá" conciliatório passa a ser visto como uma debilidade, que cada lado busca evitar.

Enquanto, antigamente, se considerava a guerra como a continuação da diplomacia por outros meios – para nos valermos da clássica definição de von Clausewitz, filósofo de guerra alemão –, hoje a arte da diplomacia está transformada em uma variedade da arte da guerra. Em outras palavras, tivemos de viver no período da guerra fria, durante a qual os objetivos bélicos foram

[9] Ver páginas 622-623.

buscados, por algum tempo, por meios outros que não os violentos. Em tal situação, as qualidades peculiaridades da mente diplomática ficam desacreditadas, pois elas nada mais têm com que operar e, por esse motivo, são suplantadas pelo modo de pensar militar. O equilíbrio de poder, uma vez abalado, somente pode ser restaurado – quando pode por meio de um acréscimo da força militar do setor mais fraco. Contudo, como nenhum dos lados admite a existência de variáveis importantes em um tal quadro, a não ser a força inerente dos dois gigantes propriamente ditos, cada qual passa a recear que o competidor temporariamente mais forte se valha dessa superioridade para eliminar a ameaça do outro lado, por meio de esmagadora pressão militar e econômica, ou por uma guerra de aniquilamento.

Desse modo, a situação internacional fica reduzida ao espetáculo primitivo de dois gigantes que se observam com uma suspeita vigilante. Eles fazem tudo o que podem no sentido de acrescentar ao máximo o respectivo potencial militar, pois já não podem contar com qualquer outra coisa. Ambos se preparam para desfechar o primeiro golpe de modo decisivo, uma vez que, se um não o fizer, o outro poderá consegui-lo. E, assim, conter ou ser contido, conquistar ou ser conquistado, destruir ou ser destruído passa a ser a divisa da diplomacia da Guerra Fria.

Não se diga que a mecânica do novo equilíbrio de poder produziu necessariamente esse estado político do mundo. A estrutura modificada do sistema de equilíbrio de poder permitiu que a oposição hostil de dois gigantescos blocos de poder se tornasse possível, mas não inevitável. Muito ao contrário, o novo equilíbrio de poder constitui um mecanismo que contém em si próprio tanto as potencialidades de um bem jamais visto, como as de um mal sem precedentes. Sabermos qual dessas potencialidades será concretizada vai depender não da mecânica do equilíbrio de poder, mas das forças morais e materiais que utilizam esse mecanismo para a realização de seus objetivos.

A nova diplomacia de movimento

Ao compararmos a política mundial de hoje com o que ela era ainda no final da década de 1960, ficamos impressionados não só com as mudanças drásticas que ocorreram nesse ínterim, como com a sobrevivência de certos fatores. É surpreendente ver como muitas dessas mudanças não foram planejadas, nem sequer antecipadas, pelas nações mais poderosas. Hoje, o mundo político é muito menos controlável – e, portanto, muito mais perigoso – do que aquele que, falando de um modo geral, existia quando Richard M. Nixon assumiu o poder, em 1969.

A configuração com a qual o mundo político se congelou como conseqüência do resultado da Segunda Guerra Mundial era relativamente simples e facilmente controlável. Havia dois blocos de poder, definidos em termos ideológicos e rigidamente agrupados em torno de duas superpotências, as quais se continham mutuamente, por meio de ameaças recíprocas de destruição atômica. Esses dois agrupamentos, de modo algo inofensivo e ineficaz, competiam pela fidelidade das nações do chamado Terceiro Mundo – isto é, aqueles países que não se haviam associado a qualquer dos dois blocos de poder. A principal questão que instigava cada bloco contra o outro estava ligada ao desfecho da disputa territorial da Segunda Guerra Mundial, especialmente na Europa Central. Foi desse problema não resolvido que surgiu a Guerra Fria.

A questão foi virtualmente liqüidada com a aprovação da *Ostpolitik* pela República Federal da Alemanha. Os êxitos alcançados com essa política foram ratificados pelos tratados de 1970 e 1972, que reconheceram o *status quo* territorial na Europa Central e renunciaram à "Doutrina Hallstein". Esta reivindicava que a República Federal era a única representante de toda a Alemanha (incluindo os setores Leste e Oeste), a qual seria um dia reunida sob o seu controle. Essa decisão só não foi totalmente completa por duas razões: uma, de ordem existencial; a

outra, que resultava diretamente do problema central da Guerra Fria. Nenhum acordo, por mais generosamente redigido e fielmente executado, pode alterar o fato de que Berlim Ocidental constitui um enclave cercado pelo território de um Estado hostil. Essa situação geográfica confere à DDR (Alemanha Oriental) um poder, para o bem ou para o mal, que as nações ocidentais não podem emparelhar. É esta condição que pode transformar-se – especialmente em conjunção com algumas questões mais amplas – em uma poderosa fonte de conflito, como já nos mostraram as anteriores crises sobre Berlim.

Por outro lado, a República Federal, embora tenha aberto mão de suas posições irrealistas da Guerra Fria, ainda mantém a proposição de que as atuais Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental formam uma só nação – "uma nação em dois Estados" – a ser reunida algum dia, embora remoto. A *détente*, ou distensão, legítima, mas qualificada, dentro da área de que surgiu a Guerra Fria, foi acompanhada e fortalecida durante algum tempo por uma espécie de degelo ideológico das relações Leste-Oeste. A rigidez dos alinhamentos, que fora uma das características da Guerra Fria, resultava não somente da intratabilidade de questões políticas de substância, como também da natureza irreconciliável das posições ideológicas. A circunstância de que a política externa tenha sido parcialmente libertada de sua orientação ideológica desimpediu o caminho para a adoção de uma nova diplomacia de movimento, que substituiu durante algum tempo a rigidez das polêmicas anteriores ligadas à Guerra Fria.

A moderna diplomacia oferecia novas oportunidades às nações politicamente ativas, mas confrontava-as também com riscos novos, uma vez que, em matéria de política internacional, o que constitui uma oportunidade para uma nação resulta na maioria das vezes em ser o risco de uma outra. Desse modo, o processo de solução de velhas questões dá origem a novos problemas, e disso pode tirar vantagem a nação que reconhecer as novas questões e selecionar as políticas a elas apropria-

das. A Europa, e de modo mais particular a Aliança do Atlântico, fornecem-nos ilustrações empíricas dessas proposições de ordem geral.

Já vêm de longa data, naturalmente, as tendências à desintegração que costumam acompanhar a existência da Aliança Atlântica. Contribuem para as mesmas: dúvidas sobre a estabilidade do poder norte-americano de deterrência nuclear, diferentes percepções da ameaça soviética, preocupação com o enfoque americano em relação às negociações sobre controle de armamento, revigoramento econômico da Europa Ocidental, além de interesses nacionais divergentes. Um levantamento dos problemas internacionais com que se confrontavam os membros da Aliança no início da década de 1960, e de novo nos anos 70 e 80, não conseguiu detectar sequer uma questão sobre a qual todos os aliados pensassem do mesmo modo. A liderança dos Estados Unidos e a estreita cooperação com esse país – condições aceitas no final da década de 1940 como uma questão de sobrevivência, e não de escolha – são vistas hoje largamente, nos dois lados do Atlântico, como um fardo a ser aliviado mediante a busca de satisfação de determinados interesses nacionais.

Na medida em que se afrouxa a coesão dos membros da Aliança Atlântica e que declinam o poder e a influência americana em seu interior, o poderio e a influência da União Soviética tendem a tornar-se cada vez mais presentes na gestão dos assuntos da Europa Ocidental. A União Soviética, embora já não seja mais vista como a ameaça que fora nos anos de 1940 e 1950, ainda representa objetivamente o colosso que abarca a massa de terra eurasiana, contra a qual um equilíbrio de poder europeu só pode ser mantido por meio da presença militar permanente dos Estados Unidos na Europa, em cooperação com os países da Europa Ocidental. Em outras palavras, a Aliança Atlântica acabou sendo o instrumento por meio do qual os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental restauraram, em primeiro lugar, e depois mantiveram o equilíbrio de poder europeu.

Assim sendo, o declínio do poder e da influência norte-americana desequilibra a balança do poder em benefício da União Soviética e, como conseqüência, aumenta a sensação de insegurança na Europa Ocidental. E a admissão, por formuladores de política americanos da possibilidade de sua retirada da Europa, caso persistam essas diferenças, só aumenta ainda mais a ansiedade. Essas nações – que nutrem sentimentos ambivalentes com relação aos Estados Unidos, pois a presença destes as ofende, mas seu apoio lhes é vital – podem vir a julgar-se abandonadas pela América do Norte e portanto condenadas a ter de enfrentar sozinhas a União Soviética, com seu poderio militar incontestado. É esse o estado de espírito que daria aos soviéticos a longamente esperada oportunidade de estabilizar o que eles chamam de segurança "européia", eufemismo de que eles se valem para designar a própria segurança. Considerada sob o ponto de vista do Kremlin, a segurança européia exige a redução, se não a eliminação, do poder americano no continente, a resultante emasculação da OTAN e o conseqüente isolamento da República Federal da Alemanha. As nações européias ocidentais, isoladas umas das outras e dos Estados Unidos, não mais teriam condições para manter um equilíbrio de poder exeqüível em relação à União Soviética e teriam de ajustar-se à hegemonia soviética sobre a massa de terra eurasiana.

Essa acomodação – caso nela também se incluísse a República Federal da Alemanha – significaria uma mudança drástica na distribuição do poder mundial. A orientação pró-Ocidente da RFA resultou de cálculos de vantagens comparativas políticas, militares e econômicas. Contudo, o resultado da votação de 21 de novembro de 1983, por uma substancial maioria do Partido Social Democrático, contra a utilização de mísseis nucleares teleguiados e Pershing II sugere que essa orientação não foi mantida sem questionamentos no âmbito da *Bundesrepublik*, mesmo quando um cálculo racional argumente em seu favor. Se o projeto descrito acima tivesse sido aprovado, seriam apresentados ar-

gumentos racionais no sentido de apoiar uma orientação pró-Leste. Tradicionalmente temerosa do "urso russo", uma Alemanha Ocidental despida da proteção americana seria levada a uma posição política e militar neutra, se não mesmo amistosa, com respeito ao seu vizinho grandalhão do leste. E essa posição seria grandemente reforçada pela relação de complementaridade das economias soviética e alemã-ocidental. Como ficou claro na disputa sobre o oleoduto europeu, no início da década de 1980, a União Soviética decidiu-se obviamente por suplementar os seus próprios esforços de modernização industrial mediante um influxo maciço de tecnologia ocidental. A República Federal Alemã é uma das nações industriais mais altamente desenvolvidas, dependente de exportações em larga escala para a sua prosperidade. Uma vez que fossem atenuados os vínculos políticos, militares e econômicos entre as nações européias ocidentais, e entre estas e os Estados Unidos, a União Soviética poderia apresentar-se como uma alternativa vantajosa.

Tal desenvolvimento aliviaria grandemente as ansiedades soviéticas com a ameaça chinesa, a qual – pelo menos, no que diz respeito ao curto prazo – muito influenciou a posição soviética em matéria de política mundial. A chamada política de *détente* com os Estados Unidos deveu a sua existência não somente a considerações econômicas e ao desejo de destruir a Aliança Atlântica, como pedra de base do equilíbrio de poder europeu, mas também ao receio de ser surpreendida em um confronto simultâneo nas fronteiras orientais e ocidentais da União Soviética. Na medida em que a União Soviética esteja convencida de que a reconciliação com a China é impossível – e, em conseqüência, que a guerra com aquele país é possível, se não mesmo provável –, torna-se imperioso que ela busque aliviar a pressão que a Aliança Atlântica exerceu sobre as suas fronteiras ocidentais, mediante a política de "contenção".

Nessa busca, a nova política americana com relação à China oferece tanto uma oportunidade como um risco. Não seria

necessário dizer que a normalização das relações entre os Estados Unidos e a China já se encontrava vinte anos atrasada, quando foram tomadas as primeiras providências nesse sentido, no ano de 1971. Esses passos pouco significavam para as relações bilaterais entre os dois países, enquanto os Estados Unidos continuassem a reconhecer o governo de Formosa e a acentuar, por atos e palavras, a validade de seu comprometimento com o referido governo. Mas podiam representar muito para as novas relações trilaterais entre os Estados Unidos, a China e a União Soviética. O primeiro passava a gozar de uma certa liberdade de manobra entre as outras duas potências, o que lhe permitia tirar vantagem da hostilidade implacável existente entre ambas. Cada uma destas precisava agora competir para alcançar o apoio americano contra a outra, ou pelo menos para evitar que tal apoio se dirigisse para o lado oposto. Esses interesses impunham um autocontrole dentro de limites bem estreitos, na adoção de políticas a que os Estados Unidos pudessem opor-se (como, por exemplo, apoio militar ao Vietnã do Norte e a "guerras de liberação nacional", em geral), bem como na disposição para gestos de conciliação com as preferências americanas, mais uma vez dentro de estritos limites. Os Estados Unidos, por sua vez – embora já não gozassem de modo algum da liberdade de ação que tivera a Grã-Bretanha, de Henrique VIII a *sir* Edward Grey, na qualidade de "mantenedor" do equilíbrio de poder europeu – conservam a capacidade de efetuar pequenas mudanças na sua posição entre os outros dois poderes, de modo a estimular políticas favoráveis a seus próprios interesses.

Dos três, a China foi o país que mais se beneficiou com a normalização das relações, particularmente no que diz respeito a dois aspectos importantes. Sua admissão à família das nações e, em particular, ao seio das Nações Unidas, deu-lhe a oportunidade de lutar pela liderança do chamado "Terceiro Mundo das nações subdesenvolvidas", em oposição às duas superpotências. Embora, desde 1917, a União Soviética se tenha identificado

com "a revolução mundial dos despossuídos" contra o imperialismo, tanto no âmbito nacional como no da divisão de classes, a China coloca as duas superpotências no mesmo barco furado do imperialismo e assume a posição tradicional que (pelo menos na retórica chinesa) a União Soviética deixara de ocupar. Além do mais, a nova atitude americana para com a China liberou o Japão das antigas e pesadas restrições que tornavam tão difíceis os seus contatos com a China, devido à estreita coordenação de suas políticas externas com as dos Estados Unidos. Embora não tenha tomado a iniciativa de agir por conta própria, normalizando as suas relações com a China – uma vez que os Estados Unidos já haviam começado a fazê-lo –, o Japão seguiu na mesma direção. Quando se avaliam as potencialidades desse novo relacionamento entre o Japão e a China, percebem-se interesses complementares não de todo distintos dos que tornaram possível estreitar os vínculos entre a Alemanha Ocidental e a União Soviética. O Japão constitui um país industrial moderno altamente desenvolvido, que precisa exportar em grande escala para poder sobreviver. A China, especialmente a longo prazo, apresenta um imenso mercado subdesenvolvido, sequioso de maquinaria e produtos industriais. Associados, os dois países poderiam dominar a Ásia, econômica, política e militarmente. Tal combinação seria semelhante à "Esfera de Co-Prosperidade Asiática", que o Japão tentara debalde estabelecer, com fins de conquista, mas que agora teria de ser baseada no reconhecimento mútuo dos interesses complementares.

A nova mobilidade de que goza hoje o Japão, como decorrência da iniciativa norte-americana, não se limita ao campo de seu relacionamento com a China. À semelhança dos Estados Unidos, ele pode agora, e dentro de estreitos limites, também manobrar entre a União Soviética e a China. A necessidade soviética de participação estrangeira em seu desenvolvimento industrial e tecnológico representa um convite permanente ao Japão, do mesmo modo como à Alemanha Ocidental.

A nova diplomacia de movimento caracteriza não só as relações diretas entre as grandes potências, como também as suas relações indiretas, por meio de países de menor porte; e disso o melhor exemplo está no Oriente Próximo. Até a guerra de outubro de 1973, as nações árabes daquela região se alinhavam contra Israel, e cada lado era suprido e apoiado por uma das superpotências. A rigidez desse alinhamento deu lugar agora a uma flexibilidade sem precedentes da política americana. Os Estados Unidos não só apoiaram as acordos de paz alcançados em Camp David, como também concederam ajuda à Jordânia e à Arábia Saudita, e já se mostraram dispostos a fazer o mesmo com relação à Síria, caso esta se mostre receptiva. A política americana tem como intuito óbvio a limitação, se não a expulsão, do poder e da influência soviética no Oriente Médio, do mesmo modo como a política soviética busca a limitação, ou até mesmo a expulsão, do poder e da influência americana na Europa Ocidental. Como resultado dessas mudanças, tanto seria possível à União Soviética sair como o poderio predominante em toda a Europa, como aos Estados Unidos alcançar posição similar no Oriente Médio.

Essas oportunidades de manobras diplomáticas constituíam antigamente os lances principais de política externa. A sua utilização judiciosa, excluído o recurso à guerra, representava o principal instrumento de que se valiam as nações para alcançar os seus objetivos. E sua utilidade não foi eliminada de todo, uma vez que os países continuam tendo necessidade de competir por poder e outras vantagens, acomodar e conciliar interesses divergentes e solucionar pacificamente os seus conflitos. Contudo, o grau dessa utilidade foi qualificado por dois fatores que não encontram precedentes nos registros da história: (1) o divórcio entre o poder militar, de um lado, e o poder econômico e político, de outro, na medida em que este último é derivado do primeiro; (2) o fato de que hoje existem armas nucleares, o que transforma a guerra – que constituía uma parte de um

processo contínuo e racional de política externa – em um instrumento de destruição total do inimigo.

A sensação de impotência militar de países bem armados e fortes em todos os demais campos, diante de nações fracas sob quaisquer outros aspectos, exceto dois (o controle quase monopolístico da produção de petróleo e os enormes recursos financeiros que ela proporciona) aponta-nos a falha básica da política internacional contemporânea, a principal fonte de desordem global e a principal ameaça à sobrevivência da civilização. Trata-se da incompatibilidade do Estado-nação – considerado como a unidade básica da organização política – com as forças sociais que atuam na tecnologia do transporte, das comunicações e da atividade bélica, e com o virtual controle monopolístico, por parte de um reduzido número de nações, de produtos da natureza necessários para manter a civilização e a própria vida.

A desordem internacional e seu possível desfecho em uma catástrofe nuclear passaram, portanto, a representar uma potencialidade verdadeira, embora dramática, da diplomacia internacional contemporânea. Até recentemente, os riscos implícitos em tal situação foram minimizados, de um lado, pela relativa coesão dos dois blocos dominados pelas superpotências e, do outro, pela debilidade das nações do Terceiro Mundo. É exatamente a política de movimento que ameaça trazer à superfície essas tendências ocultas à anarquia e a ameaça de destruição nuclear. Conceber uma "estrutura de paz", com base nessas tendências desintegradoras e destrutivas, porá à prova a capacidade de até mesmo os maiores estadistas.

Détente e coexistência pacífica

As idéias políticas são especialmente suscetíveis aos perigos da má interpretação e do abuso, quando se tenta transportá-las da teoria para a prática. Na década de 1970, o presidente Richard M. Nixon procurou alcançar o relaxamento das tensões

entre as superpotências, mediante a adoção de uma política externa baseada na *détente*. Em 1976, o presidente Jimmy Carter buscou redefinir o significado e o alcance dessa política, o que suscitou um debate entre os críticos e os defensores da *détente*. A obscuridade daquele debate – resultante, em parte, de confusão legítima e, em parte, de deliberado ofuscamento do assunto – continua a toldar algumas distinções que são vitais a uma compreensão adequada de política externa.

Essa dificuldade pode ser exemplificada com dois exemplos. (1) O presidente Nixon voltou de Moscou em 1972 e declarou que os Estados Unidos e a União Soviética tinham tomado um passo "irreversível" no sentido de construir uma "estrutura de paz". E, contudo, a primeira lição que aprendemos, quando estudamos relações internacionais, diz respeito à reversibilidade de tudo: de amizades, de inimizades, alinhamentos, interesses e objetivos. Um olhar rápido sobre a história das relações americano-soviéticas (antes e depois de 1976) e das relações entre a União Soviética, por um lado, e a Alemanha e a China, por outro, nos fornece vívidos exemplos dessa afirmativa. No que diz respeito à "estrutura" de paz, em contraste com a paz pura e simples, onde é que podemos vê-la? Onde estão as instituições e os procedimentos que teriam tornado a paz mais segura do que ela era, antes que a palavra *détente* se tivesse tornado o lema do dia? Não foi o mecanismo da *détente* que preservou a paz entre as duas superpotências, mas sim o equilíbrio do terror nuclear. Esse equilíbrio impôs realmente limitações efetivas às políticas externas de ambas as superpotências. Tomemos, por exemplo, a abstenção norte-americana durante a Revolução Húngara de 1956 e a ocupação soviética da Checoslováquia em 1968, ou os recuos soviéticos, por ocasião da crise cubana de mísseis de 1962 ou da Guerra do Oriente Médio de 1973. Por esse motivo, não seria descabido sugerir que a possibilidade de *détente* tenha resultado também desse equilíbrio. Assim, não é a *détente* que possibilita a paz; é o equilíbrio nuclear que leva tanto à *détente* quanto à paz.

(2) O falecido senador Henry Jackson sugeriu uma vez que os Estados Unidos deveriam trabalhar no sentido de chegar a uma acomodação com a China, e não com a União Soviética, uma vez que aquela seria muito mais fácil de alcançar. Subjacente a essa sugestão está uma concepção essencialmente mecanicista das relações internacionais. Ela pressupõe que é possível intercambiar um poder por um outro, na qualidade de amigo ou inimigo, como se se tratasse de peões em um jogo de xadrez. Se a *détente* com a União Soviética não funciona, simplesmente substituamos esta pela China, e tudo dará certo. Em virtude da fraqueza militar desta última e da ausência de sérios pontos de atrito entre os dois países, tendem a ser baixas as tensões entre os Estados Unidos e a China – motivo por que seria realmente fácil a sua redução ou eliminação. Ora, é exatamente porque *era* fácil – de um certo modo, já se tratava de uma situação de fato –, que a *détente* entre a China e os Estados Unidos não constitui uma tarefa urgente para a política externa americana. E, de modo inverso, é exatamente porque constitui algo difícil de atingir, que a *détente* entre os Estados Unidos e a União Soviética representa uma tarefa urgente. Sempre que as duas superpotências se enfrentam em alinhamentos hostis, diretamente ou mediante interpostos países, o mecanismo de deterrência nuclear é posto em funcionamento. Caso essa prova de dissuasão falhasse uma só vez, o resultado poderia acarretar a destruição mutuamente garantida, representada pelas suas iniciais sob a forma de MAD(*), como foi apelidada pelos estrategistas.

(*) Trata-se de um jogo de palavras dificilmente traduzível em português, uma vez que a sigla, que vem de "mutually assured destruction" [=destruição mutuamente garantida], forma o acrônimo "MAD", o qual se escreve exatamente como o adjetivo *mad* [=louco]. [Nota do Tradutor]

Para ganharmos um pouco de perspectiva, talvez não seja supérfluo relembrar o sentido literal de *détente* [que poderíamos traduzir por distensão]. A palavra refere-se à existência prévia de uma tensão, que já foi reduzida ou eliminada. Uma vez que já houve numerosas tensões entre os Estados Unidos e a União Soviética, em diferentes níveis de interação social e em diferentes locais geográficos, parece-nos fútil conjecturar se a *détente*, na qualidade de conceito abstrato e abrangente, já funcionou realmente alguma vez. Só faz sentido indagar se tensões específicas anteriores foram alguma vez reduzidas ou eliminadas em virtude de políticas soviéticas e americanas. Colocada assim em termos concretos e específicos, a pergunta merece uma resposta afirmativa – pelo menos até o final da década de 1970 –, com respeito a três modalidades de tensões que haviam outrora envenenado as relações entre as superpotências.

Um das manifestações dessa distensão consistiu na eliminação, no contexto das relações globais americano-soviéticas, do fervor ideológico digno de um cruzado que, durante a fase inicial da Guerra Fria – e novamente na década de 1980 – transformara toda disputa em um conflito maniqueísta entre o bem e o mal, o que tornava difíceis ou impossíveis quaisquer ajustes negociados. Essa descontaminação ideológica desanuviou a atmosfera política internacional durante parte das décadas de 1960 e 1970, progresso que, de modo intangível, melhorou as possibilidades de soluções negociadas sobre questões substantivas. Outro exemplo dessa distensão pôde ser visto no reconhecimento pela Alemanha Ocidental do *status quo* territorial na Europa Central e, mais particularmente, do Estado da Alemanha Oriental, bem como no acordo sobre a situação internacional de Berlim Ocidental. Finalmente, outras manifestações coincidem com a conclusão dos acordos SALT I, com a regulamentação da disputa por armas nucleares ofensivas e sua virtual eliminação em troca de instrumentos defensivos, com a observância tácita do já moribundo tratado SALT II e

com o prosseguimento das negociações sobre armas nucleares – todas essas iniciativas reduziram, pelo menos em parte, as tensões concomitantes com uma corrida armamentista nuclear não regulada.

Essa curta relação de êxitos da política de *détente* é contrabalançada por uma longa lista de questões que não foram por ela afetadas; e algumas foram até mesmo agravadas por sua realização parcial. Isso se aplica de modo particular à Europa, onde continuam paralisadas conferências sobre a segurança européia e sobre a mútua e equilibrada redução de forças. Nesses episódios, a própria existência da distensão na Europa Central e o aparente alívio geral dos atritos entre os Estados Unidos e a União Soviética acentuaram as tendências desintegradores no âmbito da OTAN. No Oriente Médio, as duas superpotências disputam poder e influência, como o fazem também nos países que delimitam o Oceano Índico. A expansão soviética, partindo da zona mediterrânea oriental, via Oriente Médio, em direção ao sul da Ásia, e apoiada por um rápido crescimento de poder naval e militar, parece orientada a ocupar os espaços deixados "vazios" pela liqüidação dos impérios coloniais. Por esse motivo, a política externa da União Soviética continua a criar novos pontos de tensão. Mais recentemente, a retirada soviética das conversações START ilustra ainda mais a deterioração das relações americano-soviéticas ao seu mais baixo patamar, desde o final da década de 1940.

Como uma abstração, a *détente* compartilha do mesmo apelo psicológico universal comum a outras concepções previamente lançadas pela União Soviética, tais como a paz fomentada por congressos de paz, por um desarmamento geral e completo, pelo relaxamento de tensões e pela segurança coletiva. Ninguém que pense corretamente poderá opor-se a tais concepções, quando apresentadas sob a forma de objetivos abstratos. Nenhuma pessoa de juízo se apresentará em favor da guerra, da corrida armamentista, de mais e melhores tensões, de um grau

maior de insegurança. Embora os americanos tendam a tomar essas abstrações em seu sentido literal, os soviéticos lançaram bem-sucedidas campanhas de propaganda em nome delas, e a serviço de interesses e objetivos políticos muito concretos. Não é que eles tenham descoberto subitamente as virtudes e benefícios da distensão, na qualidade de abstração universal. O que eles constataram é que é muito difícil suportar o ônus de manter grandes pressões militares nas duas zonas fronteiriças, a leste e a oeste, ao mesmo tempo que disputam com os Estados Unidos a paridade nuclear e tecnológica em geral. Esse é o motivo por que eles foram tão receptivos ao reconhecimento, pela Alemanha Ocidental, do *status quo* territorial na Europa Central, que criou uma distensão autêntica no coração mesmo da Guerra Fria. Eles buscaram com êxito obter o mesmo reconhecimento por parte dos outros países europeus, bem como dos demais membros não europeus da OTAN, valendo-se das facilidades da Conferência Européia de Segurança, e mais uma vez utilizando a abstração da segurança européia como uma fachada para encobrir determinadas políticas que servem à sua própria segurança. Afinal, e o que é importante, eles procuraram receber uma infusão maciça de tecnologia e indústria no letárgico sistema econômico soviético.

A invocação da *détente* como uma espécie de energia incorpórea, que permeia e com isso transforma as relações globais de países até então hostis, tomou o lugar do exame imparcial dos fatores objetivos de interesses e de poder. Nem mesmo um estadista astuto, como o secretário de Estado Henry Kissinger, conseguiu permanecer imune a essa falácia. O senhor Kissinger esperava que a União Soviética – antes, durante e depois da conclusão da Guerra do Yom Kipur, de 1973 – agisse "dentro do espírito da *détente*"; e ela não fez nada disso. Ela agiu de acordo com a sua concepção de seu interesse nacional. Ela ajudou e estimulou os preparativos árabes para a guerra, não informou os Estados Unidos da iminência do conflito e conclamou todos

os governos árabes a participarem da guerra em violação dos acordos alcançados na conferência cúpula de 1973. Opôs-se ao fim da guerra, enquanto os árabes estavam ganhando, mas apressou a imediata cessação de hostilidades, quando eles passaram a perder. Ameaçou uma intervenção militar direta, para a qual chegou a preparar-se, como uma alternativa a tal encerramento do conflito. Desse modo, não foi o "espírito de *détente*" que evitou uma confrontação militar direta entre os Estados Unidos e a União Soviética, mas sim o estado de alerta das forças estratégicas norte-americanas, em um ponto crucial da luta. Foram a ameaça e a contra-ameaça militares que preservaram a paz entre as duas superpotências, tal como ocorrera durante a crise cubana dos mísseis, em 1962.

Há dois fatores que tendem a suscitar dúvidas sobre os alegados – aliás, poucos – exemplos de sucesso efetivo alcançado por meio da distensão: o histórico das negociações (largamente infrutífero) sobre controle de armamentos, desde 1972; e a reação americana a certas políticas internas da União Soviética. A corrida de armamentos, então reacendida, criou muitas tensões que liqüidaram com os limitados ganhos tornados possíveis pela *détente*. Uma vez que cada um dos lados suspeita que outro buscar alcançar a capacidade de infligir um primeiro golpe que seja mortal, a presente corrida armamentista introduz uma nova instabilidade no atual equilíbrio de terror. E, como já vimos, foi esse equilíbrio – e não a *détente* – que efetivamente preveniu até agora o início da guerra nuclear.

Outro fato observável é o impacto negativo das políticas internas da União Soviética sobre a distensão. Desde a época de Woodrow Wilson, tem sido objeto de intenso debate nos Estados Unidos a relevância das políticas internas de uma nação (particularmente, a natureza de seu governo) para com o tipo de política externa por ela adotada. Foram dadas duas respostas distintas a essa questão.

A primeira tem a ver com a afirmativa, de caráter liberal e wilsoniana, segundo a qual só nas democracias é possível confiar, para a manutenção de seus compromissos e adoção de políticas de paz, uma vez que as autocracias são intrinsecamente indignas de confiança e propensas a transferir o ônus do descontentamento interno para o campo da política externa e da guerra. Em conseqüência, os Estados Unidos passam a ter a missão de apoiar governos democráticos e combater e reformar governos autocráticos ao redor do mundo. Subjacente a esse ponto de vista está a presunção, lançada de modo muito eficiente por Rousseau, de que "as pessoas" são por natureza boas e amantes da paz, motivo por que o controle democrático da política externa conduzirá normalmente a relações internacionais decentes e pacíficas. Desse modo, não seria possível manter quaisquer tratos com ditadores, mas sim só ter relações com democracias. (Observe-se de passagem que, segundo Bismarck, a Prússia não deveria ter quaisquer negócios com a Inglaterra, porque a política externa de um governo parlamentar não poderia, por natureza, merecer confiança).

A segunda resposta mantém que, independentemente de suas políticas internas ou da natureza de seus respectivos governos, os países procuram seguir os seus interesses de um modo racional, e que, de qualquer modo, a política externa está sujeita às suas próprias leis, que permanecem basicamente imunes às circunstâncias domésticas. Assim sendo, um país democrático, como os Estados Unidos, precisa não somente manter relacionamentos com todos os tipos de governo, inclusive aqueles cuja natureza e políticas lhe pareçam moralmente condenáveis, como também deve utilizar como parâmetro para as suas políticas os interesses e o poder das nações em causa. Em outras palavras, tal país não deve pôr em risco os seus interesses próprios, ao deixar-se levar por suas preferências políticas internas ou juízos morais de outros países. Parafraseando Churchill, ele deve até mesmo fazer um pacto com o próprio demônio, se isso

lhe for ditado pelo interesse nacional. Não há qualquer dúvida de que esta é a resposta correta. Todas as nações, de modo contínuo, têm adotado essa posição, uma vez que, de outro modo, seria impraticável qualquer política externa racional. Contudo, embora pareça correta essa alternativa e seja saudável a prática dela decorrente, a história não acaba aqui.

A paz e a ordem internacionais são uma função do equilíbrio de poder – isto é, de uma distribuição de poder em parcelas mais ou menos iguais entre as várias nações (ou combinações de nações), de modo a evitar que qualquer delas consiga sobrepor-se às demais. É esse equilíbrio, incerto e tênue, que permite a existência de alguma paz e ordem no mundo dos Estados-nações.

Contudo, esse equilíbrio não opera de modo mecânico, como poderia sugerir a metáfora da "balança de poder". Na realidade, é necessário que haja entre as nações interessadas um consenso em favor da manutenção – ou restauração, caso ele tenha sido perturbado – do equilíbrio de poder. Em outras palavras, a dinâmica do sistema embutida em uma estrutura moral, sem a qual aquele não pode funcionar. Impõe-se que os participantes concedam a sua aprovação moral, em teoria e – o que é mais importante – na prática, aos princípios do equilíbrio do poder, para fazer com que este funcione. O século XVIII foi um dos períodos clássicos do equilíbrio de poder precisamente porque, naquela ocasião, um forte consenso moral apoiava essa idéia como um válido mecanismo político.

Hoje, a questão prática a exigir uma resposta é a seguinte: Será que existe mesmo, unindo as nações do mundo – ou, pelo menos, os Estados Unidos e a União Soviética –, uma moralidade comum, similar à existente no século XVIII? Quem pode dar uma resposta afirmativa a essa pergunta? As superpotências encontram-se unidas não em torno de uma moralidade comum, mas somente pelo receio de que a guerra nuclear possa destruir ambas. Quando um dos lados busca conseguir uma capacidade

de contragolpe muito poderosa, a ponto de aproximar-se do nível do golpe inicial, até mesmo essa tentativa elementar de autopreservação é condicionada pelo esforço implícito de alcançar uma vantagem decisiva, que garanta a sua sobrevivência, ao preço do desaparecimento do outro.

Não há como escapar à conclusão de que, em lugar de uma moralidade comum, que seja indispensável a um equilíbrio de poder viável e a uma distensão legítima, o que vemos – tanto na União Soviética, como, em menor grau, nos Estados Unidos – é uma moralidade nacional que se baseia na crença de que o governo tem o monopólio da verdade e da virtude, e que o povo é constituído apenas de crianças, que precisam ser guiadas, se não obrigadas, a fazer o que o governo determina. A União Soviética, além do mais, acrescentou às tradicionais práticas do despotismo czarista os dispositivos do totalitarismo moderno. Esses dispositivos, além de manterem praticamente toda a população ignorante do que está acontecendo no seu próprio país e no resto da terra, reduzem ao mínimo os contatos físicos e intelectuais com o mundo exterior. Eles substituem a realidade por uma colcha de retalhos, recheada com noções metafísicas, chamada de marxismo-leninismo, no que constitui uma injustiça a Marx e Lenin.

Um governo que priva a si próprio e seu povo de contatos objetivos com o mundo exterior acaba tornando-se prisioneiro de sua própria propaganda: ele não pode mais seguir uma política externa capaz de reconhecer, e muito menos de respeitar, essas limitações morais auto-impostas, que constituem a base de um equilíbrio de poder praticável. O afrouxamento do totalitarismo nacional, embora não conduza automaticamente a uma política externa mais racional, poderia eliminar um obstáculo importante à adoção de tal política, ao tornar possível o início de um diálogo entre as diferentes escolas de pensamento no interior da União Soviética – seguindo o modelo dos grandes debates que precederam e se seguiram às

principais decisões na política externa norte-americana. Tal diálogo poderia, no mínimo, constituir uma boa oportunidade para esclarecer posições e contribuir para o lento e doloroso crescimento de um consenso político e moral, na esteira do que ocorre no resto do mundo.

O que faz com que a natureza e as políticas internas do governo soviético constituam uma preocupação vital para o mundo exterior é a sua recusa de tornar-se parte de um "sistema de artes, leis e maneiras" que constitui a força vital para o equilíbrio de poder e poderia tornar possível uma distensão autêntica. Se a União Soviética fizesse parte de tal sistema, ninguém precisaria preocupar-se, por motivos *políticos*, em verificar até que ponto o seu governo é autocrático e despótico. Contudo, enquanto a União Soviética permanecer fora de tal sistema – indiferente ou hostil a ele, respectivamente na melhor ou na pior das hipóteses –, o resto do mundo continua a ter um interesse vital na natureza do governo soviético e de suas políticas internas. Se o Kremlin atenuasse as suas atuais práticas totalitárias, permitindo ao seu povo um mínimo de liberdade de expressão e de movimentos, estaria dando o primeiro passo no sentido de associar-se a um sistema – e, de um certo modo, de recriá-lo – que constituiria em si mesmo uma manifestação de *détente* e que proporcionaria a moldura moral para o equilíbrio de poder.

Esse interesse sincero nos excessos totalitários do governo soviético não representa apenas mais uma intromissão indevida nos assuntos de um outro país soberano, como resultado de um equivocado espírito de reforma liberal. Nem exprime somente uma preocupação humanitária ou serve para aplacar a opinião pública interna. Acima de tudo, ele está a serviço desse interesse básico que os Estados Unidos e a União Soviética têm em comum: a sobrevivência na era nuclear, graças a um equilíbrio de poder praticável e uma distensão autêntica.

O filósofo francês Fénelon, nos seus conselhos ao neto de

Luís XIV, que já foram por nós citados,[10] fez um apanhado sobre os diferentes tipos de equilíbrio de poder. Ao identificar as respectivas vantagens e debilidades, ele reservou os seus maiores elogios à situação em que dois Estados igualmente fortes se opõem um ao outro, o que ele vê como o mais perfeito tipo de equilíbrio de poder. Disse ele, dirigindo-se ao príncipe:

> "O quarto sistema é caracterizado por um poder que é aproximadamente igual a um outro e que mantém este último em equilíbrio, com vistas à segurança pública. Encontrar-se em uma tal situação e não sentir qualquer ambição que o faça desejoso de abandoná-la é realmente a mais sábia e feliz situação a que pode aspirar um estado. Você é o árbitro comum, todos os vizinhos são seus amigos, e aqueles que não o são tornam-se por isso mesmo alvos de suspeita para todos os demais. Você nada faz que não pareça ter sido feito tanto para os seus vizinhos como para o seu povo. Você se torna mais forte a cada dia; e se você – como é quase inevitável a longo prazo, graças à adoção de políticas sábias – conseguir acumular mais força interior e mais alianças do que os poderes invejosos de seu poder, deverá acrescentar cada vez mais a essa sábia moderação que o limitou a manter o equilíbrio e a segurança comum. Convém lembrar sempre: os males em que o Estado tem de incorrer, no interior e no exterior, por suas grandes conquistas; o fato de que essas conquistas não produzem fruto; o risco a que o príncipe se expõe para empreendê-las e, finalmente, como são vãos, inúteis e fugazes os grandes impérios, e que estragos provocam eles ao desmoronarem.
>
> Contudo, como não se pode esperar que um poder que é superior a todos os outros deixe mais cedo ou mais tarde de

[10] Ver página 407.

> abusar dessa superioridade, um príncipe sábio e justo jamais deveria legar a seus sucessores, que, ao que tudo indica, serão menos moderados do que ele, a contínua e violenta tentação de uma superioridade por demais evidenciada. Para o próprio bem de seus sucessores e de seu povo, convém a ele manter-se em uma espécie de igualdade."[11]

A distribuição de poder aqui contemplada por Fénelon assemelha-se claramente à que hoje existe entre os Estados Unidos e a União Soviética. Os resultados potencialmente benéficos de um equilíbrio entre dois poderes independentes, que mantêm esse equilíbrio de poder mediante uma competição moderada, foram incutidos no filósofo francês pela contemplação da história e impuseram-se a nós devido à experiência contemporânea. Contudo, não devemos supor que o relacionamento entre a bipolaridade do poder e a estabilidade política constituia uma descoberta moderna. Os antigos já o conheciam, tanto que tentaram criá-lo mediante o artifício de arranjos constitucionais. Por esse motivo, Esparta era governada por dois reis, e a república romana por dois cônsules, de igual poder. Um relacionamento algo similar existia entre os líderes militares da Confederação Iroquesa e os dois chefes civis da cidade medieval de Augsburg.[12]

Esse tipo de equilíbrio está sempre ameaçado pela instabilidade que lhe é inerente, a qual resulta da dinâmica da disputa pelo poder. É a esse risco que está constantemente exposto o

[11] *Œuvres* (Paris, 1870), Vol. III, pp. 349-50.

[12] Cf. Kurt H. Wolff, editor, *The Sociology of Georg Simmel* (Glencoe: The Free Press, 1950), pp. 138 e segs. As expressões "relaxamento de tensões" e "*détente*" são realmente sinônimos de "coexistência pacífica", utilizada para designar o relacionamento peculiar entre duas superpotências de força aproximadamente igual.

equilíbrio bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética. Essa ameaça é ampliada pela natureza da guerra moderna, a qual, sob o impacto do universalismo nacionalista e da tecnologia moderna, passou por modificações que são verdadeiramente revolucionárias. É neste ponto que encontramos a última das mudanças fundamentais que distinguem a política mundial contemporânea da política internacional de eras anteriores.

Capítulo XXII

GUERRA TOTAL

Já assinalamos que a guerra, em nossa época, se tornou total sob quatro aspectos distintos, com respeito: (1) à parcela da população completamente identificada, em suas emoções e convicções, com as guerras de seu país; (2) ao segmento da população que participa da guerra; (3) ao contingente da população afetada pela guerra: e (4) aos objetivos perseguidos pela guerra. Quando Fénelon escreveu o seu trabalho, no começo do século XVIII, a guerra era muito limitada em todos esses aspectos, e assim fora desde o início do moderno sistema de Estados.

Tomemos como exemplo extremo desse tipo de conflito limitado as guerras italianas dos séculos XIV e XV. Tais lutas eram travadas basicamente por soldados mercenários, os quais, por estarem lutando principalmente em razão de interesses financeiros, não se mostravam ávidos por morrer em batalha, ou por aumentar esse risco, ao matar mais do que a quantidade necessária de inimigos. Além disso, os *condottieri* – os chefes das forças em combate – não tinham o menor interesse em sacrificar seus soldados, uma vez que estes constituíam o seu capital de giro. Eles tinham investido muito dinheiro em seus exércitos e queriam portanto que estes continuassem como atividades prósperas. Os referidos *condottieri* não queriam tampouco matar muitos soldados inimigos, uma vez que, mantendo-os vivos, poderiam exigir resgate para libertá-los ou alugá-los como soldados para as suas próprias hostes – mas, se os imolassem, não poderiam pensar em ter qualquer ganho financeiro. Esses mesmos *condottieri* não tinham o menor interesse em travar batalhas decisivas ou guerras de aniquilação, uma vez que, sem guerras e sem inimigos, não teriam emprego. Como

conseqüência, essas guerras italianas se limitavam, em boa medida, a hábeis manobras e artifícios táticos destinados a levar o inimigo a ceder a sua posição e recuar, deixando para trás prisioneiros, em vez de feridos ou mortos.[1] É por isso que Maquiavel pode relatar uma série de batalhas ocorridas no século XV, algumas de grande significação história, em que não houve qualquer baixa, ou em que terá morrido um homem, não devido à ação do inimigo, mas por ter caído do cavalo.

Tudo isso pode ser um exagero de Maquiavel, mas não resta a menor dúvida de que aquelas guerras [2] constituíam a manifestação de um tipo limitado de guerra que, com a significativa exceção das Guerras de Religião e das Guerras Napoleônicas, predominaram ao longo da história moderna, até a Primeira Guerra Mundial. Um dos maiores comandantes militares do século XVIII, o marechal de Saxe, proclamou o mesmo princípio da arte de

[1] Ver a descrição feita por *sir* Charles Oman, *A History of the Art of War in the Middle Ages* (London: Methuen and Company, Ltda., 1924), Vol. II, p. 304: "Pois os combatentes não sentiam ódio (por motivo de sentimentos nacionais ou religiosos) em relação aos seus adversários, embora alguns *condottieri* pudessem ser invejosos de outros ou guardassem velhas mágoas por traições ou insultos sofridos. Os soldados de ambas as facções já teriam muito provavelmente servido uma meia dúzia de vezes lado a lado com os seus inimigos do momento, visto que os bandos estavam a toda hora passando das mãos de um empregador para as de um outro. Muitas vezes, seriam até mesmo velhos amigos da tropa contra a qual estavam pelejando. Mesmo quando não era esse o caso, todos os mercenários eram mais ou menos irmãos de armas, que desprezavam o tirano ou a *burguesia* que lhes pagava o soldo. Além do mais, um prisioneiro poderia ter grande préstimo para o seu capturador, não somente pelo valor de seu cavalo e armadura, como também pelo montante do resgate a cobrar, ao passo que um indivíduo morto não rende dinheiro algum. Esse foi motivo por que certas vitórias se tornaram ridículas – uma unidade derrotada taticamente podia não se esforçar muito por escapar, visto que a rendição só implicaria uma perda pecuniária. E podia surgir mesmo a possibilidade de que o vitorioso oferecesse aos vencidos a oportunidade de se alistarem em suas filas – caso em que o prisioneiro nem sequer perderia o cavalo e as armas."

[2] Os contemporâneos distinguiam entre guerras "boas" e guerras "más": as primeiras correspondiam ao tipo discutido neste texto; as últimas referiam-se à ferocidade dos suíços, especialmente quando se defrontavam com os *lansquenetes* alemães, que respondiam na mesma moeda.

guerra que guiava os *condottieri* dos século XIV e XV, quando disse: "Não sou de modo algum favorável a batalhas, especialmente no começo de uma guerra. Estou mesmo convencido de que um bom general pode guerrear durante toda a sua vida sem ter de travar uma batalha." Na virada daquele século, Daniel Defoe observava: "Agora, é comum vermos exércitos de cinqüenta mil homens de cada lado, dispostos à vista um do outro, passando toda uma campanha em movimentos de fintas e negaças, para finalmente recolher-se aos alojamentos de inverno."[3] Em 12 de janeiro de 1757, em uma carta dirigida a seu filho, o conde de Chesterfield descreveu as guerras de seu tempo nestes termos:

> "...nesta época degenerada, até a guerra é travada de modo pusilânime; dá-se clemência; as cidades são tomadas, e as pessoas são poupadas; até mesmo durante uma tempestade, uma mulher pode dificilmente esperar a vantagem de sofrer um estupro."[4]

Por outro lado, quando chegou ao fim essa época de guerra limitada, o marechal Foch, em palestras proferidas na Academia Francesa de Guerra, em 1917, assim resumiu o velho e o novo – ou total – tipo de guerra:

> "Realmente, começara uma nova era, a das guerras nacionais, que passariam a absorver na luta todos os recursos da nação, e que teriam como alvo não mais os interesses dinásticos, nem a conquista ou posse de uma província, mas, primeiro, a defesa ou a disseminação de idéias filosóficas e, em seguida, a de prin-

[3] Citado *apud* John U. Nef, "Limited Warfare and the Progress of European Civilization, 1640-1740", *The Review of Politics*, Vol. 6 (July 1944), p. 277.
[4] Charles Strachey, editor, *The Letters of the Earl of Chesterfield to His Son* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1901), Vol. II, p. 321.

> cípios de independência, de unidade, de vantagens imateriais sob várias formas. Elas se destinavam a extrair e revelar os interesses e faculdades de cada soldado, a tirar vantagem de sentimentos e paixões até então jamais reconhecidos como elementos de força. ... De um lado, emprego intensivo de massas humanas inflamadas por sentimentos muito fortes, absorvendo todas as atividades da sociedade e moldando às suas necessidades as partes materiais do sistema, tais como fortificações, suprimentos, uso do terreno, de armamento, bivaques, etc.
>
> Do outro lado, o século XVIII: o emprego regular e metódico dessas partes materiais, que se transformam no alicerce de vários sistemas, variando no curso do tempo, mas sempre visando ao controle do uso das tropas, de modo a preservar o exército, propriedade do soberano, indiferente à causa pelo qual ele combate, mas não sem dispor de algumas qualidades profissionais, especialmente no que diz respeito ao espírito e à tradição militares."[5]

Neste contexto, é significativo que a expressão utilizada por Fénelon, no começo do século XVIII, para caracterizar as batalhas das guerras religiosas – "Você é o vencedor ou o vencido" – reapareça na caracterização feita por Foch das guerras do novo mundo do século XX:

> "Se a parte derrotada só aceita chegar a um acordo quando já não tem meios para discutir, o objetivo tem de ser o de destruir os seus meios de discussão. Uma decisão pelas armas é o único julgamento que importa, pois é o único que revela um ven-

[5] Ferdinand Foch, *The Principles of War*, traduzido por J. de Morinni (New York : H. K. Fly, 1918), pp. 31-32.

cedor ou um derrotado. Somente ele pode alterar as situações respectivas dos oponentes, quando um se torna o dono de suas ações, enquanto o outro permanece sujeito à vontade de seu adversário."[6]

Guerra de Populações Totais

O fato de que, na nova era da guerra, as massas de cidadãos se identificam plenamente com as guerras em que está empenhado o seu país é ilustrado de modo notável por dois fatores: um moral e o outro empírico.

O fator moral consiste no reavivamento, no século XX, da doutrina da guerra justa, a saber, da distinção entre beligerantes cuja participação no conflito é justificada em termos da ética e da lei, e beligerantes não considerados como tendo o direito legal e moral de pegar em armas. Com a preponderância do sistema de Estados modernos, essa doutrina, que havia dominado toda a Idade Média, foi-se diluindo com o tempo, até desaparecer. Como assinalou o professor Ballis, com referência ao desenvolvimento da doutrina, no século XVI: "Extinguiu-se praticamente aquela noção, professada pelos escolásticos medievais, de uma guerra justa – culpa em um dos lados e retidão no outro. Em seu lugar, veio a idéia de que caberia ao Soberano fazer guerra, na qualidade de acusador e juiz." Em conseqüência, a nova doutrina, "alimentada pela casuística, ampliou as oportunidades de tornar virtualmente qualquer tipo de conflito uma guerra justa".[7]

[6] *Ibid.*, pp. 39, 42-43.
[7] William Ballis, *The Legal Position of War: Changes in Its Practice and Theory from Plato to Vattel* (The Hague: Nijhoff, 1937), pp. 102-3.

Durante o período da guerra limitada, a distinção entre guerra justa e guerra injusta permaneceu algo ambígua, na melhor das hipóteses, e acabou sendo abandonada no século XIX, quando a guerra passou a ser considerada como um simples fato, cuja condução ficava sujeita a certas regras morais e legais, às quais todos os Estados tinham o direito legal e moral de recorrer, segundo o seu arbítrio. De acordo com esse ponto de vista, a guerra era tida como um instrumento de política nacional e, de modo mais particular, dinástica, a ser empregada alternada ou simultaneamente com a diplomacia, a critério do governo.

Seria obviamente impossível que as massas do povo se identificassem de modo integral com tal tipo de guerra, uma vez que, para haver tal identificação, tornava-se necessária a existência de uma questão moral para cuja defesa ou consecução se entraria em guerra. Em outras palavras, impunha-se que a disputa fosse tida como justa pelo próprio lado e injusta para a facção adversária, de modo a suscitar entusiasmo moral em favor de sua causa e paixão hostil contra o inimigo. Soldados profissionais ou de fortuna talvez se dispusessem a sacrificar sua vida sem essa justificação, mas não cidadãos comuns em armas. O nacionalismo nas guerras napoleônicas e nas lutas de unificação nacional alemã e italiana no século XIX, bem como o universalismo nacionalista nas duas guerras mundiais do século XX, propiciaram esse princípio de justiça e, com ele, aquela paixão e aquele entusiasmo que trouxeram de volta às massas de combatentes a disposição de conquistar e morrer por uma idéia.

O serviço militar universal, apoiado no recrutamento, constituiu o grande veículo mediante o qual se tornaram vitoriosas as idéias de nacionalismo e de universalismo nacionalista. Não seria de se esperar que fossem inspirados por considerações morais e ideais nem os mercenários nem aquele rebotalho arrebanhado para o serviço militar, nem muito menos as pes-

soas decentes por este seqüestradas – os quais, em seu conjunto formavam os soldados rasos dos exércitos no período de guerra limitada, antes do século XIX. O seu principal interesse em evitarem batalhas e permanecerem vivos coincidia com o desejo de seus chefes de reduzir ao mínimo o investimento financeiro e os riscos, procurando ganhar guerras mediante manobras militares, sem recorrer a lutas. Sob o comando de Frederico o Grande, dois terços do exército da Prússia ainda eram recrutados dentre mercenários estrangeiros. Um terço das forças prussianas que se opunham aos exércitos da Revolução Francesa, em 1792, ainda era composto de mercenários, e suas manobras ineptas, destinadas primariamente a evitar batalhas, bem exprimiam o ânimo de seus soldados, que não sabiam para quem ou contra quem combatiam. "O sistema de recrutamento francês" – disse o duque de Wellington, comparando os exércitos francês e inglês daquela época – "reúne uma bela amostragem de todas as classes; o nosso exército é composto da escória da terra – somente a escória da terra."

Durante o período de guerra limitada, eram comuns as deserções, não somente de indivíduos, mas até mesmo de unidades completas. Um mercenário, ou um bando deles, podia servir um empregador na primavera e outro no outono, de acordo com as perspectivas de ganhos com que lhe acenavam. Esse modo de proceder seria perfeitamente legal, se o seu contrato previsse somente uma temporada de combate. Isso não impedia que ele se dispusesse muitas vezes a manter o seu emprego, na temporada seguinte, e independentemente de obrigações contratuais, caso não mais estivesse satisfeito com o salário ou com as condições de trabalho oferecidas pelo seu patrão anterior.

Esse esquema funcionava de maneira especialmente eficaz em ocasiões de disputa de trabalho, quando um contingente de mercenários se punha a procurar outro empregador imediatamente antes de uma batalha ou durante um cerco. Foi assim

que, em 1521, no sítio à cidade de Parma, 3 mil italianos desertaram o exército francês e se bandearam para o outro lado. Em outubro desse mesmo ano, o contingente suíço do mesmo exército francês na Itália viu-se reduzido, no período de umas poucas semanas, de um total de 20 mil para 6 mil homens. Na primavera seguinte, o novo contingente suíço entrou em greve na véspera da batalha de Bicocca, o que obrigou virtualmente os franceses a modificar o seu plano de batalha. Como conseqüência, o ataque suíço foi repelido e foi perdida a batalha. Já no campo oposto, e na mesma batalha, conta-se que o contingente alemão exigiu pagamento em dobro para montar um contra-ataque; nenhuma das ações se concretizou. Poucos dias antes da batalha de Pavia, em 1525, 6 mil suíços e 2 mil italianos abandonaram o exército francês, embora já tivessem recebido o soldo integral. Essa deserção reduziu o poderio do exército francês em cerca de um terço.

Durante as guerras de religião, nos séculos XVI e XVII, exércitos inteiros trocaram de lado repetidas vezes. No século XVIII, as baixas sofridas com deserções podiam exceder as perdas sofridas em batalha. A prática se tornou tão difundida que se desaconselhava aos exércitos fazer manobras em terrenos de pouca visibilidade ou apresentar-se em qualquer dispositivo que não a formação cerrada. Para conservar em campo um número suficiente de homens, Frederico o Grande teve de recorrer ao pagamento de recompensas aos desertores que regressassem às suas unidades dentro de seis meses.

Usava-se largamente o serviço militar como uma forma alternativa de punição de crimes. O landgrave de Hesse, por exemplo, que se opunha à pena de morte, costumava enviar para seu regimento os criminosos sentenciados à pena capital. Constituía uma prática comum oferecer ao devedor insolvente a possibilidade de escolher entre cumprir sua sentença e alistar-se no exército. O desprezo generalizado em que eram tidas as tropas desse gênero só era correspondido pelo seu baixo moral. No dizer

de um dos contemporâneos, Frederico o Grande, elas não eram "animadas nem pelo espírito de patriotismo nem pela lealdade ao seu príncipe". Elas só se mantinham juntas por força de uma disciplina férrea e pela perspectiva de recompensas. E esse resultado não poderia ser diferente, tendo-se em vista sua origem social, seu baixo prestígio na sociedade e a natureza das guerras que eles combatiam.[8]

Para dispor de um exército que fosse capaz de identificar-se totalmente com a causa de uma guerra, era necessário contar com uma causa que pudesse arregimentar uma grande massa de homens e um exército que se mostrasse homogêneo em termos dessa causa. Na ocasião em que protestantes e católicos lutavam entre si para determinar que religião deveria prevalecer, estavam materializadas tanto a causa unificadora como a massa de homens suscetíveis de serem reunidos em torno dessa causa. Quando, ainda no período de conflitos limitados, as guerras eram travadas pela sucessão a um trono, pela posse de uma província ou cidade, ou pela glória do monarca, estavam presentes os dois pré-requisitos exigidos por aquela parcela da nobreza – mas para ninguém mais – que considerava o serviço

[8] Há uma outra variedade de guerra limitada, em que os britânicos são mestres, e que foi bem descrita por um autor anônimo, em um artigo para a *Edinburgh Review*, Vol. I (janeiro de 1803, p. 357): "Esses Estados, os mais prejudicados com as operações de guerra, também são os mais ricos em artigos desnecessários. Eles inventaram uma espécie de comutação pecuniária da guerra, similar à comutação do serviço militar, que abriu o caminho para os exércitos permanentes. Conseguiram afastar a batalha de seus portões, pagando aliados menos ricos para combater por sua causa, a uma distância segura. Desse modo, as operações de guerra foram-se tornando muito inofensivas, com o que se criou uma base para o seu gradual desuso. Sacrificam-se alguns milhões inúteis e umas poucas vidas mais inúteis ainda. Mas as artes da paz continuam a florescer, por vezes com acrescida prosperidade. E a política de preferir comprar uma derrota à distância, em vez de um vitória em solo pátrio – de pagar aliados para serem eliminados, em lugar de auferir os mais esplêndidos triunfos em terreno próprio – foi amplamente recompensada pela segurança, pelos recursos aumentados e pelo crescimento real de poder, que resulta do gozo de todos os benefícios da paz, com as únicas vantagens reais da guerra inevitável."

militar prestado ao monarca como um privilégio hereditário. Com a defesa das liberdades revolucionárias contra a agressão estrangeira, pela totalidade da nação francesa em armas, um exército homogêneo voltava a dispor de uma causa a que ele pudesse jurar lealdade e pela qual estivesse disposto a sacrificar-se. A lei francesa de 1793, que tornava o serviço militar obrigatório para todos os homens fisicamente aptos, entre 18 e 25 anos de idade, constituiu o primeiro reconhecimento legislativo da nova natureza da guerra.

Embora sabendo que um exército baseado no serviço militar universal pode, às vezes, deixar de identificar-se inteiramente com a causa da guerra em que está lutando, podemos dizer com segurança que, como norma regra geral, somente uma tropa assim constituída seria capaz de tal identificação. Por isso, não é sem motivo que o período de guerras limitadas coincide, de modo geral, com uma concepção moralmente ruim da guerra travada por tropas heterogêneas, cuja principal força coesiva residia na compulsão e no amor à aventura e ao dinheiro. Por outro lado, a noção de guerra total é contemporânea da idéia de nação em armas, sempre embutida na convicção da justiça da guerra em que ela está empenhada.

Assim, terminadas as guerras napoleônicas e restaurados no poder os Bourbons e as suas políticas externas, era de esperar-se que o alistamento fosse abolido na França, para ser restabelecido somente pela Terceira República. Aquelas leis de 1793 representaram para a França o mesmo que as de 1807 e dos anos seguintes significaram para a Prússia. Elas aboliram a contratação de mercenários, proibiram o alistamento de estrangeiros e culminaram com a lei de 1814, que proclamou o dever, extensivo a todos os cidadãos, de defender o seu país. Tanto a França da Revolução como a Prússia da Liberação usaram o recrutamento como um instrumento de defesa da alma nacional contra a agressão estrangeira: a primeira contra a Prússia do *velho regime*, a segunda contra a França do imperialismo napoleônico.

A Guerra por Populações Totais

Quando, já no século XX, se modifica novamente a natureza da guerra, e os seus propósitos a transformam de um movimento de liberação nacional e unificação em um universalismo nacionalista, a participação da população na guerra é proporcionalmente ampliada. Não são recrutados somente os homens fisicamente aptos, visto que, nos Estados totalitários, as mulheres e crianças também o são. Nos países não totalitários, os serviços auxiliares de mulheres – como o WAC, o WAVES (*) e similares – são requisitados em uma base voluntária. Por toda parte, contudo, todas as forças produtivas da nação são aprestadas para os objetivos da guerra. Enquanto que, durante o período da guerra limitada, os conflitos pouco interessavam à população, que era afetada primariamente por meio de tributos mais elevados, as guerra do século XX passaram a constituir uma preocupação concreta de todo mundo, tanto no sentido de identificação nacionalista, como de participação militar ou econômica.

São dois os fatores responsáveis por esse desenvolvimento: o aumento no tamanho dos exércitos e a mecanização do esforço de guerra. O tamanho dos exércitos avolumou-se enormemente no século XX, em termos tanto absolutos como relativos, em relação aos números totais das populações. Nos séculos XVI a XVIII, o tamanho dos exércitos, embora se elevasse continuamente, podia ser contado em dezenas de milhares. Com as guerras napoleônicas, alguns exércitos chegaram a várias centenas de milhares de homens. Durante a Primeira Guerra Mundial, houve exércitos que pela primeira vez atingiram a marca de um milhão; e a Segunda Guerra Mundial viu estabelecimentos militares que excediam de dez milhões.

(*) WAC (Women's Army Corps = Corpo Militar Feminino); WAVES (Women Accepted for Volunteer Emergency Service = Mulheres Aceitas para Serviços de Emergência Voluntários). [Nota do Tradutor].

A proporção da população empenhada em atividades militares, nos diferentes períodos da história moderna, acompanha grosso modo essas cifras absolutas. Nos séculos XVII e XVIII, mobilizar 1% da população para serviços militares constituía um empreendimento extraordinário que era poucas vezes alcançado; como média geral, só se conseguia então atingir um terço dessa cifra. Durante a Primeira Guerra Mundial, as grandes potências européias conseguiram convocar cerca de 14% do total de suas populações. Já na Segunda Guerra Mundial, o número correspondente, para os principais países beligerantes, ficou um pouco abaixo desse patamar. Provavelmente, ele só passou dos 10% no caso dos Estados Unidos, da União Soviética e da Alemanha. Essa redução é justificada pelo acréscimo enorme da mecanização dos instrumentos de guerra.

A mecanização de armas, suprimentos, meios de transporte e comunicações, juntamente com o aumento na quantidade de mobilizados (a qual, mesmo à taxa de 10% da população, ainda é dez vezes maior que o máximo jamais atingido em séculos anteriores), requer praticamente o esforço produtivo da totalidade da população ativa para que o estabelecimento militar seja mantido em boas condições de combate. Já se estimou que, para manter um homem na linha de batalha, é necessário o esforço produtivo de pelo menos outros doze homens. Na Segunda Guerra Mundial, o total das forças armadas das grandes potências, tais como Alemanha, União Soviética e Estados Unidos, superou a cifra de dez milhões. Mesmo que se tenha em conta que somente uma fração dessas forças era composta de combatentes efetivos, e que a maioria dos mobilizados era constituída de tropas de serviços auxiliares, é inegável que a proporção da população civil ocupada em provê-los com armas, transporte, comunicações, roupas e alimentos deve ter compreendido a maioria avassaladora da população ativa. Assim, pode-se dizer que a guerra moderna se transformou realmente em guerra travada por populações totais.

Guerra Contra Populações Totais

A guerra se tornou total não só pelo fato de que todo mundo passou a ser um potencial participante dela, mas também porque qualquer pessoa pode agora ser uma possível vítima. E os números comparativos das baixas sofridas na guerra, embora pouco confiáveis em detalhes, são muito eloqüentes a esse respeito. Se tomarmos a França como exemplo de nação que esteve regularmente engajada em grandes guerras, no curso da história moderna, e se tomarmos como exemplo a percentagem, computada por décadas, da população francesa morta ou ferida em guerras, desde 1630 a 1919, constataremos que, de 1630 a 1789 (quando foi deflagrada a Revolução Francesa), o máximo é de 0,58%, com o mínimo de 0,01%. No período compreendido entre 1790 e 1819, que corresponde em linhas gerais à época das guerras napoleônicas, aquele número se eleva de modo abrupto a 1,48%, 1,19% e 1,54%, respectivamente, para voltar a mergulhar no mínimo de 0,001, no período de 1820 a 1829, coincidindo com o revigoramento das políticas externas dinásticas. Enquanto as cifras para o restante do século XIX se encaixam estreitamente no conjunto geral apresentado para o período total, o valor relativo à segunda década do século XX (o período da Primeira Guerra Mundial) se eleva a cerca de 15%, isto é, atinge o topo máximo jamais atingido. Também é significativo que, no conjunto de todo o período de 1630 a 1829, somente uma década (de 1720 a 1729) não tenha mostrado perdas de guerra, ocorrência que só vai repetir-se em cinco décadas semelhantes no século XIX, a saber, o século da expansão colonial.

O quadro é semelhante quando se consideram os totais de mortes ocorridas no serviço militar, ao longo dos séculos. As cifras para a Grã-Bretanha reproduzem a curva típica, que declina no século XIX e se eleva rapidamente no XX. Para cada mil mortes na população total, o país sofreu, no serviço militar: 15

baixas, no século XVII; 14, no século XVIII; 6, no século XIX; e 48, no século XX, até 1930. Os números correspondentes aplicáveis à França revelam uma elevação considerável no século XVIII, sem qualquer queda no século XIX, devido à interrupção do período de guerras limitadas, trazida pelas guerras napoleônicas. As cifras correspondem a 11, no século XVII; 27, no século XVIII; 30, no XIX; e 63, no XX, até 1930. O grau de destruição da guerra moderna, tal como expressa nessas cifras, se mostra mais impressionante ainda pelo fato de que, nos séculos precedentes, o número de baixas causadas por enfermidades era muito menor que o das decorrentes de ações armadas. Como conseqüência, as perdas resultantes de ações militares, no século vinte, aumentaram extraordinariamente, em termos tanto relativos como absolutos.

As perdas que as populações civis sofreram em decorrência das atividades militares nas guerras do século XX não encontram quaisquer precedentes desde o fim das guerras religiosas. Não pode haver dúvida de que as perdas civis totais ocasionadas por ações militares, durante a Segunda Guerra Mundial, excedem em muito as perdas totais militares. Somente o número de civis mortos pelos alemães como resultado de medidas de exterminação deliberada pode ser estimado em cerca de 12 milhões. Embora o recorde francês de quase 15% do total da população morta ou ferida na Primeira Guerra Mundial não tenha sido sequer aproximado pela França na Segunda Guerra Mundial, a parcela da população civil no total de perdas cresceu muito. O mesmo pode ser dito com relação à União Soviética, que, no conjunto de mortos e feridos, deve ter perdido, durante a Segunda Guerra Mundial, cerca de 10% de sua população total[9]. Assim, no que diz res-

[9] No que diz respeito à contradição entre as cifras das perdas russas, ver Dudley Kirk, *Europe's Population in the Interwar Years* (Series of League of Nations Publications. II. Economic and Financial. 1946. II. A. 8), p. 69, nota 24, p. 70, nota 28; *The World Almanac* (1946), p. 44; (1947), p. 521; (1948), p. 552; (1949), p. 326. A estimativa contida no texto é derivada das avaliações preponderantes nessas fontes.

peito aos civis, permaneceu a tendência no sentido de um enorme aumento no grau de destruição da guerra moderna. A invenção de novos métodos destrutivos de armamentos – alguns até então jamais empregados nos conflitos anteriores, como a guerra biológica, ou utilizados somente em pequena escala, como gases venenosos ou armas nucleares – assegura o prosseguimento e a contínua aceleração dessa tendência, tanto para civis como para o pessoal militar.

A Mecanização do Combate

O poder, imensamente ampliado, de destruição das armas do século XX, tanto para combatentes como para civis, resulta da mecanização dos processos de fabricação de armamentos. E os seus efeitos, a este respeito, são duplos: a capacidade de eliminar uma quantidade jamais alcançada de inimigos, graças a uma só operação ou ao aceleramento da operação múltipla de uma arma, e a capacidade de fazê-lo através de longas distâncias. Esses dois desenvolvimentos foram iniciados no século XIV, com a invenção da pólvora e seu emprego na artilharia. Contudo, foi só no século XIX que esses progressos foram acelerados de modo considerável, motivo por que somente a nossa era pôde testemunhar uma tal precipitação fantástica dessas tendências, que corresponde a uma verdadeira revolução na tecnologia da guerra.

A mecanização das armas

A extrema lentidão desses desenvolvimentos, nos primeiros seis séculos de sua existência, e sua prodigiosa rapidez, no sétimo, podem ser ilustradas pela história da artilharia. Os canhões com que os turcos sitiaram Constantinopla em 1453 podiam lançar projéteis pesando cerca de 800 libras [±362 qui-

los][*], a uma distância de uma milha [± 1.610 metros], em um ritmo de sete descargas por dia e uma durante a noite. Em 1650, um canhão podia arremessar uma descarga de nove libras [± 4,08 quilos], diretamente, a uma distância de 175 jardas [= 160 metros], ao passo que, duzentos anos mais tarde, o alcance de uma espingarda inglesa de cano liso, para uma carga de nove libras, havia chegada a 300 jardas [± 274 metros]. Como bem disse Cervantes, pouco depois de ter sido inventada a artilharia:

> "Felizes foram aqueles benditos séculos que ignoraram a espantosa fúria desses endemoninhados instrumentos da artilharia – cujo inventor tenho para mim que está certamente no inferno, recebendo o devido prêmio por sua diabólica invenção –, que permitiu que um braço infame e covarde tire a vida de um valoroso cavaleiro; e que, sem saber como ou por onde, no auge da coragem e brio que inflama e anima os peitos valentes, chega uma bala desgovernada (disparada por quem talvez se tenha espantado e fugido com o clarão do fogo, ao disparar a maldita máquina) que trucida e acaba em um instante os pensamentos e a vida de quem mereceria gozar de longos séculos." [10]

No final do século XVIII, a artilharia ainda era considerada, na maioria dos países, com a notável exceção da França, como uma arma subordinada e de certo modo imprópria, com a qual um cavalheiro nada teria a fazer. Até mesmo Frederico o Grande perguntava desdenhosamente o que havia de valoroso na

[*] Esta cifra, e as que aparecem nas próximas duas páginas, resultam da conversão de várias unidades anglo-saxônicas nas equivalentes (e por vezes arredondadas) para o Sistema Métrico Decimal.

[10] Miguel de Cervantes, *The History of Don Quijote de la Mancha*, Parte I, Capítulo 38.

artilharia, e que arte haveria em saber atirar bem. Não obstante, apenas algumas décadas depois, Napoleão diria: "É com a artilharia que se faz a guerra." Já se estimou que, no século seguinte a essa observação, o grau de eficiência da artilharia se multiplicou por dez.

Na Prússia, o mais poderoso representante do processo de mecanização do armamento, juntamente com o mosquete, permaneceu tradicionalmente em baixa estima, Ainda no século XVIII, esse desprezo era parcialmente justificado, devido à extrema lentidão do processo de carregar, à inexatidão na pontaria e ao seu alcance ainda limitado, a saber, um máximo de cerca de 1.830 metros.(*) Contudo, o século XIX testemunhou um grande progresso na rapidez do disparo e no alcance das armas de fogo, que prenunciava a revolução no século XX. Enquanto, por exemplo, em 1850, mil homens, usando espingardas de cano liso e municiadas pela boca, conseguiam fazer cerca de 500 descargas por minuto, com um alcance semelhante ao de um mosquete dos séculos XVI a XVIII – isto é, de cerca de 274 metros –, as cifras correspondentes para armas com percussor de agulha são respectivamente de mil descargas e 2.011 metros; para o modelo 1866, temos 2.000 descargas e algo como 1.470 metros; para o modelo 1886, os números sobem para 6 mil descargas e 3.475 metros; e, em 1913, para o rifle de repetição com carregador, 10 mil descargas e 4.024 metros. Entre os anos de 1850 e 1913, a rapidez de fogo cresceu 20 vezes e o alcance multiplicou-se por 16. Hoje, existem metralhadoras capazes de fazer mil disparos por minuto, o que equivale a 1 milhão de disparos para um total de mil homens, comparados aos 10 mil

(*) Esta cifra, bem como as demais que aparecem nesta e na página seguinte, resultam da conversão de várias unidades de medida anglo-saxãs para os seus equivalentes no Sistema Métrico Decimal. [Nota do Tradutor].

de 1913. Até mesmo rifles semi-automáticos de bandoleira, como o Garand, são capazes de cem disparos com pontaria por minuto, isto é, cerca de 10 vezes mais veloz do que a mais rápida das armas de pequeno calibre em 1913.[11]

Para termos uma idéia de como foi grande o avanço realizado entre 1850 e 1913, e quão avassalador, de 1913 a 1938, bastará comparar as suas cifras com o lento caminhar percorrido de 1550 a 1850. Em meados do século XVI, o alcance de um canhão portátil era de cerca de 92 metros, e a melhor taxa de fogo alcançável era de uma descarga a cada dois minutos. Com a Primeira Guerra Mundial, o alcance máximo da artilharia pesada – com grande margem de incorreção na pontaria e excessivo desgaste do canhão, que se estragava após um máximo de 30 disparos – não excedia de 122 quilômetros (só alcançado pelos canhões alemães, de 46 centímetros). Em contraste com essa situação, os mísseis teleguiados de hoje – isto é, contêineres de explosivos, impulsionados por sua própria energia – contam, para todos os fins práticos, com um alcance ilimitado. No final da Segunda Guerra Mundial, um bombardeiro completamente equipado era capaz de executar a sua missão e retornar à sua base, em uma distância de até cerca de 2.490 quilômetros. Desde então, esse grau de autonomia foi multiplicado por quatro, de modo a exceder em muito a marca de 9.700 quilômetros. Assim sendo, no final do século XIX, a distância máxima a que um país poderia atacar um ponto em território inimigo não passava de uns poucos quilômetros. Com o término da Primeira Guerra Mundial, esse limite se havia ampliado para cerca de 120 quilômetros, para a artilharia, e para algumas centenas de quilô-

[11] Estes números são teóricos, no sentido de que se referem a um nível ótimo alcançável sob condições ideais. Não é preciso dizer que, em condições reais de batalha, essas cifras se reduzem consideravelmente. Apesar disso, o seu relacionamento mútuo permanecerá mais ou menos o mesmo que sob as condições teóricas.

metros, no caso da aviação, embora ainda pouco eficiente e levemente carregada. Na Segunda Guerra Mundial, tal alcance já atingira pouco mais de 2.400 quilômetros; e, hoje, tornou-se ilimitado. Portanto, a partir da segunda metade do século XX, a atividade bélica se tornou total, no sentido de que virtualmente todo o planeta passou a ser suscetível de transformar-se em teatro de operações por iniciativa de qualquer país adequadamente provido dos instrumentos tecnológicos da época.

A ampliação do alcance dos instrumentos de guerra, até acabar cobrindo toda a superfície da terra, pode significar muito ou pouco quanto à natureza da guerra moderna e seu impacto sobre a política mundial contemporânea, dependendo da circunstância de que o aumento no grau de destrutibilidade do conflito tenha ou não acompanhado o processo de ampliação do alcance de suas armas. Graças ao extraordinário aumento no seu poder de destruição, que realmente ocorreu durante o século XX, e mais particularmente desde a Segunda Guerra Mundial, a guerra moderna transformou as potencialidades do alcance total de suas armas na realidade da guerra total.

Até o advento da artilharia, e excluída a atividade bélica naval, uma operação militar realizada por um determinado indivíduo não poderia, em princípio, resultar em mais do que a eliminação de um inimigo. Uma investida com uma espada, um ataque com uma lança ou pique, ou um disparo de mosquete só deveria, na melhor das hipóteses, produzir uma baixa inimiga. O primeiro passo no sentido da mecanização, tomado no fim da Idade Média, quando a pólvora foi introduzida na atividade bélica, não aumentou inicialmente a proporção de um para um que existia entre a operação militar e a eliminação do inimigo. Talvez se tenha dado mesmo o contrário. A tarefa de carregar e disparar um mosquete antigo, por exemplo, requeria nada menos que 60 movimentos distintos, executados geralmente por mais de um homem. Além do mais, a pontaria era tão incerta que somente uma pequena percentagem dos disparos feitos atin-

gia o alvo, eliminando um homem. Quanto ao canhão, lembremo-nos de que era necessário um certo número de soldados para colocá-lo em posição e carregá-lo, sendo que a deficiência da pontaria prejudicava uma boa parte desse esforço coletivo. Quando um disparo atingia o alvo, as vítimas da descarga poderiam, quando muito, chegar a uma vintena.

A situação só veio a modificar-se rapidamente com o advento da metralhadora aperfeiçoada, na parte final do século XIX. Com o emprego dessa arma, um homem, em uma só operação, podia disparar centenas de disparos, com vistas ao desejado resultado (jamais atingido sob condições de batalha real) de eliminar em uma operação quase tantos inimigos quantos fossem os disparos feitos. A radical melhoria da artilharia, que também se iniciou mais ou menos no mesmo período, seguida de inovações nas áreas de guerra aérea e de guerra química, acarretaram um aumento considerável no número de inimigos que poderiam ser eliminados mediante uma só operação, por um ou por vários homens. Esse número certamente ainda se poderia contar em centenas, até o final da Primeira Guerra Mundial, cujas perdas vertiginosas se deveram, na maior parte dos casos, à metralhadora que ceifava as cargas da infantaria. Mesmo durante quase toda a Segunda Guerra Mundial, o número de vítimas da explosão direta de uma bomba arrasa-quarteirão dificilmente se elevaria a mais de um milhar. Já houve quem calculasse que o número total de bombas lançadas equivaleu aproximadamente ao número total de vidas perdidas em função de bombardeios aéreos.

A guerra nuclear e potencialmente, a guerra bacteriológica conseguiram realizar, a esse respeito, em uma escala de magnitude muito maior, uma revolução semelhante àquela que a metralhadora consumara algumas décadas antes. Alguns homens, ao lançarem uma bomba atômica no final da Segunda Guerra Mundial, mutilaram mais de uma centena de milhares de inimigos. Uma vez que as bombas atômicas continuam a ter a sua potência am-

pliada de modo dramático, e com os mecanismos de defesa se mantendo tão impotentes como o são hoje, tudo indica que o número de vítimas potenciais de uma bomba nuclear, desde que lançada sobre uma área densamente populosa, atingirá a casa dos milhões. O poder destrutivo de algumas das mais poderosas bombas nucleares equivale ao de todas as bombas arremessadas durante a Segunda Guerra Mundial. As fantásticas potencialidades de destruição em massa inerentes à guerra bacteriológica excedem até mesmo às da mais poderosa bomba nuclear, uma vez que uma ou várias unidades de material bacteriológico, desde que estrategicamente colocadas, podem facilmente provocar epidemias que afetem um número ilimitado de pessoas.

Contudo, essas armas capazes de destruir milhões de indivíduos, em qualquer parte do mundo, não podem fazer mais do que isso, razão por que, nesse ponto, elas não passam de um mero elemento negativo no esquema dos assuntos militares e políticos. Elas podem ser capazes de quebrar a vontade inimiga de resistir; mas, por si mesmas, elas não podem conquistar e preservar o que já foi conquistado. Para colher os frutos da guerra total e transformá-los em ganhos políticos permanentes, há necessidade de mecanização dos transportes e das comunicações.

A mecanização dos transportes e das comunicações

De fato, em nenhuma outra área da atividade humana foi mais impressionante o progresso mecânico do que em relação à facilidade e rapidez dos transportes e das comunicações. Pode-se dizer com certeza que os avanços alcançados a esse respeito, no decorrer da primeira metade do século XX, são superiores aos progressos acumulados ao longo de toda a história anterior. Já houve quem observasse que os treze dias necessários para que *sir* Robert Peel viajasse às pressas de Roma para Londres, a fim de participar de uma reunião do gabinete, corresponderam exatamente ao tempo de viagem que levava um oficial romano para

fazer o mesmo deslocamento, dezessete séculos antes. A melhor velocidade de viagem, por terra ou mar, segundo os registros da história até cerca da metade do século XIX, era de cerca de 10 milhas [ou 16 quilômetros] por hora – limite, aliás, raramente alcançado em terra. No começo do século XX, as ferrovias haviam aumentado a velocidade de viagem em terra para 65 milhas [cerca de 105 quilômetros] por hora, no trem mais rápido, isto é, algo como 6,5 vezes o que fora no decurso da história. Os navios a vapor aceleraram a velocidade das viagens no mar para 36 milhas [quase 67 quilômetros] por hora, a saber, 3,5 vezes o recorde anterior. Hoje, a velocidade máxima de um avião de passageiros vai além de 600 milhas (pouco acima de 1.100 quilômetros) por hora – cifras essas que correspondem, respectivamente, a 10 e a 20 vezes mais rápido que a melhor velocidade de viagem há cerca de quarenta anos. O avião de passageiros supersônico mais do que dobra esses números.

Em 1790, eram necessários quatro dias, na melhor estação do ano, para ir de Boston a Nova York, distância algo superior a 200 milhas [370 quilômetros]. Hoje, esse mesmo período de tempo é suficiente para que alguém dê a volta ao mundo, sejam quais forem as condições climáticas. Em termos de velocidade de locomoção, Moscou se encontra hoje tão próxima de Nova York como se achava Filadélfia, há um século e meio, o que nos leva a constatar que, em termos de tempo de deslocamento, o planeta inteiro é hoje consideravelmente menor do que eram os territórios combinados dos Treze Estados que fundaram os Estados Unidos. O grau de rapidez com que esse desenvolvimento vem ocorrendo, particularmente nos anos mais recentes, e deixando para trás as expectativas até mesmo de observadores especializados, pode ser ilustrado de modo impressionante pela pergunta que o professor Staley se propôs em 1939, quando discutia os problemas de que nos ocupamos neste momento: "Será que, dentro de vinte e cinco anos, a velocidade de 300 milhas [cerca de 555 quilômetros] por hora ainda será algo im-

possível de ser alcançado por veículo de um transporte de passageiros?" [12] Em 1960, a velocidade de cruzeiro do mais rápido avião comercial já era superior ao dobro do que esperava o professor Staley para o ano de 1964. A empresa General Motors previu em 1939 que, por volta de 1960, haveria 38 milhões de carros nas estradas. Na verdade, essa quantidade em 1960 mais do que dobrou a expectativa.

O significado do progresso mecânico para as viagens de passageiros é virtualmente idêntico à sua importância para o transporte de mercadorias, uma vez que são praticamente os mesmos os meios mecânicos nos dois casos. A única diferença talvez possa ser encontrada na maior velocidade ainda do desenvolvimento mecânico do transporte de mercadorias por terra, graças ao seu mais baixo ponto de partida. Hoje, as mercadorias podem ser transportadas tão rapidamente quanto as pessoas, com exceção dos produtos mais pesados, a velocidades máximas. Em contraste, antes da invenção da ferrovia, os limites de espaço e de potência impunham sobre a velocidade do transporte de mercadorias por terra algumas restrições mais severas do que para o transporte de pessoas. Na Alemanha, o advento das ferrovias, antes de meados do século XIX, aumentou em oito vezes a velocidade do transporte de mercadorias, ao passo que o acréscimo correspondente, para o transporte de pessoas, não passou de cinco vezes.

Contudo, incomparavelmente mais rápido ainda foi o progresso alcançado na área de comunicações orais e escritas. Aqui, os avanços mecânicos ultrapassaram em muito os ganhos obtidos no transporte de pessoas e mercadorias. Antes da invenção do telégrafo, do telefone e do cabo submarino, no século XIX, a velocidade de transmissão de comunicações orais e escritas era

[12] Eugene Staley, *World Economy in Transition* (New York : Council on Foreign Relations, 1939), p. 13.

idêntica à velocidade de viagem. Em outras palavras, só era possível transmitir tais comunicações, excetuados os recursos de sinalização visíveis, com o auxílio dos costumeiros veículos de transporte. As invenções do século XIX reduziram, do que eram antes dias e semanas para algumas horas, a velocidade necessária para a transmissão de tais comunicações. O rádio e a televisão permitiram que a transmissão se fizesse de modo instantâneo, simultaneamente ao que está sendo declarado.

GUERRA DE RISCOS TOTAIS

Esses avanços mecânicos tornam tecnicamente possível não só a conquista do mundo, como também a preservação do mundo nessa situação conquistada. É bem verdade que já existiram grandes impérios. Por exemplo, o império macedônio se estendia desde o mar Adriático até o rio Indo; o Império Romano se espalhava das Ilhas Britânicas ao Cáucaso; e as conquistas de Napoleão iam de Gibraltar a Moscou. No entanto, esses grandes impérios não tiveram vida longa ou duraram somente graças a um diferencial avassalador, em termos de civilização (técnica ou não), em benefício do poder governante sobre povos dominados. Essa questão é ilustrada pela maneira como se deu a expansão do Império Romano. Muitos de seus avanços se assemelham mais a uma expansão colonial sobre espaços politicamente vazios do que à submissão de competidores de peso. Os outros impérios, contudo, não puderam durar muito e acabaram não conquistando todo o mundo político então conhecido, porque careciam desses recursos tecnológicos necessários para submissão e controle permanente de grandes massas de pessoas dispersas sobre vastas áreas de território.

São essencialmente três os pré-requisitos tecnológicos para a existência de um império estável de proporções mundiais: (1) integração social implementada por meio de controle centrali-

zado sobre as mentes dos súditos do império; (2) força organizada superior instalada em todos os pontos de possível desintegração dentro do império; (3) permanência e ubiqüidade desses meios de controle e implementação em toda a extensão do império. Nenhum desses três pré-requisitos militares e políticos já foi conseguido no passado, embora estejam ao alcance de nosso tempo.

Naquelas épocas, os meios de comunicação não eram mecânicos ou, quando o eram, caracterizavam-se por uma natureza estritamente individualizada e, como decorrência, descentralizada. As notícias e idéias só podiam ser transmitidas oralmente, ou por meio de cartas ou de pequenas máquinas de impressão que uma pessoa podia operar em sua casa. Nesse campo, portanto, o candidato a conquistador do mundo teria de competir, mais ou menos em pé de igualdade, com um número ilimitado de rivais. Ele poderia colocá-los na prisão, ou condená-los à morte, se fosse capaz de identificá-los e capturá-los. Mas não tinha como silenciar as suas vozes por meio de um monopólio, ou quase-monopólio, da coleta e difusão de notícias, da imprensa, do rádio e de filmes cinematográficos. Dezenove séculos atrás, São Paulo podia ir de cidade em cidade e escrever epístolas aos coríntios e aos romanos, difundindo o evangelho – que era mais ou menos tudo o que também podiam fazer os representantes da religião oficial politeísta. E, após ser executado, ele deixou milhares de discípulos, continuando a fazer o que ele fizera, em uma concorrência cada vez mais ampla e mais eficiente com os representantes do Estado. Que poderia fazer São Paulo, no império mundial de amanhã, sem poder contar com um jornal ou revista para imprimir as suas mensagens, sem uma rede radiofônica para espalhar seus sermões, sem noticiários de cinema e televisão para manter a sua imagem junto ao público, provavelmente sem uma agência de correios para encaminhar as suas cartas, e certamente sem uma autorização para cruzar as fronteiras nacionais?

Os meios de violência nos tempos antigos, como já assinalamos antes, eram de modo geral não mecânicos e sempre individualizados e descentralizados. E, aqui também, o candidato a fundador de um império mundial – na ausência de uma organização e de um treinamento superiores – se encontraria com seus futuros súditos em condições de uma quase igualdade. Cada um dos lados disporia virtualmente das mesmas armas com as quais poderia cortar, impelir e atirar. O imperador, para poder manter o seu império, teria necessidade de conseguir o impossível, isto é, estabelecer em toda parte uma superioridade efetiva de força organizada contra todos os possíveis oponentes. Foi por esse motivo que os habitantes de Madri, em 3 de maio de 1808, puderam levantar contra o conquistador francês as mesmas armas que ele tinha à sua disposição e expulsá-lo da cidade. Hoje, o governo de um império mundial, informado pelo rádio de uma situação similar, mandaria para a cidade rebelde, em poucas horas, uma esquadrilha de bombardeiros e um par de aviões de transporte carregados de pára-quedistas, morteiros e tanques – armas das quais ele teria um monopólio, ou quase monopólio – e desse modo abafaria a revolta facilmente. A simples ameaça de intervenção de uma força tão esmagadora, pronta para atacar em qualquer lugar, a qualquer momento, seria suficiente para desencorajar a mera idéia de revolta.

Finalmente, a mecanização dos meios de transporte desobrigou o candidato a fundador de um império mundial daquela dependência de um clima favorável e de uma correta localização geográfica, que acabaram motivando a ruína de Napoleão e evitaram que chefes menos dinâmicos e menos tentados sequer concebessem a idéia de conquista do mundo. A esse respeito, o maior dos empecilhos à conquista do mundo sempre foi a necessidade, que se perpetuou até a maior parte do século XIX, de interromper uma campanha militar durante o período compreendido entre o fim do outono e o início da primavera, uma vez que se tornava impossível proteger o exército no campo contra

as intempéries do tempo e supri-lo das necessidades vitais e dos implementos de guerra. Desse modo, o inimigo, caso não tivesse sido irremediavelmente destroçado em uma batalha, tinha ainda a oportunidade de uma nova campanha, na próxima fase de luta. Por isso, naquela ocasião, a guerra parecia uma luta de boxe, em que os intervalos, após cada *round*, tinham a duração necessária para assegurar o retorno do rival mais fraco, desde que este não tivesse sido nocauteado e deixado inconsciente. Dadas todas essas condições, a idéia de pensar em conquistar o mundo já representaria uma loucura completa, uma vez que o trabalho de conquista realizado em uma temporada teria de ser refeito, em grande parte, na etapa seguinte. Uma vez que a vitória, nessas circunstâncias, representava muito mais o grau de exaustão maior do vencido do que o resultado de sua conquista e aniquilação, até mesmo o vencedor estaria longe de possuir os recursos necessários para enfrentar novos inimigos, a cada primavera, até completar a tarefa de conquistar o mundo.

Contudo, mesmo que ele tivesse sido suficientemente atrevido para lançar-se no caminho da conquista do mundo, não poderia avançar muito. Incapaz de manter uma superioridade real de força armada em todos os territórios conquistados, ele teria de estar constantemente preocupado com a probabilidade de revoltas, preparadas e executadas sem que ele tivesse qualquer possibilidade de enfrentá-las tempestivamente. A lentidão dos processos de comunicações e as dificuldades técnicas de transporte tornariam impossível para o candidato a conquistador do mundo consolidar quaisquer conquistas permanentes que ele tivesse podido realizar. Quanto mais ele estendesse os limites de seu império, maiores seriam as probabilidades de sua queda. O império de Napoleão nunca esteve mais perto de desintegrar-se do que quando atingiu o ápice de seu poder, em 1812. Sim, porque, enquanto Napoleão combatia nas orlas de seus domínios, afastando-as cada vez mais das fontes francesas de seu poderio, as vítimas de suas conquistas puderam preparar-se, pelas suas cos-

tas, a fim reconquistar a liberdade. Quando elas golpearam, ajudadas pelos recursos em larga proporção não comprometidos e não conquistados da Grã-Bretanha e da Rússia, o grosso das tropas de Napoleão se encontrava muito distante e teve de ser trazido para a cena da revolta – a despeito dos rigores do inverno e sofrendo perdas tremendas –, para ser vencido no local escolhido pelo conquistado, e não pelo conquistador.

Hoje, um potencial conquistador do mundo contaria com recursos técnicos para estabilizar definitivamente todos os ganhos alcançados, uma vez que, dentro do território dominado, a superioridade da força organizada, de que já falamos acima, estaria à sua disposição por toda parte, e a qualquer momento, independentemente da estação do ano ou de distâncias. Uma revolta incipiente que aconteça a mil milhas [ou pouco mais de 1.600 quilômetros] de sua mais próxima base de concentração da força aérea seria o equivalente, se tivéssemos de nos valer da tecnologia da época de Napoleão, a algo que ocorresse a cerca de oito quilômetros, em termos de disponibilidade de transportes, ou ali na esquina, em termos das facilidades de comunicações de então. Em outras palavras, o conquistador dispõe de meios para, quase que instantaneamente, pôr em funcionamento todas as modernas técnicas de propaganda em massa, a fim de dissuadir os descontentes de levar a cabo o seu cometimento. No espaço de algumas horas, ele pode fazer com que os revolucionários sintam o peso de sua superioridade em matéria de força organizada. [13]

[13] O fracasso da conspiração contra Hitler, em 1944, demonstra claramente a enorme superioridade do governo diante de uma tentativa de revolta, mesmo que encenada por membros da forças armadas. O episódio revela, em particular, a importância decisiva das modernas técnicas de comunicação em massa, controladas pelo Estado, uma vez que, para todos os fins práticos, foi a voz de Hitler, dirigindo-se pelo rádio ao povo e a alguns líderes da rebelião, que decidiu a questão em favor do governo. Cf. o excelente relato de Allen W. Dulles, *Germany's Underground* (New York : The Macmillan Company, 1947).

Assim sendo, uma conquista, uma vez realizada, transforma-se em algo permanente, do ponto de vista dos recursos técnicos – excluídas, naturalmente, as possibilidades de falhas do governo, intervenção estrangeira ou contingências políticas ou militares de dentro do império. Observadas essas qualificações, um povo, uma vez conquistado, continuará em tal estado, pois não terá mais condições para revoltar-se. Tudo indica, por outro lado, que o conquistador, valendo-se do controle monopolístico dos meios de comunicações, conseguirá também apagar no povo conquistado o desejo de rebelar-se. Como bem disse Edmund Burke: "Se permitirmos que qualquer pessoa nos conte a sua história, de manhã à noite, ao fim de um ano ela se tornará o nosso chefe." [1]

Hoje, não mais existe qualquer obstáculo tecnológico que impeça a concretização de um império de dimensões mundiais, desde que a nação dominadora seja capaz de manter a sua superioridade em matéria de recursos tecnológicos de dominação. Uma nação que disponha do monopólio de armas nucleares e dos principais meios de transportes e de comunicações pode conquistar o mundo, e conservá-lo subjugado, desde que consiga manter esse monopólio e esse controle. Antes de mais nada, ela terá de moldar as mentes dos cidadãos de seu império mundial, incutindo nelas a uniformidade da submissão. Sociedades totalitárias de um passado recente, algumas das quais ainda atuantes, nos deram claros exemplos desse processo. Dada a presunção de que o governo é razoavelmente eficaz, qualquer desejo de revolta, na melhor das hipóteses, estará disperso e, de qualquer modo, carecerá de maior significação política e militar. Em segundo lugar, qualquer tentativa de revolta enfrentará uma

[1] "Reflexões sobre Questões Francesas", in *Works*, Vol. IV (Boston: Little, Brown, and Company, 1889), p. 328.

reação rápida, dotada de força superior, motivo por que estará fadada ao insucesso, desde o nascedouro. E, por fim, a tecnologia moderna torna possível estender o controle das mentes e ações a qualquer canto do globo, independentemente de condições geográficas e sazonais.

Mecanização, Guerra e Domínio Totais

Não estaria completa esta análise do processo de mecanização da guerra moderna, bem como de suas implicações militares e políticas, se não contemplasse a mecanização completa da cultura ocidental – de que a mecanização dos artefatos de guerra é uma mera manifestação –, uma vez que, se não existisse essa mecanização globalizante, as nações modernas jamais teriam sido capazes de pôr em campo exércitos imensos e mantê-los abastecidos de provisões e de armamentos. A guerra total pressupõe a mecanização total, e qualquer guerra só pode ser total na medida em que também seja total a mecanização dos países que estejam combatendo.

Desde os primórdios da história até a Guerra Civil Americana e a Guerra Franco-Prussiana de 1870, todos os movimentos militares eram executados pelo poder muscular. Eram os homens que carregavam todos os implementos de guerra, mediante o uso de seus próprios músculos ou dos animais. Todos os movimentos militares, bem como o tamanho e as modalidades das armas e dos exércitos, estavam limitados pela quantidade e qualidade do poder muscular disponível de homens e animais. Foi o exército alemão que, em 1870, utilizou pela primeira vez, e de modo sistemático, as estradas de ferro como meio de transporte, depois que estas tinham sido empregadas esporadicamente no curso da Guerra Civil. Desse modo, os alemães obtiveram uma considerável vantagem estratégica e tática sobre os franceses.

Ainda em 1899, durante a Guerra dos Boêres, eram usados até 32 bois para puxar um canhão de cinco polegadas. A lentidão dos movimento, as naturais limitações de quantidade que nenhum esforço humano poderia superar, bem como as dificuldades de obter e transportar grandes porções de forragem, tornavam aquela modalidade de guerra vagarosa e desajeitada. Foi a energia fornecida não pelos músculos, mas pelo carvão, pela água e pelo petróleo – sob as formas de motor a vapor, turbina, motor elétrico e motor de combustão interna – que multiplicou muitas vezes a produtividade dos homens, tanto na paz como na guerra. O professor James Fairgrieve, referindo-se primordialmente à experiência inglesa, descreve com muita vivacidade a contribuição do carvão para esse desenvolvimento:

> "E assim, nesse mundo de plantações e pastagens, de pequenas vilas e mercados, de alguns portos e cidades do governo, entraram em cena, há pouco mais de um século e meio, os primórdios da Revolução Industrial. O carvão, que até então só tinha sido usado aqui e acolá, e meramente para fins domésticos, passou a ser empregado para movimentar máquinas que trabalhariam muito mais que qualquer homem ou animal, mais até do que muitos deles. O homem soube capturar e aproveitar a energia que se encontrava fora dele para fazer coisas que, antes, ele só pudera realizar com o uso de suas próprias mãos. Aqui se achava um imenso potencial de energia, nada a ver com a energia alimentar, por meio do do qual poderiam ser feitas coisas jamais realizadas. O homem foi capaz de utilizar a energia em uma escala muito mais vasta... Sua roupa passou a ser confeccionada para ele até o último ponto, motivo por que quase não se costurava mais em casa. Sua comida é em grande parte preparada para a sua mesa, do que resulta que, mesmo em seu lar, há menos necessidade de cozinhar. Nas grandes cidades, a fabricação de comida em larga escala já é feita por uma indústria, de modo que ele pode, a praticamente qualquer hora do dia ou da noite, obter uma refeição que satisfaça o seu bolso e o seu paladar...

Já se calculou que somente o carvão utilizado em nossas fábricas, excluídas todas as demais modalidades de uso, produz o equivalente da energia de 175 milhões de indivíduos muito trabalhadores, e sob uma forma tão útil que o próprio homem jamais poderia igualar. O poderio da Grécia, com o qual ela realizou feitos tão extraordinários em todas as direções do progresso humano, estava baseado, em primeiro lugar, no trabalho realizado pela classe servil. Como média, cada homem livre grego, cada família grega, tinha cinco hilotas, ou servos da gleba, nos quais nem sequer pensamos quando falamos dos gregos. Apesar disso, eram eles os homens que forneciam uma grande parte da energia da Grécia. Pode-se dizer que, na Grã-Bretanha, cada família conta com mais de 20 hilotas para produzir energia, os quais não requerem alimentos nem sofrem absolutamente com o desgaste e a falta de esperança de uma vida servil. Dispondo de uma população de 45 milhões de homens, mulheres e crianças, as fábricas da Grã-Bretanha são operadas por uma mão de obra equivalente a outros 175 milhões. Se comparada com a energia gerada pelas máquinas, com as quais as coisas são movimentadas por meios puramente mecânicos, conta muito pouco a energia física fornecida por menos de 20 milhões de homens e mulheres. Tornamo-nos uma nação de engenheiros que apertam botões e movimentam alavancas, lubrificam e empacotam, no intuito de que a grande máquina social funcione tão suave e facilmente quanto possível. Os hilotas inanimados moem o nosso milho, fazem as nossas roupas, vão buscar nossos alimentos nos extremos do globo, transportam-nos de um lado para o outro para trabalhar ou folgar, imprimem as nossas notícias e os nossos livros de sabedoria, além de realizarem uma quantidade incontável de serviços com que os gregos jamais sonharam. ... Existem cerca de 50 escravos inanimados das fornalhas para cada homem, mulher e criança nos Estados Unidos. ..." [15]

[15] *Geography and World Power* (8th Ed., London: University of London Press, Ltda., 1941), pp. 314-7, 326. (Reproduzido com a autorização do editor).

São enormes, em termos de mão-de-obra, as economias alcançadas graças a essa mecanização. Citando mais uma vez o professor Fairgrieve: "Entre 1855 e 1894, o tempo médio de trabalho humano necessário para produzir um alqueire de milho, isto é, cerca de 36 quilos, foi reduzido de quatro horas e meia para menos de três quartos de hora. Entre 1830 e 1896, reduziu-se de três horas para cerca de dez minutos o tempo requerido para produzir o mesmo alqueire de trigo." [16] A maior produção agrícola da história norte-americana ocorreu em 1952, ano que coincidiu com a menor quantidade de pessoas empregadas naquele setor, em um período de mais de oitenta anos. Enquanto que, em países tecnologicamente atrasados, quase 90% da população total se encontra ocupada na agricultura, essa percentagem nos Estados Unidos declinou de 50% (em 1870), para menos de 20% (em 1940). De mesmo modo, enquanto, no período de 1910 a 1914, cerca de um terço da população americana se entregava à agricultura, produzindo 12,4 % da renda nacional, as cifras correspondentes eram de 22,7 % da população e 7,8 % da renda nacional, em 1941; 15,9 % da população e 6,4 por cento da renda nacional, em 1952; 6,8 por cento da população e 2,5 % da renda nacional, em 1964; e 3,1 % da população e 2,8 % da renda nacional, em 1981.

O professor Hornell Hart menciona os seguintes exemplos para ilustrar a mesma tendência na indústria:

> "Até 1730, por exemplo, toda a fiação de tecidos era feita manualmente: devagar e com esforço, a fiandeira apartava e esticava um fio de cada vez. No decorrer dos últimos duzentos anos, a mecanização revolucionou de tal modo aquele proces-

[16] *Ibid.*, pp. 323-4.

> so, que uma operadora cuida hoje simultaneamente de 125 fusos, cada qual girando à velocidade de 10 mil voltas por minuto. Nas Filipinas, onde a indústria ainda se encontra na antiga fase do esforço humano, um carregamento de copra é colocado a bordo por um bando de 200 a 300 trabalhadores braçais, ao passo que em São Francisco, caracterizada por sua economia da idade da máquina, 16 homens descarregam o mesmo navio em uma quarta parte do tempo que foi necessário para carregá-lo. A capacidade dos homens que trabalham com uma maquinaria elétrica é 50 vezes maior que a dos carregadores da força bruta. Uma escavadeira a vapor faz o trabalho de 200 homens não especializados; uma máquina de soprar vidro substitui 600 operários especialmente adestrados; uma máquina automática de lâmpadas elétricas produz tanto quanto 2.300 trabalhadores de antigamente." [17]

Em meados do século XIX, 22 % do trabalho físico nos Estados Unidos era realizado por homens; 51 %, por animais; e 27 %, por dispositivos mecânicos. Em 1900, as cifras correspondentes foram, respectivamente, 15, 33 e 48. Em 1948, aos homens cabia 4 por cento do trabalho físico, aos animais, 2 %, e os restantes 94 % ficavam por conta dos instrumentos mecânicos. Como resultado dessa revolução mecânica, a produção de mercadorias, computada em unidades de homem-hora de trabalho, mais do que quintuplicou durante o período. Em 1966, um homem-hora de trabalho agrícola produzia mais que 5 vezes o volume obtido em 1920, e um trabalhador do campo podia alimentar 32 pessoas, enquanto que, em 1945, ele só podia sustentar 12.

[17] *The Technique of Social Progress* (New York: Henry Holt and Company, 1931), p. 134. (Reproduzido com permissão do editor).

Alguns processos industriais chegaram a eliminar completamente o trabalho humano; e a mecanização transformou-se aqui em automação. Isso se aplica de modo particular ao setor de produção de energia hidrelétrica, que se realiza sem a presença de um único operário e é controlada por meio de sinais elétricos automáticos. A fabricação de papel de polpa é hoje inteiramente automática, desde a alimentação de massa fluida na maquinaria até a saída do papel em bobinas. O mesmo ocorre com a impressão de jornais, desde a fase de alimentação da polpa na máquina até a aparição do produto final, já devidamente dobrado. A manufatura de raiom e seda, de aço e automóveis, bem como a produção e o enlatamento de alimentos, especialmente de farinha, foram todas mecanizadas, tendo alcançado resultados semelhantes sobre o grau de produtividade e de substituição do trabalho muscular. Devido a um grau menor de mecanização em muitos processos produtivos, os resultados globais da mecanização se revelam menos impressionantes do que poderiam sugerir esses exemplos mais espetaculares. Não obstante, a tendência é tão generalizada e tão radical, em algumas das mais importantes áreas de produção, que chega a representar uma verdadeira revolução dos processos produtivos da humanidade, aliás a maior dos registros da história.

Foi essa revolução nos processos fabris da era moderna que tornou possível a guerra total e a dominação em escala mundial. Antes dela, a guerra tinha de ser limitada em seus aspectos tecnológicos. A produtividade de um país não era suficiente para que ele pudesse alimentar, vestir e alojar todos os seus membros, além de, simultaneamente, manter grandes exércitos abastecidos com os necessários implementos de guerra. De modo mais particular, as economias nacionais operavam com margens tão estreitas sobre os níveis de mera subsistência, que seria impossível aumentar significativamente o tamanho da parcela que as forças armadas detinham do produto nacional sem colocar em risco a própria sobrevivência da nação. Nos séculos XVII e XVIII, não era

nada incomum que um governo gastasse em despesas militares até dois terços, ou mais, do orçamento nacional. Houve mesmo ocasiões, durante esse mesmo período, em que tais gastos chegaram a consumir mais de 90 % do desembolso total do governo, uma vez que os dispêndios militares tinham, naturalmente, precedência sobre todos os demais, e, por outro lado, o produto nacional era pequeno demais para ser taxado mais fortemente para outros fins. Por isso, não foi sem motivo que, antes do século XIX, haviam falhado todas as tentativas de implementar o serviço militar obrigatório. No intuito de manter próspera a produção nacional, o governo tinha de isentar do serviço militar as classes produtivas da população. E, sem correr esse risco, só eram recrutadas a escória do povo, incapaz de engajar-se empreendimentos produtivos, e a nobreza, que não se mostrava disposta a deles participar.

A Revolução Industrial e, mais especialmente, a mecanização dos processos agrícolas e industriais no século XX tiveram um efeito triplo sobre a natureza da guerra e da política internacional. Primeiro: aumentaram enormemente a produtividade total das grandes nações industrializadas. Além disso, reduziram drasticamente a parcela que o trabalho humano detinha nos processos produtivos. E finalmente, associadas com as novas técnicas implantadas na medicina e na higiene, levaram a um acréscimo sem precedentes na população de todas as nações. Mesmo assim, o aumento de produtividade já alcançado excede em muito as demandas crescentes impostas ao produto nacional por um nível de vida mais elevado e pela maior quantidade de consumidores. O excesso de produtividade passa agora a estar disponível para outras finalidades, e por isso pode ser dirigido para os canais da guerra total. A nova energia criada pela máquina e a maior parte da energia humana – que, até um século e meio atrás, ainda era absorvida no esforço de manter as pessoas vivas – podem agora ser utilizadas para fins militares, quer diretamente, por meio do serviço militar propriamente, quer de modo indireto, mediante a produção industrial.

A energia humana agora disponível para a guerra não consiste somente em energia muscular. A idade da máquina aliviou imensamente a responsabilidade moral de cada indivíduo de manter-se e aos seus dependentes alimentados, vestidos e protegidos das incertezas da natureza, bem como das doenças – tarefa que, até um século e meio atrás, ainda consumia quase todas as energias vitais de maioria dos homens. Por outro lado, a idade da máquina permitiu à maioria dos homens dispor de momentos de lazer que poucos indivíduos jamais tinham tido. Apesar disso tudo, e por mais paradoxal que pareça, ela liberou um tremendo potencial de energias intelectuais e morais que se dedicaram à construção de um mundo melhor, mas também se desviaram para a preparação e a condução da guerra total. Essa combinação de forças humanas e materiais, liberadas e criadas pela idade da máquina, conferiu à guerra o seu caráter total.

Ela também deu à guerra total esse ímpeto terrível e dominador de todo o universo, que parece só ficar satisfeito com a dominação mundial. Com as suas energias intelectuais e morais não mais primariamente voltadas para a manutenção de sua sobrevivência, mas por outro lado sem condições de desligar-se de preocupações com a vida após a morte, o homem moderno busca conquistas, conquistas da natureza e conquistas de outros homens. A idade da máquina, que brotou da mente humana auto-suficiente, instilou no homem moderno a convicção de que ele pode salvar-se a si próprio, agora mesmo, graças a seus esforços exclusivos. Desse modo, as religiões tradicionais, ao negarem essa confiança e entregarem tudo à intervenção divina, tornaram-se pálidas imagens de si mesmas. A força vital intelectual e moral do homem moderno é canalizada para as religiões políticas, que prometem a salvação por meio da ciência, da revolução ou da guerra santa do nacionalismo. A idade da máquina gera os seus próprios triunfos, e cada etapa para a frente leva a duas outras no caminho do progresso tecnológico. Ela cria as suas próprias vitórias, militares e políti-

cas, uma vez que a própria capacidade de conquistar o mundo, e mantê-lo subjugado, cria a vontade de conquistá-lo.

Mas ela também pode levar à sua autodestruição. Uma guerra total, combatida por populações totais, visando a ganhos totais, sob condições do equilíbrio de poder contemporâneo, pode acarretar o domínio mundial ou a destruição do mundo, ou ambas. De fato, qualquer um dos dois pretendentes ao domínio mundial pode vencer a luta com perdas relativamente pequenas; ou ambos podem destruir-se mutuamente, sem que qualquer deles tenha condições para a conquista; ou, finalmente, o lado mais enfraquecido pode vir a vencer, para presidir à devastação universal. São essas as perspectivas que tornam sombria a política mundial na segunda metade do século XX.

E, assim, ao completar o círculo, acabamos voltando ao ponto inicial. Já foi por nós reconhecido o elemento motriz da política mundial contemporânea na nova força moral do universalismo nacionalista. Descobrimos que um equilíbrio de poder simplificado, que opera entre dois blocos inflexíveis, pode ser o arauto de um grande bem ou de um imenso mal. Descobrimos a ameaça do mal nas potencialidades da guerra total. Contudo, o elemento que torna possível a guerra total – a mecanização da vida moderna – também viabiliza a força moral que, mediante a instrumentalidade da guerra total, tem por meta a dominação global. As três grandes revoluções de nossa era – a moral, a política e a técnica – convergem em um ponto: apóiam-se e reforçam-se mutuamente e caminham na mesma direção, a da conflagração global. Sua coincidência no tempo e seu desenvolvimento paralelo agravam a ameaça à sobrevivência da civilização ocidental, que cada uma delas carrega de modo independente.

A combinação dessas revoluções levou a três resultados importantes: o declínio permanente da Europa, na qualidade de centro do mundo político; a ascensão das duas superpotências a uma proeminência inquestionada; e o surgimento da Ásia como um fator moral e político independente. Do mesmo modo como

a emancipação política da Ásia em relação à Europa coincide como a sua tomada de oposição moral ao Ocidente, assim também a emergência de Washington e Moscou como centros políticos do mundo coincide com a sua transformação nas sedes das religiões políticas universais. O declínio da Europa da posição de centro político, moral e tecnológico do mundo constitui muito simplesmente um subproduto da destruição, por via de sua expansão mundial, do delicado mecanismo do sistema de Estados modernos, da disseminação da tecnologia moderna aos quatro cantos do universo, do triunfo das idéias morais da Europa na Ásia. A Europa passou ao mundo as suas conquistas políticas, tecnológicas e morais, e o mundo valeu-se delas para dar um fim à preeminência da Europa.

Diante desse quadro sombrio da política internacional contemporânea, e de suas potencialidades, precisamos examinar o mais importante problema de nosso tempo: o problema da paz.

PARTE 8

O PROBLEMA DA PAZ: PAZ POR MEIO DA LIMITAÇÃO

Capítulo XXIII

DESARMAMENTO

O Problema da Paz em Nosso Tempo

Duas guerras mundiais no espaço de uma mesma geração e a possibilidade de surgimento de um conflito nuclear fizeram com que o estabelecimento da ordem internacional e a preservação da paz mundial se tornassem a mais importante preocupação da civilização ocidental. A guerra sempre foi abominada como um flagelo. À medida que o advento do Estado territorial modificava a situação do Sacro Império Romano, transformando-o de uma organização política efetiva da cristandade em uma concha vazia e em uma ficção legal, os escritores e estadistas passaram a refletir cada vez mais sobre os possíveis substitutos para a perdida unidade política do mundo ocidental. Erasmo, no século XVI; Sully, Émeric Crucé, Hugo Grotius e William Penn, no século XVII; bem como o abade de Saint-Pierre, Rousseau, Bentham e Kant, no século XVIII, foram os grandes precursores intelectuais das experiências práticas, empreendidas nos século XIX e XX, na tentativa de solucionar os problemas da ordem e da paz internacionais.

Os mais conspícuos exemplos desses experimentos foram a Santa Aliança, as Conferências de Paz da Haia de 1899 e 1907, a Liga das Nações e as Nações Unidas. Essas organizações e conferências, juntamente com outros empreendimentos menos espetaculares destinados a moldar um mundo pacífico, tornaram-se possíveis graças a quatro fatores – espirituais, morais, intelectuais e políticos –, que começaram a convergir no começo do século XIX e culminaram na teoria e na prática dos assun-

tos internacionais, tais como aplicados no período compreendido entre as duas guerras mundiais.

Desde o tempo dos Estóicos e dos cristãos primitivos, sempre existiu na civilização ocidental um sentimento em favor da unidade moral da humanidade, em busca de uma organização política que com ela se mostrasse compatível. O Império Romano, que se enquadrava nesse grupo de organização política de âmbito universal, permaneceu pelos séculos, após a sua queda, como uma lembrança simbólica da unidade do mundo ocidental, bem como o objetivo e o paradigma por excelência, que inspirou tanto a Carlos Magno como a Napoleão e determinou as políticas do Sacro Império Romano, até o início das guerras de religião. Não foi por mero acaso que a dissolução do Sacro Império Romano, em 1806, coincidiu com a tentativa napoleônica de revivê-lo. Por outro lado, ela antecipou, em menos de uma década, o início daquele período da história moderna que fez da restauração da ordem internacional um de seus mais importantes objetivos.

A base moral de todas essas tentativas de criar uma ordem internacional estável e pacífica pode ser encontrada no aumento do grau de humanidade e de natureza civilizada das relações humanas, tal como testemunharam os últimos séculos no mundo ocidental. A filosofia do Iluminismo e a teoria política do liberalismo postulavam o respeito pela vida humana e a promoção do bem-estar para todos. Foi desses postulados que extraíram a sua inspiração as grandes reformas políticas e sociais dos séculos XIX e XX. Estender à esfera internacional o reino da lei, da paz e da ordem constituía então a grande tarefa humanitária que se impunha à era moderna.

O fator intelectual que promovia esse desenvolvimento está relacionado com a aquisição, pelas classes comerciais, do reconhecimento social e, posteriormente, político. Com elas, ganhou proeminência o espírito comercial e científico, que abominava a guerra e a anarquia internacional, e nas quais ele identificava perturbações irracionais das operações previsíveis do mercado.

Como observava o filósofo francês Diderot, "Uma guerra no seio de diferentes nações mercantes é como um incêndio que prejudica todas. Trata-se de um processo que ameaça a fortuna de muitos negociantes e que torna lívidos os seus devedores." [1] No dizer de Kant, "o espírito comercial não pode coexistir com a guerra." [2] Desse modo, por volta do final do século XVIII, tornara-se bastante disseminada a convicção de que a guerra era obsoleta ou, de um modo ou de outro, um atavismo que poderia ser banido da terra, com relativa facilidade, mediante um esforço racional e concentrado da humanidade.

Foi, contudo, o cataclismo das guerras napoleônicas que demonstrou a necessidade de suplementar com medidas práticas a busca teórica da solução do problema da ordem e da paz internacional. É de dupla natureza a importância das guerras napoleônicas a esse respeito. Elas destruíram o equilíbrio de poder e ameaçaram temporariamente substituí-lo por um império universal. Embora esse fator já tenha desaparecido com a derrota definitiva de Napoleão, o outro elemento ameaçou a estabilidade do sistema de Estados modernos durante um século e meio, e ainda não está totalmente morto. Esse outro elemento é o nacionalismo. A idéia de nacionalismo, evocada pela Revolução Francesa e disseminada pelas conquistas napoleônicas por toda a Europa, desafiou o princípio da legitimidade dinástica, que fora o princípio organizador do sistema de Estados modernos e ainda constituía o alicerce dos ajustes de paz de 1815.

A convergência dessas quatro experiências no começo do século XIX e a sua liberação dinâmica na arena política, por meio do choque das guerras napoleônicas, proporcionou a energia intelectual e moral que vem sustentando, no último século e meio,

[1] "Fragments politiques", *Œuvres Complètes*, Vol. IV (Paris: Garnier Frères, 1875), p. 42.
[2] *Perpetual Peace* (New York : The Macmillan Company, 1917), p. 157.

a busca de alternativas para a guerra e para a anarquia internacional. Essa busca, na medida em que deixou o campo das meras idéias, esperanças e censuras, e materializou-se em medidas e instituições concretas de caráter internacional (e é somente destas últimas que nos ocupamos), vem sendo executada mediante três meios diferentes: (1) limitação das tendências destrutivas e anárquicas da política intelectual; (2) transformação da política internacional, por meio da eliminação completa de suas tendências destrutivas e anárquicas; e (3) acomodação dos interesses divergentes, ao retirar das tendências destrutivas e anárquicas da política internacional os seus objetivos racionais.

O desarmamento tem-se demonstrado a mais persistente das tentativas de alcançar a paz mediante limitações.

HISTÓRIA DO DESARMAMENTO

O desarmamento consiste no processo de redução ou eliminação de alguns ou todos os armamentos, com o propósito de terminar com a corrida armamentista. Acredita-se que, ao suprimir uma das típicas manifestações da disputa pelo poder no cenário internacional, pode-se eliminar os efeitos típicos dessa disputa; a anarquia e a guerra internacional.

É necessário conservar em mente quatro distinções básicas entre: (a) desarmamento e controle de armas; (b) desarmamento geral e desarmamento local; (c) desarmamento qualitativo e desarmamento quantitativo; (d) desarmamento convencional e desarmamento nuclear. Enquanto o desarmamento consiste na redução ou eliminação de armamentos, o controle de armas diz respeito à regulação da corrida armamentista, com vistas à criação de uma certa medida de estabilidade militar. Quando falamos de desarmamento geral, nos referimos a uma modalidade de desarmamento em que participam todas as nações interessadas. Como exemplos, temos o Tratado de Washington para a Limitação de

Armamentos Navais, de 1922, assinado por todas as principais potências navais; e a Conferência Mundial de Desarmamento, de 1932, na qual estavam representados praticamente todos os membros da comunidade das nações. Falamos em desarmamento local quando está envolvido apenas um certo número de países, de que é exemplo o Acordo Rush-Bagot de 1817, entre os Estados Unidos e o Canadá. O desarmamento quantitativo tem por objetivo uma redução global da maioria dos tipos de armas, e pode ser exemplificado com a Conferência Mundial de Desarmamento de 1932. O desarmamento qualitativo visa à redução ou à abolição de apenas alguns tipos de armamentos, tais como as armas agressivas que a Grã-Bretanha tentou colocar fora da lei por meio da Conferência Mundial de Desarmamento de 1932, ou as armas nucleares – cuja abolição e controle foram discutidos pela Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas e foram objeto dos chamados Acordos SALT (Tratado de Limitação de Armas Estratégicas) e START (Conversações para a Redução das Armas Estratégicas), entre os Estados Unidos e a União Soviética. A distinção entre armas nucleares e armas convencionais, por sua vez, tem influência sobre as precondições políticas e militares, no que diz respeito a desarmamento e controle de armas.

A história das tentativas de desarmamento compõe uma relação de muitos fracassos e poucos êxitos. Tanto as falhas como os sucessos ressaltam os problemas fundamentais suscitados pelo desarmamento, entendido este como um mecanismo para assegurar a ordem e a paz internacional.

Os fracassos

A primeira providência de ordem prática em favor do desarmamento como uma medida de pacificação geral [3] coincide

[3] Houve algumas medidas de desarmamento local no século XVIII.

com o início daquele período das relações internacionais em que os estadistas, em uma proporção cada vez maior, passaram a dedicar os seus esforços ao estabelecimento da paz e da ordem internacionais. Em 1816, o czar da Rússia propôs ao governo britânico a "redução simultânea das forças armadas de todos os tipos". O monarca britânico respondeu, sugerindo que a proposta russa fosse implementada sob a forma de uma conferência internacional, em que os representantes militares de todas as potências determinassem a força relativa dos exércitos de cada país. A Áustria e a França manifestaram simpatia pela proposta, mas esta não foi, contudo, considerada seriamente por qualquer dos governos, motivo por que não produziu resultados práticos. Em 1831, o governo francês apresentou propostas similares aos representantes das grandes potências, as quais foram mais uma vez recebidas com favor; mas delas jamais se ouvir falar de novo. Deve-se dizer o mesmo das ofertas de redução geral dos armamentos, feitas por Napoleão III em 1863, 1867 e 1869. Imediatamente antes da deflagração da Guerra Franco-Prussiana, em 1870, e por instigação da França, a Grã-Bretanha contactou duas vezes o governo prussiano a propósito da questão da redução dos armamentos, mas sem sucesso. Uma nova tentativa semelhante, desta feita trazida pela Itália, em 1877, foi igualmente rejeitada pela Alemanha. A Primeira Conferência de Paz da Haia, de 1899, teve como um de seus principais propósitos a limitação dos armamentos e dos orçamentos militares. A ela compareceram representantes de 28 nações, entre as quais todas as grandes potências de então. Os resultados das deliberações da Conferência com respeito ao desarmamento foram incorporados em duas resoluções que falam por si mesmas. O comitê em que se realizaram essas deliberações declarou ser "de opinião de que a restrição dos encargos militares, que neste momento representam um pesado ônus para o mundo, é altamente desejável para o aumento do bem-estar material e moral da humanida-

de". [4] O plenário da conferência, ao adotar essa resolução, expressou "o desejo de que os governos, tomando em consideração as propostas feitas no decorrer da Conferência, possam examinar a possibilidade de um acordo quanto às limitações das forças armadas em terra e no mar, bem como dos orçamentos de guerra".

A Segunda Conferência de Paz da Haia, de 1907, da qual participaram 42 nações, confirmou "a resolução adotada na Conferência de 1899, com respeito à limitação dos gastos militares; assim, uma vez que os dispêndios militares se elevaram de modo considerável em quase todos os países desde então, a Conferência declara ser grandemente desejável que os governos retomem o exame sincero dessa questão". [5] O delegado russo, presidente da Conferência, resumiu os esforços de ambas as Conferências relativas ao desarmamento com o seguinte comentário sobre essa resolução: "Se a questão não estava madura em 1899, ela não o está mais em 1907. Nada foi possível fazer neste campo, e a Conferência se encontra hoje tão pouco preparada para encetá-las como estava em 1899." [6]

O Tratado de Versalhes tomou uma outra providência no caminho do desarmamento, como medida de pacificação geral, ao estipular a limitação drástica dos armamentos alemães "de modo a tornar possível o início de uma limitação geral dos armamento de todas as nações". [7] O artigo 8 do Pacto da Liga das Nações declarou mais especificamente "que a manutenção da paz requer a redução dos armamentos ao nível mínimo consentâneo com a segurança nacional e com a implementação,

[4] James Brown Scott, *The Proceedings of the Hague Conference. The Conference of 1899* (New York : Oxford University Press, p. 390).
[5] *Ibid.*, *The Conference of 1907*, Vol. I, pp. 89, 90.
[6] *Ibid.*, p. 92.
[7] Introdução à Parte V do Tratado de Versalhes.

mediante ação conjunta, das obrigações internacionais". Ele encarregou o Conselho da Liga das Nações da formulação de planos para concretizar tal redução. No cumprimento dessas estipulações, o Conselho estabeleceu em 1925 uma Comissão Preparatória para uma Conferência de Desarmamento. Suas conclusões, tentativas e incompletas, foram submetidas a uma Conferência Mundial de Desarmamento, que se reuniu em Genebra, em 1932. Com a retirada da Alemanha, em outubro de 1933, a Conferência se tornou moribunda. Sua comissão geral reuniu-se pela última vez em 1934. A Conferência Mundial de Desarmamento consistiu em um fracasso completo, que se mostrou incapaz de chegar a qualquer modalidade de acordos formais.

Esses esforços de desarmamento geral foram interrompidos pela Segunda Guerra Mundial. A Carta das Nações Unidas retomou o assunto, no ponto em que o Pacto da Liga das Nações havia chegado. De acordo com o parágrafo 1º do artigo 11 da Carta, "a Assembléia Geral pode tomar em consideração os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacional, inclusive os princípios que governam o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e fazer recomendações, com respeito a tais princípios, aos Membros ou ao Conselho de Segurança, ou a ambos". O artigo 26 da Carta estipula que "no intuito de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacional, com um mínimo de desvio dos recursos humanos e econômicos em gastos com armamentos, o Conselho de Segurança terá a responsabilidade de formular ... planos a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas, para o estabelecimento de um sistema destinado à regulamentação dos armamentos".

Como decorrência do estipulado nesses dispositivos da Carta, a Assembléia Geral criou, mediante a sua resolução de 24 de janeiro de 1946, uma Comissão de Energia Atômica para apresentar propostas específicas "para controle da energia atômica, na medida necessária a assegurar seu emprego somente para

fins pacíficos; para a eliminação, dentre o arsenal dos armamentos nacionais, das armas atômicas e de todas as outras armas adaptáveis à destruição em massa".[8] Com referência aos chamados armamentos convencionais, a Assembléia Geral aprovou em 14 de dezembro de 1946 uma resolução sobre "Princípios que Governam a Regulamentação e a Redução Geral de Armamentos".[9] Nesse documento, a Assembléia Geral reconhecia "a necessidade de que se aprovassem em breve uma regulamentação e uma redução geral dos armamentos e das forças armadas", motivo por que conclamava o Conselho de Segurança a considerar prontamente os meios necessários para chegar-se a tal fim. Como conseqüência, em 13 de fevereiro de 1947, o Conselho de Segurança passou uma resolução que estabelecia uma Comissão para Armamentos Convencionais, a qual teria como objetivo o preparo de "propostas (a) para a regulamentação e redução geral dos armamentos e das forças armadas e (b) para o estabelecimento de salvaguardas práticas e efetivas, em conexão com a regulamentação e a redução geral dos armamentos".[10]

Ao estabelecer essa distinção entre armas convencionais e atômicas, as Nações Unidas eram levadas pela esperança de que o progresso em matéria de desarmamento atômico, porventura alcançado separadamente, incentivaria progressos similares com respeito ao desarmamento em armas convencionais. Contudo, nem a Comissão para Armamentos Convencionais nem a Comissão de Energia Atômica conseguiram alcançar um acordo de qualquer espécie sobre os problemas substantivos que lhe eram afetos. Por esse motivo, a Assembléia Geral resolveu, em 11 de janeiro

[8] Resolução da Assembléia Geral, *Atomic Energy Commission Official Records, Supplement No. 1*; também *U. N. documento*, A/64, p. 9.
[9] *Journal of the United Nations*, No. 75, Supp. A-64, add. 1, p. 827.
[10] *U. N. doc.* S/P.V. 105.

de 1952, combinar o trabalho das duas Comissões e estabelecer uma nova Comissão de Desarmamento, composta pelos membros do Conselho de Segurança e pelo Canadá. Visto que não conseguiu chegar a um acordo, foi ela substituída por um subcomitê composto de pela China, pela França, pela Grã-Bretanha, pela União Soviética e pelos Estados Unidos, em obediência a uma resolução da Assembléia Geral, datada de 28 de novembro de 1953, que reclamava negociações "pelas potências mais imediatamente afetadas". Esse subcomitê, com a oposição da União Soviética, apresentou uma minuta de acordo de desarmamento, que a Assembléia Geral aceitou em 14 de novembro de 1957. A União Soviética recusou-se a participar de quaisquer futuras negociações da Comissão de Desarmamento ou de seu subcomitê e propôs a criação de uma Comissão de Desarmamento, a ser composta por todos os membros das Nações Unidas. Em um gesto conciliatório, a Assembléia Geral, em 19 de novembro de 1957, concordou em aumentar para 25 o número de membros da referida Comissão. A nova Comissão permaneceu inativa; e, desde o começo de 1958, as negociações de desarmamento – voltadas primariamente para a suspensão de testes nucleares e prevenção de ataques de surpresa – foram conduzidas fora do âmbito das Nações Unidas, pela Albânia, pelo Canadá, pela Checoslováquia, pela França, pela Grã-Bretanha, pela Itália, pela Polônia, pela Romênia, pela União Soviética e pelos Estados Unidos. Em 1959, essas mesmas nações estabeleceram uma nova comissão de desarmamento, fora das Nações Unidas, para considerar o problema global do desarmamento e, com a Bulgária substituindo a Albânia, reuniram-se em conferência em março de 1960. Após um prolongado impasse, o bloco soviético retirou-se da conferência, em junho daquele ano. Em março de 1962, sob os auspícios das Nações Unidas, foi convocada uma conferência geral de desarmamento, a ser composta de 18 membros. Ela foi boicotada desde o início pela França e tem-se reunido periodicamente desde então, sem ter chegado a qualquer resultado.

Os êxitos

Os únicos dispositivos eficientes de desarmamento do século XIX podem ser encontrados no Acordo Rush-Bagot, de 1817, relativo à fronteira entre os Estados Unidos e o Canadá, o qual limita, para cada nação, as forças navais no Grandes Lagos a três naves com a mesma tonelagem e igual armamento. Revisto no começo da Segunda Guerra Mundial, a fim de permitir ao Canadá construir navios nos Grandes Lagos, para uso contra os países do Eixo, o Acordo permanece em vigor até hoje.[11]

O principal exemplo de uma tentativa de desarmamento em que se misturam êxito e fracasso é o Tratado de Washington de 1922, para a Limitação de Armamentos Navais. Esse Tratado estabelecia uma igualdade aproximada em matéria de navios capitais entre os Estados Unidos e o Império Britânico, sendo que Japão, França e Itália vinham atrás dos países de língua inglesa, nessa ordem. Como conseqüência, o Império Britânico, os Estados Unidos e o Japão sucatearam cerca de 40% de sua potência em navios capitais. Além disso, ficou estipulado que as substituições, a começar em 1931, teriam de estabelecer, em 1942, uma razão de 5:5:3:1,67:1,67 para os navios capitais do Império Britânico, dos Estados Unidos, do Japão, da França e da Itália. Contudo, a Conferência de Washington não conseguiu chegar a um acordo com relação a quaisquer outras embarcações que não fossem os navios capitais, tais como cruzadores, destróieres e submarinos.

A Conferência Naval de Genebra de 1927, da qual participaram somente a Grã-Bretanha, o Japão e os Estados Unidos,

[11] Com respeito às suas repetidas violações, ver James Eayrs, "Armas Control in the Great Lakes", *Disarmament and Arms Control*, Vol. II, No. 4 (Autumn 1964), pp. 372 e segs.

tampouco conseguiu chegar a um entendimento sobre essa matéria. Finalmente, na Conferência Naval de Londres de 1930, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Japão se puseram de acordo quanto à paridade entre Estados Unidos e Grã-Bretanha, para cruzadores, destróieres e submarinos, com o Japão limitado a cerca de dois terços da potência americana e britânica nessas categorias. Nem a França nem a Itália aderiram ao Tratado, uma vez que esta exigia a paridade com a França, que se recusou a concedê-la.

Em dezembro de 1934, o Japão apresentou a declaração formal de que pretendia retirar-se do Tratado de Washington de 1922. Propôs à Conferência Naval de Londres de 1935-36 [*sic*] um pedido de paridade em todas as categorias de armamento naval, tendo sido esse pedido recusado pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha. Como conseqüência, o Japão voltou a dispor de sua liberdade de ação. O único resultado da Conferência que teve algum impacto sobre a magnitude dos armamentos navais foi um acordo entre Estados Unidos, Grã-Bretanha e França, a que aderiram Alemanha e União Soviética em 1937, que limitava o tamanho máximo de embarcações navais, desde que nenhuma outra nação excedesse tal máximo. Um acordo anglo-germânico independente, concluído em 1935, limitou o total da força naval alemã a 35 % da britânica e permitiu à Alemanha dispor de uma força em submarinos igual à do Império Britânico, desde que a tonelagem total alemã de submarinos permanecesse dentro do limite de 35 %.

Na área de desarmamento nuclear e controle de armas, os Acordos SALT [de Limitação de Armas Estratégicas] de 1972 e 1975 constituem um sucesso. O Tratado para Limitar os ABM (mísseis antibalísticos) possibilita um desarmamento autêntico: ele proíbe o desenvolvimento de sistemas de ABM para a defesa do território dos Estados Unidos e da União Soviética; limita a propagação de mísseis antibalísticos a um máximo de

100 para cada duas áreas de um raio de 150 quilômetros, uma das quais para a respectiva capital dos dois países. O Acordo Provisório sobre Mísseis Ofensivos representa uma medida de controle de armas, no sentido de que estipula limitações numéricas para diferentes tipos de armas nucleares ofensivas estratégicas. Ele restringe o total de mísseis balísticos intercontinentais (ICBM) à quantidade já desenvolvida ou em construção no momento em que se concluiu o acordo. Ele permite a construção de um certo número adicional de submarinos e de ICBMS lançados por submarino, se for desmontada uma quantidade igual de velhos ICBMS lançados de terra ou velhos submarinos e lançadores de mísseis por submarinos. Embora o Tratado SALT II – assinado pelo presidente Carter e pelo primeiro-ministro Brezhnev, no ano de 1979 – não tenha sido ratificado pelo Senado, as duas superpotências, por tácito consentimento, cumpriam os seus termos em 1984.

Quatro Problemas do Desarmamento

Esse histórico, repleto de fracassos e pobre de sucessos, suscita quatro questões fundamentais. O êxito ou o malogro de qualquer determinada tentativa de desarmamento depende das respostas que possam ser dadas a estas perguntas:

(a) Qual deve ser a proporção entre os armamentos de diferentes nações?

(b) Qual é o padrão de acordo com o qual, dentro dessa razão, os diferentes tipos e quantidades de armamentos devem ser alocados às distintas nações?

(c) Uma vez que essa duas perguntas tenham sido respondidas, qual o efeito real dessas respostas em vistas da pretendida redução de armamentos?

(d) Qual o efeito do desarmamento sobre as questões de ordem e paz internacional?

A proporção

Os armamentos e a corrida armamentista constituem uma manifestação – aliás, uma das mais importantes manifestações – da disputa pelo poder no cenário internacional. Com base nesse fato fundamental, ganham maior ou menor significação todos os argumentos, todas as propostas, contrapropostas e discordâncias técnicas. As nações se armam, quer porque desejam defender-se contra outras nações, quer porque querem atacá-las. Todas as nações politicamente ativas estão, por definição, empenhadas em uma competição pelo poder, da qual os armamentos constituem um elemento indispensável. Por esse motivo, elas têm de concentrar-se em conseguir o máximo de poderio possível – e isso vem a ser, em outras palavras, armar-se o melhor que puderem. Por exemplo: a nação A, que se considera inferior em armamentos à nação B, precisa pelo menos tornar-se igual a B, e, se possível, ultrapassá-la. Por outro lado, a nação B considera essencial manter pelo menos a sua vantagem sobre A, quando não aumentá-la. Tais são, como já tivemos oportunidade de ver,[12] os efeitos inevitáveis do equilíbrio de poder no campo dos armamentos.

O que está em jogo na corrida armamentista entre as nações A e B é na realidade a proporção, ou razão, do montante de armamentos de uma das duas nações em relação ao da outra. Devem as nações A e B ser iguais em armas? Deve A ser superior a B, ou vice-versa? Em caso afirmativo, até que ponto? Essa são as perguntas que devem pairar supremas na agenda de comissões e conferências de desarmamento. Só podemos achar-lhes uma resposta satisfatória sob uma das três condições alternativas: (a) as nações em causa não se envol-

[12] Ver páginas 343-344.

vem em competição pelo poder com outras nações; (b) uma nação, ou grupo de nações, conta com uma tal preponderância sobre outra nação, ou grupo de nações, que tem condições para impor sobre a última uma razão que é favorável a si própria; (c) duas ou mais nações consideram mais vantajoso, por ora, empenhar-se em uma competição pelo poder de forma regulada, e não livre; como conseqüência, preferem adotar uma corrida armamentista sujeita a limites consensuais, em vez de mergulhar em uma escalada desordenada pela conquista de poderio militar.

É óbvio que tais alternativas só têm probabilidade de se concretizar sob as condições de um desarmamento local, uma vez que apenas em tal circunstância existe a perspectiva de que a disputa pelo poder seja inteiramente eliminada ou transformada em um padrão de comportamento regulável e relativamente estável, que possa ser refletido na proporção dos armamentos. As poucas tentativas vitoriosas de desarmamento pertencem de fato à categoria local.

O Acordo Rush-Bagot, o Tratado de Washington e o Acordo Naval Anglo-Germânico

O exemplo clássico do padrão (a) corresponde ao Acordo Rush-Bagot, concluído entre os Estados Unidos e o Canadá. Nas relações dos dois países não existe virtualmente qualquer possibilidade de que uma disputa pelo poder possa transformar-se em uma tentativa de conquista armada do território do outro. Essa ausência de possibilidade de conflito armado faz com que a linha divisória canadense-americana, de 3.800 milhas [= pouco mais de 6.100 quilômetros] se transforme na mais longa fronteira desarmada do mundo. E, além disso, constitui a precondição política para o sucesso permanente do desarmamento naval na região dos Grandes Lagos.

O Tratado de Washington de 1922 fornece-nos um exemplo do padrão (a) com respeito às relações entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, bem como do padrão (b) em referência às relações entre, de um lado, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, e o Japão, do outro.

Os Estados Unidos buscaram conseguir paridade de poder em combate naval com a Grã-Bretanha. Eles alcançariam de qualquer modo essa paridade, devido aos seus recursos industriais superiores e não comprometidos militarmente. A única dúvida consistia em saber se tal paridade seria alcançada à custa de amarga e onerosa disputa ou como resultado de acordo mútuo. Uma vez que não existia entre os dois países qualquer conflito político que justificasse tal competição, os dois poderes se puseram de acordo com respeito a uma tonelagem máxima praticamente idêntica para os respectivos vasos de guerra.

Por outro lado, a Primeira Guerra Mundial tinha tornado o Japão o poder naval predominante no Extremo Oriente, fato que constituía uma ameaça aos interesses na região dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha e poderia incitá-los a engajar-se em uma corrida armamentista naval. Os Estados Unidos, contudo, por motivos financeiros e psicológicos, tinham todo o interesse em evitar tal corrida. E a Grã-Bretanha, além do mais, estava vinculada ao Japão por uma aliança militar. De modo mais particular, os Domínios Britânicos receavam a possibilidade de se encontrarem um dia do lado japonês, na eventualidade de um conflito entre o Japão e os Estados Unidos. Desse modo, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos não somente ignoravam quaisquer conflitos políticos mútuos que pudessem levá-los à guerra; eles tinham um interesse idêntico em evitar uma corrida de armamentos com o Japão. Mediante a dissolução da aliança com o Japão e a aceitação da paridade com os Estados Unidos, em um nível que lhe era aceitável, a Grã-Bretanha resolveu todos os seus problemas político-militares na área de armamentos navais. Ao separarem o Japão da Grã-Bretanha e conseguirem

uma paridade naval com esta, sem qualquer custo, os Estados Unidos obtiveram também o que desejavam naquele campo.

Esse entendimento entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha não somente isolou o Japão, como o colocou, ao mesmo tempo, em uma posição de irremediável inferioridade no que diz respeito aos armamentos navais pesados. Em vez de embarcar em uma corrida de armamentos que não tinha a menor condição de vencer, o Japão tirou o melhor proveito possível de uma situação desfavorável e humilhante: aceitou no momento o seu status de inferioridade e concordou em tornar estável essa inferioridade, na razão referida acima. Quando a reação à invasão da China pelo Japão, no começo da década 1930, revelou que a frente unida da Grã-Bretanha com os Estados Unidos, no tocante ao Extremo Oriente – que tornara possível o Tratado de Washington de 1922 – já não mais existia, o Japão libertou-se imediatamente dos elos daquele tratado. No que diz respeito à posição japonesa em relação à supremacia naval anglo-americana, os dispositivos sobre desarmamento contidos no Tratado de Washington mostraram ser o produto de uma situação política peculiar. Esses mecanismos não puderam sobreviver às condições políticas que os haviam criado.

O Acordo Naval Anglo-Germânico de 1935 constitui um exemplo típico do padrão (c). Ao mesmo tempo, o colapso da Conferência Mundial de Desarmamento e as políticas do governo alemão demonstraram a decisão irrevogável deste último, no sentido de rearmar-se para alcançar o que ele chamava de "igualdade" com as outras principais potências militares Com relação à Grã-Bretanha, o rearmamento só poderia significar poderio suficiente em embarcações de menor porte, para acompanhar a superioridade britânica em matéria de navios capitais. Por outro lado, o governo britânico estava igualmente decidido a não se comprometer com políticas calculadas para manter o *status quo* com respeito aos armamentos navais da Alemanha, uma vez que tais políticas poderiam envolver o risco de guerra, ou pelo

menos de uma descontrolada corrida armamentista com a Alemanha, e reforçariam de qualquer modo as influências francesa e russa na Europa, à custa da Alemanha. Diante de tais circunstâncias, a questão que se apresentava ao governo britânico não consistia em saber como evitar o rearmamento naval da Alemanha, mas em como preservar a supremacia naval britânica a despeito dele, mas sem impor à Grã-Bretanha um oneroso programa de rearmamento.

O Acordo Naval Anglo-Germânico de 1935 representou a codificação desses interesses complementares, da Grã-Bretanha e da Alemanha. A primeira manteve a uma distância prudente o poderio naval germânico, em termos de tonelagem total. Em caso de necessidade, ela poderia mesmo ter aumentado essa distância, quer mediante a ampliação de sua própria tonelagem, quer pela adoção de um ritmo que impossibilitasse a Alemanha, já prejudicada pela arrancada atrasada e por ter seus recursos comprometidos, de alcançar o máximo de 35 % da tonelagem britânica. A Alemanha recebeu o reconhecimento de seu direito de rearmar-se dentro de limites que, em vista de seus recursos e outros cometimentos militares, ela não teria condições, em caso algum, de ultrapassar no futuro imediato. De modo mais particular, o Acordo outorgou à Alemanha a paridade em submarinos, aliás a única arma naval que, tendo-se em vista a posição estratégica alemã, seria o meio natural de ataque e de defesa contra uma esquadra cuja superioridade em tonelagem global e poderio de combate naval estavam acima de qualquer desafio. Na primavera de 1939, tornara-se absolutamente claro que a Grã-Bretanha e a Alemanha haviam embarcado em uma escancarada corrida armamentista já em preparação para uma guerra que se aproximava de modo inexorável. Foi portanto em sintonia com essa transformação da situação política, que a Alemanha, em abril de 1939, denunciou o Acordo de 1935 e retomou legalmente a liberdade de ação que os seus objetivos políticos já a haviam obrigado a retomar, de fato.

Os Acordos SALT constituem também um exemplo do padrão (c). Eles resultam do reconhecimento de dois fatos básicos, que diferenciam as armas nucleares das demais armas: (i) a dúbia eficácia dos sistemas defensivos, cujo desenvolvimento, contudo, estimularia grandemente a competição em armas ofensivas estratégicas; (ii) a suficiência – já alcançada pelas duas superpotências – no processo de destruição garantida do inimigo em potencial. Tendo em vista o reconhecimento do primeiro fato, o Tratado de Limitação dos Mísseis Antibalísticos (ABM), em vez de aboli-los completamente, mais parece destinado a salvar as aparências. Relutante em reconhecer que desenvolver os ABMS constituiu um equívoco, ele rende homenagem à idéia, ao permitir a cada nação dois sistemas simbólicos.

Observe-se que, em todos esses casos, o desarmamento foi alcançado mediante acordo mútuo entre duas nações, ou um limitado grupo de nações, o que lhe confere, portanto, um caráter local. Convém mencionar ainda que a proporção acordada reflete quer a ausência de concorrência por poder, quer a preponderância (inquestionável no momento) de uma ou mais nações sobre uma outra, quer uma preferência temporária, de um ou outro lado, em favor de uma competição pelo poder (de modo regulado, em vez de descontrolado), sob a forma de concorrência por armamentos.

Quais são, portanto, as possibilidades de que se possa chegar a um acordo sobre a proporção dos armamentos, quando a maioria das grandes potências, ou todas elas, buscam o desarmamento geral, enquanto ao mesmo tempo persistem em suas disputas pelo poder? Para falarmos sem rodeios, são nulas essas possibilidades. Todas as tentativas de desarmamento geral – tais como as duas Conferências da Haia, a Conferência de Genebra de 1932, as comissões de desarmamento das Nações Unidas, bem como a maioria das tentativas do último século e meio – falharam não devido primordialmente a deficiências no preparo e pessoal ou má sorte. A rigor, não poderiam ter tido êxito

mesmo sob as condições mais favoráveis, uma vez que o prolongamento da disputa pelo poder entre as nações em litígio fez com que se tornasse impossível qualquer acordo sobre a proporção dos armamentos. Essa assertiva pode ser ilustrada com dois exemplos: as controvérsias entre a França e a Alemanha, na Conferência Mundial de Desarmamento de 1932, e o conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética na Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas.

A Conferência Mundial de Desarmamento

A Primeira Guerra Mundial fez da França o poder militar preponderante na Europa e no mundo. O conflito deixou a Alemanha completamente desarmada, a ponto de torná-la incapacitada para uma guerra com qualquer poder militar de primeira categoria, com a França. Essa distribuição do poder permaneceu em princípio, embora modificada não só pelo rearmamento secreto a que se entregou a Alemanha, como pela crescente obsolescência tecnológica e estratégica do estabelecimento militar francês. Tal era a situação no momento em que se reuniu a Conferência Mundial de Desarmamento, de 1932. A Alemanha tinha como propósito declarado, na Conferência, modificar aquela distribuição de poder. E o objetivo ostensivo da França era de mantê-lo. A Alemanha buscou atingir sua meta mediante a obtenção do reconhecimento da "igualdade de direito" entre si própria e a França, a ser transformado gradualmente – isto é, no decorrer de um certo número de anos – em uma efetiva igualdade de armamentos. A França, por seu lado, esforçou-se por realizar seus objetivos, contrapondo ao princípio alemão da igualdade o princípio da segurança. A concepção francesa de segurança significava na prática que qualquer acréscimo de poder militar alemão teria de ser compensado por um aumento de poder francês. Contudo, a França, naquela ocasião, já estava prestes exaurir as suas

próprias capacidades militares, enquanto que a Alemanha nem sequer começara a usar os seus recursos em termos de população e potencial industrial, para só mencionar as suas duas mais espetaculares e prodigiosas potencialidades, em vista de sua relações com a França.

Nessas circunstâncias, e a fim tornar-se mais "segura" em seu relacionamento com uma Alemanha de poderio potencialmente superior, a França teve de dirigir suas atenções para além de suas fronteiras, no intuito de angariar acréscimos à sua força. E esses acréscimos foram encontrados em três fatores: em alianças militares com a Polônia e as nações da "Pequena Entente" – Checoslováquia, Iugoslávia e Romênia; em novas garantias coletivas do *status quo* territorial do Tratado de Versalhes; e na solução judicial compulsória de todas as disputas internacionais, com base no direito internacional do Tratado de Versalhes. Se as propostas francesas tivessem sido adotadas pela Conferência, qualquer aumento de poder militar alemão teria sido neutralizado e despojado de todos os efeitos políticos favoráveis à Alemanha. Tarefa essa que teria sido concretizada mediante decisões judiciais garantindo o *status quo* de Versalhes, para cuja defesa seria convocado o poderio global de praticamente todas as outras nações do globo. Essa foi a razão pela qual as propostas francesas não contavam com a menor possibilidade de serem adotadas. De modo inverso, se o plano alemão tivesse sido aceito pela Conferência, a ordem internacional de Versalhes e o *status quo* estabelecido pela vitória dos Aliados na Primeira Guerra Mundial teriam sido desmoronados gradualmente, mas de modo inexorável, até que a Alemanha, por força de seu potencial militar superior, se transformasse de derrotado no poder vitorioso.

Desse modo, a controvérsia entre a França e a Alemanha, quanto à proporção de seus respectivos armamentos, não passava em sua essência de um conflito sobre a distribuição do poder. Por trás do que diziam os delegados à Conferência de

Desarmamento, em termos ideológicos de segurança *versus* igualdade, uma análise retrospectiva descobre hoje a força que movimenta a política internacional: o desejo de manter a distribuição de poder existente, que se manifesta em uma política de *status quo*, por um lado, e na vontade de subverter essa mesma distribuição de poder, que se revela em uma política de imperialismo, pelo outro. Por isso, esperar que a França e a Alemanha pudessem concordar sobre a proporção de seus respectivos armamentos seria o mesmo que imaginar que elas poderiam pôr-se de acordo quanto à distribuição de poder entre ambas. Um entendimento sobre esta última questão, sob a forma de uma conciliação entre a efetiva preponderância francesa e a potencial predominância alemã, talvez pudesse ter sido possível nos anos 1920 – e a dúvida ainda hoje paira no ar. Entretanto, às vésperas da ascensão de Hitler ao poder, tal possibilidade seria inadmissível, do mesmo modo como seria impensável qualquer acordo sobre a razão dos respectivos armamentos.

Para a Alemanha, desistir de sua exigência de igualdade em matéria de armamentos significaria aceitar como permanente e legítima a sua inferioridade atual de poder, hipótese que equivaleria a renunciar a todas as aspirações de voltar a ser o poder predominante na Europa. Para a França, abrir mão de suas exigências de segurança teria correspondido a abandonar sua posição de preponderância e consentir no retorno da Alemanha como poder de primeira categoria. Portanto, o impasse entre os dois países, com respeito à razão entre os seus respectivos arsenais, não era suscetível de solução em termos de desarmamento. Uma vez que ela constituía uma manifestação da disputa pela predominância entre os dois países, aquela dificuldade aparentemente incontornável só poderia ter sido solucionada em termos da distribuição geral de poder entre eles, se é que poderia mesmo ter sido resolvida.

Negociações de desarmamento desde a Segunda Guerra Mundial

As negociações de desarmamento, de que foram palco as várias comissões das Nações Unidas, bem como as suas sucessoras em outros foros, constituíram uma reapresentação, em um cenário novo e simplificado, do enredo da Conferência Mundial de Desarmamento, de 1932. Cada um dos lados – quer dizer, principalmente os Estados Unidos e a União Soviética – apresentou propostas que teriam estabilizado a distribuição de poder militar, na medida em que era mais favorável para aquele lado, ou a teriam modificado em seu benefício. Na área das armas convencionais, a União Soviética propôs uma redução proporcional, que teria deixado intacta a sua superioridade, enquanto os poderes aliados sugeriram propostas que teriam eliminado, ou pelo menos reduzido drasticamente, a referida superioridade.

No campo dos armamentos nucleares, a questão tem-se centrado no relacionamento entre proibição e controle, e na natureza desse último. A União Soviética defende a prioridade da proibição sobre o controle e, de um modo ou de outro, a soberania nacional em relação ao controle. Esse plano acabaria melhorando a posição militar da União Soviética, única razão por que não pôde ser aceito pelos aliados ocidentais. Com efeito, se a proibição de armas nucleares fosse fielmente executada por todos os países em jogo, os aliados ocidentais teriam perdido o seu único contrapeso efetivo à superioridade russa em armas convencionais. O sistema de controle, cujas operações ou resultados permaneceriam em última instância sob a guarda da própria União Soviética, facilitaria a conservação desse sigilo, pelo qual os governos russos insistem há séculos; e eventuais armamentos nucleares não descobertos poderiam garantir à União Soviética uma vantagem militar decisiva – que os aliados ocidentais, tendo em vista a natureza democrática de seus go-

vernos e sociedades, teriam muita dificuldade em emparelhar.

Por outro lado, os aliados ocidentais recusam-se a considerar qualquer processo de desarmamento nuclear desacompanhado de um sistema de controle efetivo, isto é, verdadeiramente supranacional. Tal sistema, ao abrir as instalações e operações secretas da União Soviética ao escrutínio de observadores estrangeiros, asseguraria aos aliados ocidentais uma importante vantagem militar. E essa vantagem poderia ser decisiva durante os primeiros estágios do desarmamento nuclear gradual, quando o sistema de controle estivesse em plena operação e os aliados ocidentais ainda estivessem de posse de armas e sistemas de lançamento de mísseis nucleares.

O conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética, à semelhança daquele que existia entre a França e a Alemanha, no início da década de 1930, está sendo portanto combatido em dois planos: no nível superficial do desarmamento e no nível, fundamental, da disputa pelo poder. No plano do desarmamento, o conflito se resume a uma controvérsia entre duas concepções teóricas opostas: "primeiro, a segurança e, depois, o desarmamento", em oposição a "primeiro, o desarmamento e, depois, a segurança". No plano da luta pelo poder, o conflito se coloca em termos de competição por uma vantagem militar, em que cada lado busca, na pior das hipóteses, manter a distribuição de poder existente e, na melhor, modificá-la em seu favor. No correr da primeira metade dos anos 1980, o governo Reagan propôs que a União Soviética desmontasse todos ou quase todos os seus grandes mísseis SS-20 (lançáveis de bases terrestres) situados na Europa, em troca do compromisso norte-americano de não manter em estado de prontidão os mísseis de cruzeiro e do tipo Pershing. Os soviéticos, por seu turno, apresentaram propostas que preservariam a sua superioridade na Europa em tais mísseis, ao mesmo tempo que permitiriam um desenvolvimento americano muito limitado. À medida que as relações se deterioraram, cada lado passou a proclamar a sua posição mediante

anúncios públicos e declarações televisivas, com muito mais freqüência do que em tratativas diretas, no curso de negociações particulares. No fundo, a controvérsia sobre o desarmamento nuclear não passa de uma expressão exterior dessa competição, que segue os delineamentos do conflito, assim como um molde de argila copia o contorno da forma em que foi moldado. À semelhança de um molde, que só pode ser alterado mediante a modificação da fôrma, o problema do desarmamento nuclear só poderá ser solucionado por meio de uma decisão do conflito de poder que lhe deu origem.

Padrões de Alocação

A razão da distribuição dos armamentos entre diferentes nações representa o problema mais importante que uma tentativa de desarmamento tem de solucionar. Uma vez resolvido, temos de nos defrontar com uma nova questão a ser respondida. Trata-se de algo menos fundamental que o problema da razão, mas repleto de dificuldades práticas nas quais, mais uma vez, são afetadas as relações de poder das nações. Este problema está relacionado com os padrões segundo os quais os diferentes tipos e quantidades de armamentos deverão ser alocados a diferentes nações, de acordo com uma certa proporção. A Conferência Preparatória e a Conferência Mundial de Desarmamento, ambas realizadas em Genebra, tiveram de enfrentar essa questão inúmeras vezes. A volumosa bibliografia por elas gerada constitui, em sua futilidade e ausência de conclusões, um monumento à impossibilidade de executar essa tarefa, em vista das condições sob as quais ela foi encetada.

Na Conferência de Desarmamento Mundial, a Alemanha, como já vimos, exigiu a igualdade de armamentos com a França, e esta concordou com tal proporção, como um princípio abstrato, desde que o problema da segurança pudesse ser resol-

vido a seu contento. Contudo, uma vez acordada a razão em termos abstratos, pode-se perguntar: que significava essa igualdade, concretamente, no que diz respeito, digamos, a efetivos armados, a reservas treinadas, artilharia pesada e tipos de aeronaves, e assim por diante?

O paradigma a ser adotado foi obviamente buscado nas necessidades militares dos dois países. E essas necessidades militares foram definidas em termos de defesa. Defesa contra quem? A resposta, dada implícita e explicitamente, era simplesmente: defesa primariamente de um contra o outro. Como conseqüência inevitável, o resultado dessa definição era que as necessidades militares dos dois países não poderiam ser idênticas. As distintas posições estratégicas dos dois países – para mencionar, neste ponto, somente um fator dentre muitos outros – exigiam armamentos defensivos diferentes em qualidade e quantidade. Assim sendo, igualdade em armamentos não poderia significar igualdade matemática, no entendimento de que a França e a Alemanha deveriam contar com efetivos militares, reservas treinadas, artilharia e forças aéreas absolutamente iguais em qualidade e quantidade. Igualdade só poderia expressar igualdade na posição defensiva de cada um dos países contra um ataque estrangeiro.

Caberia, portanto, à Conferência Mundial de Desarmamento avaliar, em primeiro lugar, os riscos de ataque estrangeiro contra cada país; em segundo lugar, os meios de defesa, excluídos os armamentos, tais como localização geográfica, auto-suficiência em questão de alimentos e matéria-prima, capacidade industrial, quantidade e qualidade da população; em terceiro lugar, a necessidade efetiva de armamentos, após exame dos fatores anteriormente referidos. Essa tarefa tripla confrontou a Conferência com três dificuldades que se mostraram insuperáveis.

Primeiro: essa tarefa não poderia ser realizada sem a avaliação do poder de um país, em comparação com o poder de outros países. Já procuramos mostrar, em uma parte anterior

deste livro,[13] como tal avaliação comparativa pode ser difícil, especulativa e, em certas áreas, praticamente impossível. Se os dados dessa avaliação forem utilizados como parâmetros para a alocação dos armamentos, é inevitável que esses padrões se tornem altamente subjetivos e, como tal, produzam mais controvérsia do que acordo.

Segundo: tal missão pressupõe o escrutínio das intenções políticas dos governos em causa. Ora, todas as nações costumam proclamar as suas intenções pacíficas, embora todas também declarem que têm de estar em condições de se defender contra um ataque, com o que estão imputando intenções agressivas a uma outra nação. Chegar a um acordo entre as nações interessadas sobre quem precisa defender-se de quem representa uma tarefa que se torna impossível pela própria natureza da controvérsia.

Finalmente, e mais importante ainda, as disputas que advirão dos problemas aqui suscitados refletirão inevitavelmente as políticas efetivas e as políticas previsíveis das nações em causa. Um país que tenha tendências agressivas contra um outro ou receie tais tendências da parte de um outro – e todos os países se enquadram nesta última categoria – sente-se impelido, por razões de interesse próprio, a manter no mais alto nível possível a estimativa de suas necessidades defensivas, bem como a reduzir as de seus rivais ao mais baixo patamar praticável. Em outras palavras: o que os diferentes países querem alcançar por meio de suas política externas – a manutenção e a ampliação do seu poderio e a repressão e a redução do de seus rivais – é expresso em termos numéricos na avaliação de suas próprias necessidades militares e das dos demais países. Todos os padrões por eles utilizados são determinados em função de seus objetivos

[13] Ver Capítulo 10.

políticos, e não por coisa alguma sequer remotamente parecida com critérios objetivos. Portanto, esses padrões podem ser determinados mediante entendimento entre as nações em jogo somente depois que elas tiverem acordado em uma decisão das questões política que as dividem. E, desse modo, o problema dos padrões para a alocação dos armamentos se apresentará nos mesmo termos que a questão da proporção: a solução política tem de vir antes do desarmamento. Sem tal solução, não haverá qualquer possibilidade de sucesso.

O mais impressionante exemplo dessa relação entre o ajuste político e o acordo sobre os padrões para alocação dos armamentos nos é fornecido, novamente, pelo conflito entre a França e a Alemanha, na Conferência Mundial de Desarmamento. Tendo em vista a sua disputa ainda pendente sobre o *status quo* ditado pelo Tratado de Versalhes, a França formulou a proporção abstrata de igualdade em paradigmas de armamentos reais que tenderiam a perpetuar a sua própria predominância. Do outro lado, a Alemanha transformou essa mesma razão em padrões concretos que, se efetivados, levariam aquele país a ganhar preponderância sobre a França. Por esse motivo, a França insistiu em sua necessidade de dispor de um exército mais amplo que o da Alemanha, devido ao fato de ser maior a população alemã e mais viva a sua taxa de crescimento. A Alemanha contestou, apontando a superioridade da França no número de reservas adestradas e nos grandes estoques de mão-de-obra e matérias-primas disponíveis no império colonial francês. A Alemanha exigiu uma determinada quantidade de artilharia e de aeroplanos, por força de sua posição geográfica, em meio a nações potencialmente hostis. A França negou essa necessidade, ao relembrar a Conferência de suas próprias necessidades de defesa, em vista de sua carência de fronteiras estratégicas naturais com a Alemanha e o fato de que, por três vezes em um século, a França fora vítima de invasões alemãs. Poder-se-ia escrever a história da Conferência Mundial de Desarmamento em

termos daquele conflito entre a França e a Alemanha, conflito esse que impossibilitou qualquer entendimento, mesmo sobre pequenos detalhes técnicos. As reivindicações contraditórias de poder apresentadas pelas partes em litígio foram refletidas nas suas contraditórias reivindicações de armas.

Paralelamente às questões políticas que separavam os dois países, o problema da avaliação comparativa apresentava um obstáculo formidável, com o qual a Conferência Mundial de Desarmamento se debateu inutilmente. Qual seria o valor de 100.000 reservas franceses treinados, em termos de um número correspondente de efetivos do exército alemão? Seria 50 mil, 60 mil, 80 mil, 100 mil ou talvez 120 mil? Qual seria a margem de superioridade da capacidade industrial germânica em relação à da França, definida esta em números de tanques, artilharia e aeronaves francesas? Quantos alemães, daqueles excedentes sobre a população francesa, seriam equivalentes a quantos franceses coloniais? Ou, para nos valermos de um exemplo contemporâneo, quantas divisões de infantaria russa correspondem a quantos mísseis americanos teleguiados? Ou quantos mísseis soviéticos lançados de terra equivalem a quantos aviões e submarinos americanos dos quais podem ser lançados mísseis? Obviamente, não pode haver resposta a essas perguntas, em termos de exatidão matemática, tais como foram concebidos pela Conferência Mundial de Desarmamento. As respostas que houver para tais indagações só podem ser buscadas mediante negociação política e transigência diplomática. No evento histórico que estamos considerando, o emprego de tais métodos teria de presumir uma solução prévia do conflito político. A perpetuação daquele conflito tornou impossível para a França e a Alemanha acordar sobre padrões para a alocação de diferentes quantidades e tipos de armas, com base nas técnicas de uma diplomacia conciliatória.

E assim, quer se trate da proporção global de armamentos de distintas nações ou do paradigma para alocação de diversos

tipos e quantidades de armas, tais questões não admitem soluções com seus próprios termos, enquanto permanecerem sem solução os conflitos de poder dos quais elas se originaram.

Desarmamento significa redução de armamentos ?

Tendo em vista os poucos exemplos de casos em que essas questões foram realmente resolvidas e foi alcançado um acordo sobre a proporção e a alocação dos armamentos, indaguemos qual o efeito desses acordos sobre a qualidade e a quantidade de armamentos das nações em causa. Devemos considerar três tratados: o Tratado de Washington de 1922, o Tratado de Londres de 1930 e o Acordo Anglo-Germânico de 1935.

Devido ao Tratado de Washington, o poderio americano, britânico e japonês em matéria de navios capitais foi reduzido em cerca de 40 %. Foram transformados em sucata pelos signatários um total de 70 navios. Quanto a isso, não resta dúvida de que o Tratado de Washington assegurou uma redução geral de armamentos. Há dois fatores, contudo, que devem ser observados. Por um lado, previa-se que essa redução seria somente temporária. O Tratado estipulava que os cinco signatários poderiam em 1931 começar a construir unidades de reposição, as quais, em 1942, chegariam a uma razão de 5:5:3:1,67:1,67. Em 1931, chegou ao fim o período de redução de armamentos, com relação a navios capitais, o qual foi substituído por uma fase de concorrência regulada de armamentos.

Por outro lado, devido ao rápido avanço no desenvolvimento da tecnologia de guerra, especialmente no que diz respeito a potência de fogo e aeronaves, os tipos de navios capitais empregados durante a Primeira Guerra Mundial foram se tornando obsoletos em um ritmo muito mais rápido do que o aplicável a qualquer outro tipo de armas, com a exceção dos aeroplanos. Conscientes das lições da Primeira Guerra Mundial, os especialis-

tas, em número crescente, passaram a considerar que o encouraçado, tornado antiquado como tal, constituía na melhor das hipóteses um desperdício de dinheiro; e que o uso futuro do poder naval estava nas embarcações leves e rápidas, dotadas de alta potência de fogo. Se aceitarmos que tais considerações podem ter tido peso junto aos signatários do Tratado de Washington, essa redução na força dos encouraçados significará então um reconhecimento do declínio do valor do encouraçado como arma. E, em tal caso, já que os referidos signatários eliminariam de qualquer modo um número considerável dessas naves, é compreensível que eles o fizessem de comum acordo e seguindo um plano, ou deixando-se levar por uma concorrência não regulamentada.

Como que para dar base a essa suposição, o Tratado de Washington acabou representando o sinal de partida para uma corrida armamentista entre os signatários, no que diz respeito a todas as embarcações não cobertas pelo Tratado, especialmente cruzadores, destróieres e submarinos. E estes eram, como já vimos, os barcos mais importantes para a modalidade de guerra então contemplada. Pelo menos nos seus efeitos, o Tratado de Washington neutralizou a competição naquela esfera de armamentos navais em que a concorrência não se prenunciava muito viva. Justamente por isso, ele liberou energias e recursos materiais, mediante o que estimulou a competição naqueles ramos de armamentos navais em que as potências marítimas tinham mais probabilidade de concorrer.

Sejam quais forem os motivos dos signatários e os efeitos do documento, é inegável que o Tratado de Washington realmente limitou o recurso a certos armamentos navais. Já não se pode dizer o mesmo do Tratado de Londres de 1930 ou do Acordo Naval Anglo-Germânico de 1935. O grande êxito do Tratado de Londres consistiu no entendimento entre Estados Unidos, Grã-Bretanha e Japão, com respeito à tonelagem de cruzadores, destróieres e submarinos. O Tratado, que pretendia assegurar a limitação da força naval das nações respectivas, nes-

sas categorias de embarcações, acabou na realidade facilitando o rearmamento dos Estados Unidos e do Japão, dentro dos limites estabelecidos pelo poderio máximo da marinha britânica, nas referidas categorias,

O Tratado concedeu paridade aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha, que seriam seguidos pelo Japão, ao qual se impôs um limite de cerca de dois terços daquele máximo. Com isso, contudo, o Tratado simplesmente reconheceu como legítima a supremacia naval de então da Grã-Bretanha, especialmente em matéria de cruzadores, e perpetuou essa supremacia para todos os fins práticos. Sim, porque a tonelagem alocada pelo Tratado era tão elevada que ficava fora de alcance do Japão e só poderia ser atingida pelos Estados Unidos a um custo (um bilhão de dólares, ao longo de cinco anos) então julgado como intolerável pela opinião pública americana. Em outras palavras, o Tratado permitia aos Estados Unidos equiparar a sua força naval à da Grã-Bretanha, em três categorias, se o país estivesse disposto a gastar o montante necessário para tanto, o que obviamente ele não quis fazer.[14] O mesmo Tratado permitia ainda ao Japão contar com cerca de dois terços da tonelagem dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, caso ele tivesse condições de construir uma tal esquadra, coisa que o Japão claramente não podia. A única contribuição que o Tratado de Londres deu à causa da limitação de armamentos navais consistiu, portanto, no estabelecimento de um limite máximo, que nenhum signatário tinha permissão para exceder, e que os Estados Unidos e o Japão tinham poucas probabilidades de atingir. Desse modo, longe de reduzir armamentos, o Tratado permitiu o seu aumento, dentro de certos limites.

[14] Os Estados Unidos despenderam com a construção de navios de todos os tipos, nos anos fiscais de 1931-35, um total algo superior a mais de 324 milhões [de dólares]; isto é, menos de um terço de um bilhão de dólares. (*The World Almanac* for 1947, p. 812).

Além do mais, até mesmo esse entendimento quanto à tonelagem máxima estava restrito em sua própria existência, devido à liberdade que a França e a Itália, por não terem assinado o Tratado, conservavam para aumentar, a seu bel-prazer, os seus armamentos nas categorias respectivas. Com o propósito de fazer face a uma possível ameaça, advinda dessa circunstância, aos interesses de qualquer dos signatários, especialmente da Grã-Bretanha no Mediterrâneo, o Tratado restaurou a completa liberdade de ação para qualquer uma das partes que, em sua opinião, sentisse afetada a sua segurança por uma nova construção. Caso um dos signatários, pelo motivo referido, tivesse de aumentar a sua tonelagem além dos limites permitidos pelo Tratado, as duas outras partes ficavam autorizadas a expandir a sua própria força naval, em quantidade proporcional. E o que restou do Tratado de Londres, premido por tal emergência, acabou se limitando a uma corrida armamentista cujo compasso seguiria um certo ritmo determinado por uma ou outra das grandes potências navais.

Apenas mais umas poucas palavras precisam ser acrescentadas a respeito do Acordo Naval Anglo-Germânico de 1935, o qual, redigido na terminologia da limitação, nada tinha a ver com desarmamento. Ele permitia francamente o rearmamento naval da Alemanha, dentro de limites que esse país não podia nem queria ultrapassar e que, a não ser pela guerra, a Grã-Bretanha não teria como impedir a Alemanha de atingir.

Desarmamento significa paz?

O desarmamento só foi passível de realização sob condições extraordinárias. Mesmo nas ocasiões em que pareceu ter sido concretizado, na maioria das vezes resultou em acréscimo de armamentos, e não em sua redução. Essas considerações, contudo, são apenas preliminares à questão que é decisiva no

contexto de nossa discussão. Qual o impacto do desarmamento sobre as questões de ordem e paz internacionais? Mesmo que todas as nações da terra pudessem concordar sobre um desarmamento quantitativo e qualitativo, e ainda que elas se desarmassem de fato, em obediência ao acordo, como é que tal redução de todos os armamentos, ou a eliminação de alguns deles, afetaria a ordem e a paz internacionais?

A moderna filosofia do desarmamento parte do pressuposto de que os homens lutam porque dispõem de armas. Partindo dessa premissa, segue-se a conclusão lógica de que, se os homens abrissem mão de todas as armas, toda e qualquer luta se tornaria impossível. Na política internacional, somente a União Soviética adotou seriamente essa conclusão – e pode-se questionar se ela o fez realmente a sério –, ao apresentar à Conferência Mundial de Desarmamento de 1932 e às Nações Unidas, em 1959, algumas propostas para um desarmamento universal (excetuadas as armas leves para funções policiais). A atitude russa contemporânea relativa ao desarmamento atômico mantém uma certa afinidade com essa posição. Tal é a filosofia do desarmamento expressa no relatório enviado ao presidente pelo vice-representante dos Estados Unidos na Comissão de Desarmamento das Nações Unidas, datado de 12 de janeiro de 1953 e que se reproduz a seguir:

> "... O objetivo de um programa de desarmamento deve consistir em evitar a guerra e não em regular os armamentos usados na guerra. Procuramos tornar bem claro que os Estados Unidos não aceitam a guerra como algo inevitável; que a tarefa está em reduzir a probabilidade de guerra, mediante a segurança de que nenhuma nação controla os meios de cometer um bem-sucedido ato de agressão armada. O objetivo é reduzir a probabilidade de um conflito por meio da redução da possibilidade de guerra e de agressão armada."

Mas, mesmo quando se chega a conclusões menos extremas, sempre se admite tacitamente a proposição de que há uma relação direta entre a posse de armas, ou pelo menos de certos tipos e quantidades de armas, e a questão da guerra e da paz.

Essa relação existe realmente, mas vem a ser o contrário do que os advogados do desarmamento supõem que ela seja. Os homens não combatem porque dispõem de armas: eles têm armas porque consideram necessário lutar. Retirem-se as suas armas, e eles ou brigarão com seus punhos ou conseguirão novas armas com que pelejar. O que os leva à guerra são as condições das mentes dos homens, que fazem com que a guerra lhes pareça como o menor de dois males. É nessas condições que deve ser buscada a enfermidade, de que o desejo de armas, ou a sua posse, é um mero sintoma. Enquanto os homens buscarem dominar uns aos outros e arrebatar-lhes os seus pertences, enquanto recearem e se odiarem mutuamente, eles tudo farão para satisfazer os seus desejos e pôr de lado as suas emoções. Onde houver uma autoridade suficientemente forte para conduzir a manifestação desses desejos e emoções para canais não violentos, o ser humano buscará somente instrumentos não violentos para a consecução de seus objetivos. Contudo, em uma sociedade composta de países soberanos, que por definição constituem a mais elevada autoridade dentro dos respectivos territórios nacionais, a satisfação desses desejos e a liberação dessas emoções serão buscadas por todos os meios assegurados pela tecnologia do momento e que sejam permitidos pelas regras de conduta imperantes. De acordo com o período da história, esses meios poderão ser flechas e espadas, canhões e bombas, gases e mísseis teleguiados, bactérias e armas nucleares.

Reduzir a quantidade de armamentos efetiva ou potencialmente disponíveis em um determinado momento não poderia ter maior impacto sobre a incidência da guerra. Quando muito, talvez pudesse afetar a sua conduta. Os países que tivessem limitada a quantidade de suas armas ou de seus homens con-

centrariam toda a sua energia no esforço de melhorar a qualidade dos armamentos e dos soldados com que contassem. Além do mais, eles iriam buscar novas armas com que pudessem compensar-se pela perda na quantidade e assegurar-se de maior vantagem sobre os seus competidores.

A eliminação total de certos tipos de armamentos poderia exercer uma influência sobre a tecnologia de guerra e, por meio desta, sobre a condução das hostilidades. Parece difícil, contudo, antever como ela poderia influenciar a freqüência dos conflitos ou fazê-los desaparecer completamente. Suponhamos, por exemplo, que nos fosse possível banir a produção e o emprego de armas nucleares. Qual seria o efeito dessa proibição, desde que fosse universalmente respeitada? Ela iria simplesmente reduzir, neste campo, o nível da tecnologia de guerra ao patamar existente na manhã do dia 16 de julho de 1945, antes da explosão da primeira bomba atômica, no estado de Novo México. Os países que aderissem à proibição empregariam todos os seus recursos humanos e materiais no desenvolvimento e na descoberta de outros armamentos, não nucleares, que poderiam ser mais ou menos destrutivos. A tecnologia bélica se modificaria, mas não a incidência da guerra. Contudo, poder-se-ia argumentar, não sem razão, que a ameaça de um conflito nuclear generalizado constituiu o mais importante fator individual dentre os que evitaram a deflagração da guerra generalizada na era atômica. A retirada dessa ameaça, mediante a instituição do desarmamento nuclear, poderia mesmo aumentar o perigo de guerra, sem garantir, como já veremos, que os países beligerantes, tendo recorrido a armas não nucleares no início de um conflito, não recorreriam àquelas armas no decurso da guerra.

As tentativas abortadas da Grã-Bretanha de conseguir que a Conferência Mundial de Desarmamento banisse as armas agressivas, em contraste com as defensivas, ilustram a impossibilidade de solucionar o problema por meio do desarmamento qualitativo. A Grã-Bretanha partiu do pressuposto de que a capacidade

de travar uma guerra agressiva resultava da posse de armas agressivas, de onde concluía que, sem armas agressivas, não poderia haver guerra agressiva. Essa conclusão cai por terra, juntamente com o tal pressuposto. As armas não são agressivas ou defensivas por natureza, mas em tais se transformam devido ao propósito para que servem. Uma espada, do mesmo modo que uma metralhadora, será um instrumento de ataque ou de defesa, dependendo das intenções de quem a usa. Uma faca tanto pode servir para cortar carne como para realizar uma operação cirúrgica, manter um atacante a distância, ou para apunhalar alguém pelas costas. Um avião pode ser utilizado para transportar passageiros e carga, para reconhecer posições inimigas, atacar cidades indefesas ou dispersar concentrações adversárias que se aprestam para o ataque.

As propostas britânicas equivaleram de fato a uma tentativa de tornar o *status quo* livre de qualquer ataque, mediante o banimento das armas que encerravam o maior potencial de derrubá-lo. Elas procuraram solucionar o problema político mediante a manipulação de alguns dos instrumentos que poderiam servir para a sua solução por meios violentos. Mesmo que fosse possível entrar em acordo sobre as características das armas ditas agressivas, o problema político se reafirmaria novamente, quando da utilização de quaisquer armas que permanecessem disponíveis. Na realidade, contudo, um acordo sobre esse ponto sempre esteve fora de qualquer possibilidade, uma vez que as armas tidas pela Grã-Bretanha como agressivas eram rigorosamente idênticas àquelas nas quais as nações contrárias ao *status quo* depositavam a maior confiança para atingir seus objetivos. Por exemplo: a Grã-Bretanha considerava que os encouraçados eram armas defensivas e os submarinos, ofensivas, enquanto que os países dotados de pequenas marinhas viam as coisas de modo oposto. Como parte de um empreendimento cercado de contradições e condenado ao fracasso, as propostas britânicas em prol do desarmamento qualitativo reve-

lam em um grau peculiar o sinal daquela falta de visão que levou a Conferência Mundial de Desarmamento a um fim inglório.

Imaginemos por fim que os exércitos permanentes ou as armas nucleares tivessem sido complemente banidos, motivo por que estariam para desaparecer. O único efeito provável de tal proibição sobre a guerra consistiria na natureza limitada e primitiva de sua existência. A corrida armamentista entre as nações antagônicas seria simplesmente adiada até o começo das hostilidades, em vez de precedê-las e culminar com elas. O ato da declaração de guerra passaria então a constituir o sinal de alerta para que os países conflitantes recrutassem todos os seus recursos humanos e materiais e, de modo mais particular, as suas potencialidades especializadas, para a fabricação acelerada de todos os implementos de guerra que sua capacidade tecnológica pudesse tornar praticáveis. De fato, é perfeitamente possível proscrever as armas nucleares, mas não se pode banir o conhecimento e a capacidade tecnológicos para produzi-las. Esse é o motivo óbvio em virtude do qual a proibição de determinadas armas não tem surtido efeito na guerra. Essa proibição falhou, por exemplo, quando aplicada ao uso de projéteis leves carregados com explosivos ou substâncias inflamáveis, ao bombardeio aéreo de civis e às atividades bélicas submarinas ilimitadas. [15]

A vitória constitui sempre a preocupação suprema das nações em guerra. Elas podem observar determinadas normas de conduta com respeito às vítimas do conflito; mas jamais abrirão mão de todas as armas que a sua tecnologia for capaz de produzir. O respeito à proibição do emprego de gases tóxicos na Segunda Guerra Mundial não passa de uma exceção aparente. Todos os principais países beligerantes produziram gases venenosos, treinaram tropas para usá-los e para se defender deles, e

[15] Para os respectivos tratados internacionais, ver página 441.

estavam preparados para empregá-los, se tal uso se lhes afigurasse vantajoso. Foi somente devido a considerações de conveniência militar que os beligerantes preferiram deixar de empregar uma arma da qual eles se tinham abastecido com a intenção de utilizar em caso de necessidade.

O fato de que o desarmamento quantitativo e qualitativo pode afetar a tecnologia e a estratégia (mas não a incidência) da guerra é claramente demonstrado pelos resultados do desarmamento imposto à Alemanha pelo Tratado de Versalhes. Esse desarmamento, de natureza tanto qualitativa como quantitativa, revelou-se tão completo que impossibilitou àquele país lançar-se de novo em um conflito semelhante à Primeira Guerra Mundial. Se esse era o propósito, pode-se dizer que o êxito foi completo. Se, entretanto, o objetivo era o de incapacitar, para sempre, a Alemanha de iniciar qualquer tipo de guerra – e este era de fato o objetivo concreto –, então os dispositivos do Tratado de Versalhes relativos ao desarmamento provaram ser um fracasso absoluto. Eles forçaram o estado-maior alemão a abandonar os métodos de guerra prevalecentes na Primeira Guerra Mundial e dirigir a sua engenhosidade para novos métodos não proscritos por aquele Tratado, porque eles não tinham sido utilizados, ou o foram em pequena escala, naquele conflito. E, desse modo, o Tratado de Versalhes – em vez de retirar da Alemanha a capacidade de jamais poder iniciar uma nova guerra – virtualmente compeliu aquele país a preparar-se para a Segunda Guerra Mundial e a não repetir o seu preparo para a Primeira, como fez a França. Portanto, para a Alemanha, o desarmamento em termos da tecnologia e da estratégia da Primeira Guerra Mundial constituiu na verdade uma bênção em um contexto de desgraça, pois tornou inevitável para o país reformular a sua política militar, visando às linhas do futuro e afastando-se do passado.

Já houve quem sugerisse que, mesmo não podendo de si próprio abolir a guerra, o desarmamento poderia reduzir o nível das tensões políticas que facilmente levam aos conflitos. De modo

mais específico, a corrida armamentista não regulada – que produz o medo e dele se alimenta, além de impor compromissos financeiros cada vez maiores – pode levar a uma situação tão intolerável que todos ou alguns dos integrantes dessa corrida tenderão a preferir o seu desfecho por quaisquer meios, mesmo sob o risco de guerra, à sua continuação por tempo indefinido.

O desarmamento, ou pelo menos a regulamentação das armas, constitui um passo indispensável em um processo de ajuste geral de conflitos internacionais, embora não necessariamente o primeiro passo. A concorrência por armamentos reflete a disputa pelo poder, da qual, aliás, não deixa de ser um instrumento. Enquanto as nações apresentarem reivindicações contraditórias ao disputarem o poder, estarão forçadas, pela própria lógica dessa disputa, a apresentar reivindicações também contraditórias por armamentos. Portanto, uma solução mutuamente satisfatória da disputa pelo poder representa uma precondição para o desarmamento. Uma vez que os países interessados tenham acordado em uma distribuição mutuamente satisfatória do poder entre eles, passam a ter condições para reduzir e limitar os seus armamentos. E o desarmamento, por sua vez, contribuirá enormemente para a pacificação geral, visto que o grau até onde os países têm condições de resolver a questão do desarmamento será a indicação do entendimento político que eles conseguiram alcançar.

O desarmamento, não menos que a corrida armamentista, é um reflexo das relações de poder entre as nações em causa. Não menos que a referida corrida, o desarmamento reage sobre as relações de poder das quais ele se originou. A corrida armamentista agrava a luta pelo poder, por meio do temor que ela inspira e dos encargos que ela impõe, do mesmo modo como o desarmamento contribui para a melhoria da situação política, por meio da redução das tensões políticas e pela geração de confiança nos propósitos das respectivas nações. Tal é a contribuição que o desarmamento pode dar para o estabelecimento da ordem e da

preservação da paz internacional. Como se vê, trata-se de uma contribuição importante, embora não constitua obviamente a solução do problema da ordem e da paz internacionais.

Controle de Armas na Era Nuclear

Por que será que o controle dos armamentos – isto é, o conjunto de esforços destinados a reforçar a paz internacional mediante o aumento da estabilidade militar – teve tão pouco êxito na área nuclear e falhou tão completamente com respeito aos armamentos convencionais? No que se refere a estes últimos, as razões do fracasso são idênticas às que causaram os insucessos com o desarmamento. A quantidade e a disposição de armas convencionais têm uma influência direta sobre a distribuição do poder militar. Uma vez que as nações em jogo competem por uma vantagem militar, um acordo sobre o controle de armamentos convencionais significaria o fim da concorrência. Contudo, o término da competição militar depende da solução das questões políticas pendentes.

O controle de armas nucleares tornou-se possível, pelo menos em teoria, graças à capacidade das principais potências nucleares de alcançar esse nível máximo de destruição garantida, além do qual seria irracional prosseguir. Essa medida pode ser definida como a disponibilidade de ogivas e sistemas de lançamento de mísseis nucleares invulneráveis em quantidade suficiente para destruir as instalações militares e os centros industriais e populacionais de um potencial inimigo. Uma nação que possua essa capacidade terá concretizado o seu potencial militar máximo, em termos tanto de dissuasão como da condução efetiva da guerra nuclear. Além desse ponto, a aquisição de novas ogivas e veículos adicionais de lançamento constitui um desperdício, uma vez que nada acrescentará ao poder militar da nação em causa. Como conseqüência, as concepções convencio-

nais de superioridade e de inferioridade militar tornam-se aqui sem sentido, dentro de certos limites. Uma nação que seja capaz de infligir uma perda intolerável em seu potencial inimigo, dez vezes consecutivamente, sob as piores circunstâncias, nada estará ganhando sob o ponto de vista militar, pelo fato de aumentar a sua já mais do que abundante capacidade nuclear. E o seu potencial inimigo, também capaz de infligir uma perda intolerável sobre a primeira nação "somente" seis vezes consecutivas, não pode ser considerado como inferior militarmente à outra, e tampouco ganha qualquer poder militar, caso amplie a sua capacidade nuclear. Uma vez que as duas nações tenham alcançado esse nível ótimo de destruição garantida, elas se tornam equiparadas em termos de capacitação nuclear utilizável: dentro de certos limites, as diferenças quantitativas não afetam esse equilíbrio qualitativo. Contudo, esses limites perderiam qualquer significado, se uma das nações, em um primeiro ataque, conseguisse uma vantagem tão grande, a ponto de destruir a capacidade retaliatória da outra nação.

Conscientes de que essa disparidade tem de permanecer dentro desses limites, os Estados Unidos e a União Soviética compartilham um interesse comum em estabilizar a corrida armamentista nuclear, regulando-a. E eles podem fazê-lo de três modos distintos. Em primeiro lugar, podem limitar a produção de armas nucleares e de veículos de lançamento, por meio de ações unilaterais, baseados em seu próprio julgamento do que é suficiente em termos de dissuasão e guerra nuclear efetiva. Os Estados Unidos já o fizeram, por meio de cortes ou interrupção da produção de certos tipos de mísseis e aviões, e pode-se presumir que a União Soviética terá feito o mesmo.

Em segundo lugar, as nações podem controlar os seus armamentos por acordo tácito, e nesse esquema a ação ou a omissão de um dos lados tem como base o exemplo do outro, e vice-versa. Com base nesse esquema, os Estados Unidos e a União Soviética concordaram em se abster de realizar testes

nucleares na atmosfera de 1958 a 1961; e, em 1964, eles anunciaram uma redução na manufatura de materiais fissionáveis.

Em terceiro lugar, as nações podem controlar os seus armamentos mediante um acordo formal. Neste caso está o tratado de proibição parcial de testes, concluído em 1963 entre Grã-Bretanha, União Soviética e Estados Unidos. Ele proscreve os testes de dispositivos nucleares acima do solo e sob os mares, mas permite a continuação dos testes subterrâneos. Assim, ele estabiliza a tecnologia das armas nucleares, na medida em que seu desenvolvimento depende de testes atmosféricos e submarinos. O Acordo Provisório sobre Mísseis de Ataque (SALT I) extrai da natureza única das armas nucleares as conseqüências de mais longo alcance a que já foi possível chegar em matéria de controle de armamentos. Ele estabiliza em linhas gerais a quantidade de armas nucleares, mas permite o seu aperfeiçoamento qualitativo. De modo mais específico, ao prever acréscimos moderados no número de submarinos e de mísseis a serem lançados de submarinos, ele acompanha a mudança de orientação tecnológica em detrimento dos mísseis a serem lançados de terra, que se tornaram mais vulneráveis a mísseis defensivos qualitativamente aperfeiçoados.

O controle de armamentos também pode revestir-se da modalidade de ato de exclusão de certos tipos, ou de todos os tipos, de armas oriundas de determinadas regiões geográficas ou grupos de países. Enquadram-se nessa categoria: o Tratado da Antártida, de 1961; o Tratado do Espaço Cósmico, de 1967; o Tratado Latino-Americano que estabelece a Zona Livre de Armas Nucleares, de 1967; o Tratado de Não-Proliferação, de 1970; o Tratado de Desnuclearização do Fundo do Mar, de 1971; e a Convenção sobre a Proibição de Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e Tóxicas, de 1972. É mister salientar, contudo, que esses tratados, em sua grande maioria, nada mais fazem do que ratificar mediante estipulações legais o que os países em causa não estariam, de qual-

quer modo, desejosos ou capazes de fazer. Dada a persistência de relações desfavoráveis entre países como os Estados Unidos e a União Soviética, e entre Iraque e Irã, quaisquer avanços em certas áreas mostraram-se ameaçados de regredir.

O debate nuclear suscitou uma série de questões aparentemente vitais, inclusive o equilíbrio de poder militar entre os Estados Unidos e a União Soviética, no presente e no futuro, bem como a possibilidade de verificação da observância pelos soviéticos dos tratados de armamentos. Ao mesmo tempo, esse debate trouxe à tona um elemento que é compartilhado pelos vários campos e que, a longo prazo, pode mostrar-se mais importante para o futuro dos Estados Unidos do que todos os cenários, detalhes e tecnicalidades sobre as quais nossa atenção se tem fixado até agora: a *obsolescência* de nossos modos de pensamento e de ação com respeito às armas nucleares. Ainda é verdade o que Einstein disse há cerca de meio século: "O poder desencadeado do átomo mudou tudo exceto nosso modo de pensar." Em outras palavras, o átomo desencadeado nos desafia com problemas de uma novidade sem precedentes, que exigem para a sua solução modalidades de pensamento e de ação de inovação similar. E, no entanto, muitos elementos nos dois lados continuam a pensar e agir basicamente como se a revolução atômica de 1945 jamais tivesse ocorrido.

A disponibilidade de armas nucleares alterou fundamentalmente o relacionamento tradicional entre objetivos políticos e violência física. Até 1945, uma grande potência, como os Estados Unidos, tinha, com relação a outros países, uma escolha racional entre usar ou não de violência para alcançar seus objetivos. Se ela quisesse muito um certo resultado e não pudesse consegui-lo por meios pacíficos, era-lhe facultado recorrer à violência, desde que uma comparação prévia de riscos e vantagens favorecesse essa alternativa. Ora, tal cálculo desaconselha *a priori* o uso de armas nucleares, uma vez que o seu próprio grau de destruição, tanto a prazo curto como remoto, elimina todas as

possíveis vantagens. O emprego de armas nucleares, mesmo que inicialmente em escala reduzida, representa sempre um desastre completo, que, no final das contas, só pode levar à destruição dos dois lados.

Assim, o nosso uso convencional da linguagem, ao lidar com fenômenos nucleares em termos de "armas" e "guerra", revela uma certa inadequação atávica, uma vez que esses vocábulos implicam um relacionamento racional entre esses conceitos e certos objetivos humanos. Ora, uma "arma" se presta tradicionalmente a um certo propósito racional, e qualquer "guerra" é normalmente travada por uma finalidade racional; e ambos estão ausentes nas relações nucleares entre duas potências nucleares. Desse modo, o emprego da linguagem convencional, quando aplicada a armas nucleares e guerra nuclear, esconde uma nova realidade, para cujas novidades ainda não foram encontradas designações mais apropriadas.

Aliás, o emprego de palavras convencionais para designar esses novos fenômenos não somente tende a esconder a verdade; ele também sugere que a verdade deve ser encontrada no sentido convencional de palavras convencionais. Uma vez que tais expressões, no decorrer de longos períodos da história, acumularam em torno de si uma rede de associações, suposições e conclusões, a utilização indiscriminada de tais palavras, com relação a fenômenos nucleares, impede uma compreensão adequada e uma ação com possibilidades de sucesso. Por isso, pode ser fatal à causa do controle e desarmamento de armas nucleares lidar com armas nucleares e guerra nuclear como se ambas não fossem mais do que uma extensão quantitativa das armas e da guerra convencionais. Na realidade, elas pertencem a espécies diferentes, pois constituem instrumentos de destruição total, tanto do ponto de vista espacial como do temporal. E, portanto, elas se mostram incapazes de realizar as funções que a história nos ensinou a relacionar com armas e guerras.

Reconhecendo essa irracionalidade, as superpotências tentaram controlar a corrida armamentista nuclear, na esperança de que tal controle desembocaria finalmente no desarmamento nuclear. No correr desse processo, elas demonstraram, de modo alarmante, até que ponto estão cegas à imensa distinção que existe entre as concepções convencional e nuclear das atividades de controle de armas e desarmamento. Durante vários anos, elas regatearam e pechincharam acerca de questões que poderiam ter sido relevantes quando relacionadas às armas convencionais, mas que se mostraram, na maioria dos casos, totalmente insignificantes na área nuclear. Que importância tem, por exemplo, o fato de que certos mísseis russos só possam transportar uma quantidade especificada de ogivas direcionáveis independentemente? Que poderia acontecer se eles transportassem um maior número de ogivas, como decorrência quer do consentimento mútuo, quer de uma violação do tratado? Na medida em que a quantidade de ogivas transportadas não afeta o princípio da destruição mutuamente assegurada, tornam-se irrelevantes a qualidade e a quantidade dos meios de destruição recíproca. Para nos valermos de uma metáfora convencional: enquanto meu inimigo tiver uma arma com a qual possa me matar, é irrelevante para as nossas relações mútuas que ele também possua a melhor coleção de armas da cidade. Repetindo: *o equilíbrio nuclear estratégico entre os Estados Unidos e a União Soviética, que precisa realmente ser alcançado, depende da capacidade mútua de destruição completa, a qual, por sua vez, está condicionada não à igualdade de números e de desempenho, mas exclusivamente à capacidade de destruir o inimigo, independentemente da qualidade e da quantidade de armas nucleares que ele possa ter.*

A idéia de força militar comparável, tão reverenciada pela tradição, não passa de mais uma das muitas concepções que se tornaram obsoletas por força da revolução nuclear. Defesa, guerra limitada, alianças, verificação e distinção entre indivíduos com-

batentes e não combatentes constituem outras idéias familiares que ficaram sem sentido, devido à atual disponibilidade de armas nucleares. Preocupante e funesto é constatar a relutância com que muitos dos que devem refletir por todos nós sobre essas matérias se recusam a deixar de aplicar modos de pensar e de agir obsoletos às novas condições de nossa era. O debate confuso e perturbador do tratado SALT II, juntamente com a natureza hesitante e infrutífera das negociações subseqüentes, representam perfeitos exemplos do modo de operação de uma defasagem cultural que nos leva a tentar resolver questões da era nuclear com os modos de pensar e de agir de uma era que ficou para trás.

Essa defasagem cultural domina, de modo fundamental, a teoria e a prática das armas nucleares desde 1945. A história da doutrina e da prática militar nuclear consiste em uma longa seqüência de tentativas infrutíferas de assimilar as armas nucleares aos propósitos tradicionais de um Estado-nação. Há mais de três décadas – desde a chamada bomba "limpa" de hidrogênio até a estratégia de contraforça – vimos tentando dar a impressão de que as armas nucleares são apenas armas convencionais em grande escala, que devem ser manipuladas do modo convencional.

O cerne desse debate gira em torno da questão da superioridade estratégica entre os Estados Unidos e a União Soviética, embora ambos os lados da controvérsia reconheçam em abstrato a irrelevância dessa concepção, quando aplicada às armas nucleares. Henry Kissinger deu expansão a esse sentido de irrelevância quando, durante uma entrevista coletiva, em julho de 1974, declarou: "Mas, meu Deus, o que vem a ser superioridade estratégica? Que sentido pode ter isso ... nesses níveis de números? O que é que se pode fazer com isso?" Contudo, em uma declaração perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado, em 31 de julho de 1979, ele expressou, por quaisquer razões, o seu pesar por ter dado a entender, em julho de 1974,

que superioridade estratégica se havia tornado uma concepção destituída de sentido:

> "Minha declaração refletiu uma sensação de fadiga e irritação, e não uma análise. Se ambos os lados mantiverem o equilíbrio, a corrida se torna realmente inútil, e o SALT passa a ter o seu lugar, no propósito de reforçar a estabilidade. Contudo, se optarmos unilateralmente por abandonar a corrida, seremos provavelmente confrontados por um grupo mais jovem de líderes soviéticos, que se porão a imaginar o que pode ser feito por quem detém a superioridade estratégica."

Não seria necessário salientar que o raciocínio acima não chega a constituir um argumento convincente a favor da superioridade estratégica.

Kissinger e outros admitiram a falta de sentido da idéia de superioridade, na acepção militar convencional, enquanto ao mesmo tempo tentaram atribuir à expressão uma nova significação política. Segundo reza uma tese corrente, uma vez que um país atingiu o nível ótimo nuclear, em termos de destruição assegurada, quaisquer armas nucleares adicionais podem aumentar de modo significativo o seu poder político, desde que o cálculo do poder tenha sido baseado não somente no efetivo poder disponível, mas na percepção, por outras nações, do poderio total utilizável. Em outras palavras: se a União Soviética possuir maior número de ogivas nucleares que os Estados Unidos, ela não se tornará *ipso facto* mais poderosa militarmente do que os Estados Unidos, mas aumentará o seu poderio político perante este país, porque o povo suporá – no caso, erroneamente – que ela se tornou mais poderosa militarmente.

A tese, se deixada neste ponto, estará incompleta, pois carece de uma qualificação centrada nas pessoas que estarão tendo tal percepção. Para sermos francos, ela as pressupõe igno-

rantes, visto que somente indivíduos assim despreparados, inconscientes da distinção entre armas convencionais e armas nucleares, atribuirão maior significação – militar ou política – à posse de armamentos nucleares em quantidade superior à daquele ótimo militar.

Os defensores do *status quo* intelectual também aventaram uma tese política e militar que constitui um exemplo típico do modo obsoleto de pensar. Segundo essa teoria, a estratégia da destruição mútua assegurada acaba limitando drasticamente as opções abertas ao presidente dos Estados Unidos, visto que o governo americano estaria confrontado com duas escolhas igualmente inaceitáveis: o massacre de dezenas de milhões de civis ou, caso repila essa bárbara alternativa, a atitude conciliatória. As armas militares em excesso daquele nível ótimo para uma destruição garantida tornam possível travar uma guerra nuclear de escopo restrito, isto é, uma espécie de ataque atômico que deixa em sua esteira "apenas" aquela espécie de destruição limitada com que já nos familiarizamos em virtude da guerra convencional.

Essa busca de uma maneira de lidar com armas nucleares de um modo convencional vem sendo, desde 1945, e sob diversas modalidades, um *leitmotif* de estratégia nuclear. Seria instrutivo, a esta altura, fazer uma enumeração das diferentes tentativas de chegar-se a uma nova estratégia, que nos permitiria empregar armas nucleares sem os efeitos universais, incontroláveis e destruidores que, em teoria, associamos corretamente com o arsenal nuclear. Tomemos, por exemplo, o caso da chamada bomba de hidrogênio limpa, que surgiu no começo da década de 1950, isto é, uma bomba atômica que não causaria sequer os efeitos devastadores e indiscriminados deixados pelas bombas de um quiloton, lançadas sobre Hiroshima e Nagasaki. Tal bomba não desprenderia partículas radioativas, ou somente muito poucas, e seus efeitos corresponderiam aos de uma gigantesca bomba convencional. Segundo as expressões de um antigo chefe do Estado-Maior da Força Aérea Norte-Americana,

general Curtis LeMay, a bomba nuclear seria "uma bomba como qualquer outra". A Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos achou por bem liquidar sumariamente essa idéia, em um trabalho intitulado *Os Efeitos das Armas Nucleares*, publicado em 1962. Disse ela que não existe essa coisa de bomba de hidrogênio limpa, e que todas as bombas desse tipo são mais ou menos "impuras" – embora a distribuição da rajada de vento, de fogo e radiação possam ser diferentes em diversos desenhos da bomba. É completamente equivocada a idéia de que é possível projetar uma bomba de hidrogênio que não seja essencialmente distinta de uma bomba convencional.

Consideremos, à guisa de novo exemplo, a idéia de "dissuasão gradual". Trata-se de uma maneira de travar um conflito nuclear que não resulte quase que imediatamente em um guerra total. Em vez disso – de um modo racional, quase que predeterminado e semelhante ao de um jogo de xadrez – um dos lados faz uma jogada, mediante, digamos, a "retirada" de uma cidade, e o outro lado revida, com um movimento similar de "retirada" de uma cidade de seu oponente. E assim, de uma maneira racional e quase que desinteressada, cada lado inflige um certo grau de dano sobre o opositor. Essa idéia ganhou ampla aceitação em alguns desses chamados *think tanks*,(*) onde é altamente desenvolvida a atividade de jogar partidas com questões de sobrevivência. É possível, em tese, argumentar em favor de examinarmos as possibilidades hipotéticas que existem. Contudo, em termos práticos, é inconcebível que seres humanos vivos, com as concepções e os valores ideológicos de que são

(*) *Think tanks*. Esta expressão, assim mesmo em inglês, já é bastante empregada no Brasil, em muitos círculos profissionais e acadêmicos, para designar um tipo de grupo de estudos estratégicos, com função consultiva, e relacionado de modo mais ou menos informal à alta chefia de um governo, de uma grande empresa, etc. [Nota do Tradutor]

dotados os formuladores de políticas na União Soviética, nos Estados Unidos e na China, veriam, por exemplo, a destruição de Chicago, pelos soviéticos, ou o extermínio de Minsk, pelos americanos, com a mesma indiferença com que jogadores de xadrez contemplam uma troca de simples peões. Rapidamente, eles chegariam a um ponto em que – isento das emoções que tornam difícil qualquer cálculo – um dos lados perceberia que, como em qualquer simulação racional de uma partida de xadrez, um dos lados conseguiria uma vantagem sobre o seu opositor. A equivalência presumida teoricamente entre Minsk e Chicago deixaria, sob as mesmas circunstâncias, de parecer evidente para os jogadores da partida. A União Soviética acharia que Minsk é mais importante que Chicago – e os Estados Unidos considerariam Chicago mais vital que Minsk. Com o tempo, eles chegariam à conclusão de que esse tipo de dissuasão graduada não representa absolutamente qualquer forma de dissuasão, pois levaria inevitavelmente, por força de seu próprio dinamismo, a uma escalada e a uma guerra estratégica total – desfecho que a empreitada, desde o começo, se destinava a evitar. Uma vez que os Estados Unidos chegarem à conclusão de que Chicago é mais importante que Minsk, eles desejarão eliminar duas cidades soviéticas, que seriam tidas como o equivalente de uma outra cidade americana – o que levaria a União Soviética a retirar duas cidades americanas, vistas por eles como o correspondente a uma cidade soviética. Além de tudo isso, temos de lidar ainda com as paixões do povo em geral e dos formuladores de políticas, uma vez que, nesse tipo de empreendimento, embora iniciado de um modo racional, acabam entrando em jogo enormes forças de paixão, e dos dois lados. A população dos Estados Unidos não veria com serenidade a sucessiva eliminação ou destruição parcial, embora racional, de cidades americanas e suas populações; como tampouco, no lado oposto, o veriam o povo e o governo da União Soviética. E mais uma vez estaríamos diante de uma força que, virtualmente de

modo inexorável, conduziria à escalada e aos vários efeitos que a dissuasão gradual pretendia evitar. Como estaríamos confrontados com a possibilidade de uma guerra nuclear, desejaríamos torná-la o mais indolor e limitada possível – e até, diríamos mesmo, o mais humana quanto for praticável – se fosse admissível uma justaposição tão grotesca. Por outro lado, a doutrina militar soviética jamais aceitou essas distinções, pois parte do pressuposto de que uma guerra – especialmente uma guerra européia, que se inicia como um conflito nuclear convencional ou limitado, e cujos lances são considerados pelos beligerantes como de capital importância – tende à escalada em direção a uma guerra nuclear de proporções globais. Assim sendo, a idéia de um corta-fogo – isto é, aquela pausa entre, de um lado, uma guerra convencional ou nuclear limitada e, do outro, um conflito nuclear de proporções totais – é estranha à doutrina militar da União Soviética.

A estratégia da contra-força, enunciada pela primeira vez em 1962, pelo secretário de Defesa americano Robert S. McNamara, representou um outro exemplo fundamental de percepção equivocada da guerra nuclear. Tratava-se de uma tentativa de limitar esta modalidade de conflito, de modo a torná-la aceitável como instrumento de política nacional. Era muito singela a estratégia de contraforça. Ela partia do pressuposto de que uma guerra nuclear poderia e deveria ser travada contra objetivos estritamente militares, e não contra centros populacionais e industriais. O renascimento dessa doutrina em tempos recentes repousa sobre a mesma suposição, reforçada pelo acréscimo de sofisticação das armas nucleares. Em 1962, era perfeitamente concebível argumentar que, em virtude da natureza das armas nucleares seria impossível, na prática, distingir entre objetivos estritamente militares e civis; que era tão enorme a destruição indiscriminada e generalizada causada pelas armas nucleares, que uma dessas armas dirigida contra um alvo militar acabaria forçosamente destruindo também objetivos ci-

vis, dada a mera proximidade entre ambos. Esse argumento ainda é válido hoje. Se a União Soviética tentar eliminar as bases americanas de mísseis localizadas perto das cidades de Phoenix e Cheyenne, para ficarmos com apenas dois exemplos, os seus projéteis dificilmente serão tão certeiros a ponto de atingir somente aquelas bases, sem infligir efeitos negativos sobre os centros populacionais e industriais adjacentes. Recentes progressos na medida de precisão podem ter melhorado um pouco aquela conjuntura, motivo por que talvez haja agora, mais do que quando de sua formulação original, algum mérito real no reaquecimento da estratégia de contraforça.

Pode-se fazer, contudo, um pergunta de cunho mais profundo acerca dessa estratégia, mais precisamente com respeito ao seu propósito militar final. Segundo a versão norte-americana dessa política, que é a mais conhecida, os Estados Unidos se comprometem a não iniciar uma guerra nuclear, lançando o primeiro ataque, mas aguardarão que o outro lado a tenha assim começado. Somente então atacarão alvos militares, que o outro lado apresenta não meramente como bases de lançamento de mísseis, como também sob a forma dos próprios mísseis. Acontece que esse primeiro ataque, uma vez realizado, esvaziaria de qualquer sentido aquela distinção entre bases de lançamento que ainda contêm os seus projéteis e outras instalações similares das quais os mísseis já tenham partido.

Suponhamos, contudo, que ainda se possa fazer tal distinção e que aquela troca de descargas possa transcorrer como planejado. Tal pressupõe naturalmente que o inimigo, após ter começado a guerra, não tenha destruído todas as bases de foguetes do adversário, e que este ainda conserve uma quantidade suficiente de mísseis, com os quais possa destruir as bases de lançamento do inimigo que ainda disponham de foguetes. Aceitemos tudo isso e imaginemos que os dois beligerantes abateram reciprocamente os seus mísseis com base em terra. Que ganharam eles com isso? Voltaram a encontrar-se na mesma posição

do início, exceto pelo fato de que, agora, terão de confiar exclusivamente nas armas de dissuasão lançadas de bases navais e, talvez, aéreas. Desse modo, teríamos a mesma distribuição de poder destrutivo, com o mesmo efeito dissuasivo que se tinha no início da guerra, com a única diferença de que a mecânica seria modificada, de mísseis baseados em terra para mísseis lançados do mar. Algumas autoridades alegam que os foguetes lançados de terra já estão obsoletos de qualquer modo, motivo por que deveriam ter suspensa a sua produção, como resultado de negociações de controle de armas a serem mantidas entre os Estados Unidos e a União Soviética. Se tal posição for correta, deveríamos então, no planejado intercâmbio de contraforças, nos engajar muito simplesmente em um exercício de desarmamento mútuo, em que cada parte abateria os mísseis terrestres da outra. Voltaríamos assim à posição em que estávamos antes – em outras palavras, não haveria vencedor nem vencido.

Tudo isso nos conduz a um outro ponto – a distinção básica entre a vitória e a derrota em uma guerra –, o que também constitui uma distinção profundamente arraigada na consciência, visto que resulta de milênios de experiência histórica. É desse modo que se explica por que, particularmente entre os militares, muitos tenham considerado inaceitável, tanto na Coréia como no Vietnã, que uma guerra convencional não terminasse com a vitória bem definida do lado cuja causa é tida como justa – isto é, o seu próprio lado. A mesma relutância em abandonar a distinção entre vitória e derrota é aparente no modo de raciocinar sobre a guerra nuclear. A idéia de que esta modalidade de conflito tenha necessariamente de terminar em um impasse ou na mútua destruição dos beligerantes é de todo inaceitável para aqueles que têm por profissão preparar-se para guerras vitoriosas. Eles se encontram na mesma posição de um homem de negócios cujo principal objetivo na vida é conseguir lucros para a sua empresa – e que repentinamente é confrontado com a afirmação de que, em uma determinada circunstância, o máxi-

mo a que ele pode aspirar é sair como entrou, isto é, sem ganhar nem perder. Ele jamais terá lucro ou pagará qualquer dividendo. É claro que tal idéia se choca contra a sua natureza. Contudo, no que diz respeito à guerra nuclear, essa é a situação em que nos achamos, uma situação totalmente distinta de todas as outras do passado: a própria guerra se torna um empreendimento absolutamente irracional e destituído de sentido. Mesmo que se consiga mantê-la limitada (estratégia da contraforça), ela simplesmente terminará na mesma espécie de equilíbrio com que começou, com a única diferença de que estará alterada a composição de forças que asseguram o equilíbrio.

Tomemos o caso da defesa. Tem-se como axiomática, ao longo de toda a história, a declaração de que qualquer arma nova fará com que surja, mais cedo ou mais tarde, uma contra-arma, isto é, uma defesa contra ela. Suponhamos ainda que tal axioma é comprovado realmente pela experiência histórica. Ora, o poder de destruição das armas nucleares é tão fantasticamente enorme, que – tendo em vista o estado atual da tecnologia e, em particular, os elevados custos negligentemente minimizados por alguns membros da administração Reagan – se torna inconcebível criar um efetivo mecanismo de defesa contra as armas nucleares. Por isso, a abolição, para todos os fins práticos, dos mísseis antibalísticos (ABM), como resultado das duas negociações do SALT, representou um reconhecimento dos fatos objetivos da era nuclear. Se algum dia tivermos uma defesa contra as armas nucleares, teremos eliminado o principal elemento de dissuasão contra a guerra nuclear. Essa é a realidade que fica desprezada por propostas de sistemas de defesa baseados em guerras nas estrelas. Se a humanidade tem a intenção de sobreviver a uma guerra nuclear, a decisão de travar ou não uma guerra desse tipo pressupõe um enfoque semelhante ao da guerra convencional, um cálculo pragmático de conveniência.

Uma estratégia de guerra nuclear tática representa uma outra tentativa de tornar possível um conflito nuclear que não conduza

à destruição de ambos os lados, mas que possa terminar com a vitória de uma das partes. A idéia da guerra nuclear tática – a saber, do emprego de armas nucleares no campo de batalha – se defronta com uma série de dificuldades práticas e teóricas. Em primeiro lugar, existe a impossibilidade de traçar uma linha objetiva, geralmente reconhecida e reconhecível, entre a tática e a estratégia em geral. As diversas escolas de pensamento militar há muito debatem essa questão, em todos os países, sem chegar a uma conclusão definitiva. A distinção não está tanto na situação objetiva no campo de batalha como nas mentes do planejador militar ou do diretor de operações militares. O fato de que as bombas de Hiroshima e Nagasaki sejam hoje classificadas como armas nucleares táticas revela até que ponto o conceito de tática pode ser esticado para cobrir o que geralmente seria considerado como estratégia. Assim, o que poderia ser pretendido por um dos lados como uma manobra tática seria muito possivelmente interpretado pela outra parte como uma ação estratégica, do mesmo modo como a resposta desta poderia ser interpretada, pelo primeiro lado, em termos quer táticos, quer estratégicos. Visto que, em tais situações, ambos os lados propendem a adotar o enfoque da pior das hipóteses para os problemas – isto é, a presumir o pior, em termos das intenções do inimigo –, a distinção acaba fatalmente por se esvair de modo muito rápido. Embora isso se aplique tanto à guerra convencional como à guerra nuclear, o problema vê-se agravado pela natureza desta última.

Suponhamos por um momento que estoura uma guerra convencional na Europa Central, envolvendo tanto a União Soviética como os Estados Unidos. Esse último país, que dispõe de cerca de 9 mil das chamadas ogivas táticas nucleares na Europa, começa por usar algumas delas contra alvos militares soviéticos, tais como pontes, concentrações militares, depósitos de munições e instalações logísticas. Contudo, mesmo esse emprego limitado de armas nucleares leva à destruição de, digamos, algumas cidades da Rússia Branca. A União Soviética responde,

dentro do mesmo espírito tático, atacando os portos do canal da Mancha, em Brest, Cherburgo, Havre, e assim por diante, no intuito de infligir aos exércitos ocidentais as mesmas desvantagens táticas que os americanos impuseram aos soviéticos. Entretanto, como os alvos táticos são diferentes por natureza e extremamente assimétricos nos dois lados, os americanos, ao verem aqueles portos em chamas, se perguntarão: afinal, o que estão querendo os soviéticos? Será tático ou estratégico? Ao aplicar a interpretação da pior hipótese, os americanos decidem eliminar algumas cidades soviéticas, como revide. E os soviéticos respondem na mesma moeda: se os americanos podem acabar com algumas de nossas cidades, liqüidaremos com algumas das deles. E, assim, ambos os lados se descobrem engajados em uma guerra estratégica total, não porque qualquer dos lados a desejasse, mas porque o dinamismo objetivo do ato inicial não permite escolha para qualquer dos lados. Esta é a explicação dada por Leon Wieseltier:

> "Se os Estados Unidos jamais entrarem em uma guerra nuclear contra a União Soviética, muito dificilmente eles o farão porque esta os atacou. Será, quase que certamente, porque a União Soviética terá atacado um dos aliados dos Estados Unidos. O conflito não começará com uma troca estratégica de ataques nucleares, mas provavelmente escalará até esse ponto. A política de defesa da Aliança Atlântica é baseada na inexorabilidade dessa escalada. As metáforas oficiais para o movimento de escalada estão contidas em termos como: 'cadeia de dissuasão', 'rede de dissuasão' ou 'continuidade de dissuasão'; os novos mísseis serão instalados para completar essa cadeia, essa rede, essa continuidade." [16]

[16] Leon Wieseltier, *Nuclear War, Nuclear Peace* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1983), pp. 65-66.

A dissuasão tem de ser mantida em todos os níveis, se não quisermos que o pior temor nuclear de nossa era venha a se tornar realidade. Por isso, temos de renunciar à guerra convencional, para que as armas nucleares do teatro tático não sejam utilizadas. Do mesmo modo, as armas nucleares táticas têm de ser proscritas, para que não sejam empregadas armas nucleares estratégicas. E as armas nucleares precisam ser postas de lado a virtualmente qualquer custo. É a ameaça da escalada que contém as pessoas. Quando há paz, ela é uma promessa do bem, mas quando há guerra, temos a promessa do mal. As metáforas de dissuasão, na realidade, nada mais são do que metáforas de enredamento. Quando deixa de operar, a dissuasão pode falhar em todos os níveis. Esse é o seu lado perigoso. Os Estados Unidos, em sua famosa política de "primeiro uso", têm declarado repetidamente a sua intenção de, se necessário, socorrer os exércitos europeus, mediante o emprego de armas nucleares – isto é, de "elevar" um conflito convencional à condição de guerra nuclear. E a União Soviética, por sua vez, já expressou a intenção de considerar qualquer ataque nuclear desfechado pela OTAN como tendo sido feito pelos Estados Unidos – em outras palavras, interpretar uma guerra nuclear de teatro de operações (isto é, tática) como um conflito nuclear estratégico e passar a agir em conseqüência.

Mas não é somente a doutrina que tornará a escalada inexorável. Há que considerar-se também a própria situação no terreno. O fato individual mais decisivo sobre essa situação reside na insuficiência das defesas convencionais de nossos aliados. A OTAN e o Pacto de Varsóvia congregam efetivos aproximadamente iguais, embora este último conte com uma larga margem de vantagem em tanques (2,64 para 1), peças de artilharia (2,07 para 1), bombardeiros baseados em terra (4,83 para 1), aviões de combate (5,07 para 1) e aviões de caça (7,14 para 1). Além disso, as suas linhas de suprimento são menos problemáticas que as da OTAN. Se, por esses motivos, uma guerra convencional

não transcorrer bem, é quase certo que haverá uma escalada para um conflito nuclear. E o que deveria ser o "primeiro uso" constituirá na realidade uma medida de último recurso. No intuito de dar mais credibilidade a uma defesa nuclear (particularmente para os cidadãos das democracias a serem defendidas), as conseqüências destrutivas do primeiro uso foram ocultadas por trás da doutrina da "resposta flexível", de acordo com a qual os ataques nucleares mais horríveis seriam evitados, ou de algum modo deixados para o fim. Contudo, as deficiências dessa doutrina já foram amplamente ilustradas. Os golpes menos horríveis são de fato muito horríveis. E os ataques nucleares teriam de começar imediatamente ...[17]

Em vez de adaptar nosso modo de pensar ao fenômeno das armas nucleares, o que fizemos foi tentar adaptar o proposto emprego de armas nucleares ao nosso convencional modo de raciocínio – o que não pode ser conseguido, contudo, como já nos provaram três décadas de debate. Só é possível conceber uma guerra nuclear limitada, que cause danos limitados, com base na premissa de que os lances da guerra são igualmente limitados. No entanto, é difícil imaginar uma opção racional por armas nucleares em defesa de interesses que não sejam os de primeira grandeza, que justificariam – já de início ou após uma escalada – um envolvimento nuclear ilimitado e perdas também potencialmente ilimitadas. Essa a razão por que as armas nucleares não são usadas desde 1945. A sua aplicação limitada constitui uma contradição em termos, visto que tais armas são instrumentos de destruição incontrolável e potencialmente ilimitada, coordenadas a interesses da mais alta importância. Por isso, a doutrina militar soviética estipula que uma guerra nuclear motivada por interesses limitados, embora possível nas etapas ini-

[17] *Ibid.*, pp. 63-65.

ciais, tem toda a probabilidade de escalar em uma guerra nuclear de escopo total. Se elas foram utilizadas para assegurar interesses de primeira ordem, tais como na Europa, elas se constituirão em instrumentos de uma guerra total.

Não decorrem do acaso os modos convencionais de pensar que dominaram o debate nuclear até o momento. Eles representam os sintomas não só de uma relutância generalizada em deixar para trás as convenções reverenciadas por toda a história, como de uma decisão de aplicar às armas nucleares os modos de pensar e de agir mais apropriados para eras ultrapassadas. A questão do controle das armas nucleares é literalmente um tópico de vital importância, não só para as superpotências, não só para os seus aliados, como para toda a humanidade. Sim, porque, com a proliferação que agora corre solta, é praticamente certo que uma corrida armamentista nuclear – não mais limitada às duas superpotências, dirigidas por governos supercautelosos, que morrem de medo um do outro, mas que se alastra por todo o globo – está fadada, mais cedo ou mais tarde, a levar-nos a uma catástrofe indescritível. Porque a história mostra, se é que ela nos ensina alguma coisa, que todas as nações foram governadas, em certos momentos, por tolos e velhacos, e até mesmo por uma combinação dos dois. Isso já era bem ruim antes de existirem as armas nucleares. Mas agora, imaginemos um néscio ou um patife, ou uma combinação dos dois, de posse de armas nucleares – e a guerra nuclear se torna inevitável. Por tudo isso, é o quase inelutável perigo de uma guerra nuclear de verdade, inerente ao dinamismo de uma corrida armamentista nuclear, generalizada e ilimitada, que torna o controle das armas nucleares, e finalmente o desarmamento nuclear, uma questão de vida ou morte para toda a humanidade.

No entanto, é sobremodo difícil conseguir aquilo que se requer teoricamente. O controle de armas nucleares só é factível graças à capacidade das potências importantes de chegar a uma posição tecnicamente ideal de destruição garantida, além da qual

seria irracional avançar. Mas, na prática, ele depende da estabilidade da tecnologia nuclear, pois é somente com base nesse pressuposto que as nações interessadas podem concordar em desistir da competição. Por isso, as potências nucleares mais poderosas puderam entrar em um acordo quanto aos testes atmosféricos e submarinos, uma vez que, por enquanto, não se devem esperar progressos técnicos de testes nessa área. Não obstante, elas continuam com seus testes subterrâneos ou no espaço cósmico, prosseguem em suas pesquisas e experiências, buscando sempre novas oportunidades de aperfeiçoar as atuais tecnologias de armamentos ou de descobrir outras novas. O controle das armas nucleares, em virtude de sua dependência da estabilidade tecnológica, provavelmente continuará sendo limitado e temporário. Enquanto persistir o incentivo político à competição militar, no que diz respeito às armas convencionais, e enquanto não for reconhecida de modo coerente a distinção básica entre armas convencionais e armas nucleares, o desarmamento continuará sendo um alvo impossível. E o controle de armamentos, na melhor das hipóteses, um mecanismo precário.

Capítulo XXIV

SEGURANÇA

Os observadores mais compenetrados já perceberam que a solução para o problema do desarmamento não reside no desarmamento propriamente dito. Eles a encontraram na segurança. O recurso aos armamentos resulta da existência de determinados fatores psicológicos. Enquanto persistirem esses fatores, os países manterão o seu desejo de se armarem, desejo esse que tornará impossível qualquer desarmamento. O motivo mais freqüentemente confessado para que eles recorram ao armamento é o receio de ataque, isto é, um sentimento de insegurança. Daí, já houve quem tenha alegado a necessidade de tornar os países realmente seguros de ataque, por meio de algum novo mecanismo que lhes devolva uma segurança maior. Desse modo, desapareceriam não só o motivo representado pela força, como também a necessidade real de armamentos, visto que os países veriam nesse novo mecanismo a segurança que eles antes buscavam nas armas. Desde o fim da Primeira Guerra Mundial, todos os países politicamente ativos do mundo já se comprometeram legalmente, em algum momento, com dois desses mecanismos: a segurança coletiva e uma força de polícia internacional.

Segurança Coletiva

Já discutimos os aspectos legais do problema de segurança coletiva, tal como está ele configurado no artigo 16 do Pacto da Liga das Nações, no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e na Resolução "Unindo para a Paz", da Assembléia Geral das

Nações Unidas.[1] Resta-nos considerar as questões políticas suscitadas pela segurança coletiva, com especial referência ao problema da ordem e da paz internacionais.

Em um sistema em operação de segurança coletiva, o problema da segurança deixa de ser apenas um cuidado das nações individuais, para ser enfrentado por armas e outros componentes do poder nacional. A segurança se transforma em preocupação de todas as nações, que cuidarão coletivamente da situação de cada uma delas, como se estivesse em jogo a sua própria segurança. Se o país A ameaça a segurança de B, os países C, D, E, F, G, H, I, J e K tomarão medidas em favor de B, e contra A, como se A os tivesse ameaçado juntamente com B, e vice-versa.[2] "Um por todos e todos por um" é a palavra de ordem de qualquer sistema de segurança coletiva. Sobre o assunto, Bismarck disse o seguinte ao embaixador britânico lorde Loftus, em 12 de abril de 1869, de acordo como o relato que este fez ao secretário britânico do Exterior, o conde de Clarendom, em 17 de abril do mesmo ano: "Se o senhor pelo menos declarasse que qualquer potência que rompesse intencionalmente a Paz da Europa seria considerada um inimigo comum – declaração a que aderimos e endossamos de pronto –, tal iniciativa, se apoiada por outros Poderes, constituiria a mais segura garantia da paz na Europa."

Já salientamos que é perfeita a lógica de um sistema de segurança, desde que o mesmo possa operar sob as condições existentes no cenário internacional.[3] Para que tal sistema possa vigorar como um mecanismo eficiente para a prevenção da guerra, é essencial que três premissas estejam presentes: (1) o sistema coletivo precisa ter condições para comandar, a qualquer

[1] Ver páginas 545 e segs.
[2] Ver o diagrama nas páginas 791-792.
[3] Ver páginas 545-546.

momento, uma força tão avassaladora contra qualquer potencial agressor, ou coalizão de agressores, que estes jamais ousariam desafiar a ordem defendida pelo referido sistema coletivo; (2) todas as nações cujas forças combinadas satisfariam a exigência do item anterior têm de compartilhar a mesma concepção de segurança que lhes cabe defender; (3) essas nações precisam aceitar voluntariamente a necessidade de subordinar os seus interesses políticos conflitantes ao bem comum definido em termos da defesa coletiva de todos os Estados-membros.

É admissível que todas esses pré-requisitos possam ver-se cumpridos em uma determinada situação, embora as possibilidades se afigurem fortemente contra tal possibilidade. Nada, na experiência do passado e na natureza geral da política internacional, sugere a probabilidade de que isso ocorra. É verdade realmente que, tanto nas condições de guerra atuais como nas do passado, jamais houve uma nação tão poderosa a ponto de desafiar com êxito uma combinação de todas as demais. Por outro lado, é extremamente improvável que em em uma situação concreta, pudéssemos encontrar uma nação sozinha na posição de agressora. De modo geral, uma ou mais nações se oporão ativamente à ordem que o sistema de segurança coletiva busca defender, e outras nações a acompanharão nesse antagonismo.

A razão para que isso aconteça reside na natureza da ordem defendida pelo sistema de segurança coletiva. Por definição, essa ordem corresponde ao *status quo* prevalecente em uma determinada ocasião. Assim, a segurança coletiva trazida pela Liga das Nações buscava a preservação do *status quo* territorial existente quando aquele organismo foi criado em 1919. Acontece que, já nesse ano, várias nações se opunham fortemente àquele *status quo* – nações derrotadas na Primeira Guerra Mundial, bem como a Itália, que se sentiu despojada de alguns dos prometidos frutos da vitória. Outras nações, como os Estados Unidos e a União Soviética, sentiam-se na melhor das hipóteses indiferente ao *status quo*. Para a França e seus alia-

dos, que eram os principais beneficiários do status quo de 1919 e se mostravam ansiosos por defendê-lo por meio do sistema coletivo, a segurança significava a defesa das fronteiras, tal como elas haviam sido estabelecidas pelos Tratados de Versalhes, e a perpetuação de sua predominância sobre o continente europeu. Já para os países insatisfeitos, segurança representava exatamente o contrário, isto é, a retificação daquelas fronteiras e um crescimento generalizado de seu poderio, relativamente à França e seus aliados.

Esse agrupamento de nações nos dois cantos – um contra e o outro a favor do *status quo* – não representa algo de peculiar àquele período subseqüente à Primeira Guerra Mundial. Na realidade, como todos sabemos, ele constitui o padrão elementar da política internacional, e nessa condição reaparece em todos os períodos da história. Esse mesmo agrupamento contribui para a dinâmica do processo histórico, mediante o antagonismo entre as nações defensoras do *status quo* e as imperialistas. O problema do antagonismo só pode ser solucionado por meio de conciliação ou de guerra. E qualquer sistema de segurança coletiva só tem possibilidade de sucesso com base na suposição de que a luta pelo poder, como força catalisadora da política internacional, pode ser reduzida ou substituída por um princípio mais elevado de segurança coletiva. Contudo, uma vez que nada na realidade das questões internacionais corresponde a essa pressuposição, qualquer tentativa de congelar um determinado *status quo*, mediante um sistema de segurança coletiva, estará, a longo prazo, fadada a um completo fracasso. A curto prazo, o sistema coletivo pode ter algum êxito em salvaguardar um *status quo* em particular, devido à debilidade temporária dos oponentes. Seu insucesso a prazo mais longo é causado pela ausência da última das três suposições de que depende o sucesso do sistema de segurança coletiva. No início da década de 1980, a Grã-Bretanha e a Argentina se chocaram a propósito das Ilhas Falkland [ou Malvinas], Israel invadiu o Líbano, e os Estados

Unidos enviaram tropas para Granada. Independentemente das resoluções aprovadas pelas Nações Unidas, nem ela nem qualquer dos seus membros conseguiram deter os Estados envolvidos naquelas ações.

À luz da experiência histórica e da verdadeira natureza da política internacional, teremos de aceitar que os conflitos de interesse continuarão indefinidamente a perturbar o cenário internacional. Nenhuma nação, ou combinação de nações, por mais fortes e dedicadas que sejam estas ao direito internacional, e valendo exclusivamente do sistema de segurança coletiva, terá condições de opor-se a qualquer tipo de agressão, a qualquer momento, sejam quais forem os agressores ou agredidos. Os Estados Unidos e as Nações Unidas vieram em auxílio da Coréia do Sul, quando ela foi atacada em 1950, porque eles tinham o interesse e a força necessária para assim agir. Será que hoje eles se fariam novamente de paladinos do sistema de segurança coletiva, caso a Indonésia, o Chile ou o Egito fosse a vítima de uma agressão? Que fariam os Estados Unidos e as Nações Unidas se dois diferentes agressores começassem a marchar ao mesmo tempo? Opor-se-iam eles aos dois agressores de modo indiscriminado, sem ter em consideração os interesses envolvidos e o poderio realmente disponível? Recusar-se-iam a transgredir os princípios de segurança coletiva e deixariam de enfrentar somente aquele que lhes parecesse o mais perigoso ou o mais fácil de manipular? E se, amanhã, a Coréia do Sul virasse a mesa e decidisse atacar a Coréia do Norte, será que os Estados Unidos e as Nações Unidas virariam de lado e combateriam aquele agressor?

A resposta a essas pergunta tem de ser um "não" ou, talvez, como inferido no último caso hipotético, um sinal de interrogação. Não obstante, de acordo com os princípios de segurança coletiva, a resposta também poderia ser um "sim", sem qualquer reserva. Tais princípios exigem medidas coletivas contra toda e qualquer agressão, independentemente das circunstâncias de poder e de interesse. Os princípios de política externa reque-

rem a discriminação entre as diferentes modalidades de agressões e agressores, dependendo das circunstâncias de poder e de interesse. A segurança coletiva, como um ideal, é dirigida contra toda agressão em abstrato; mas a política externa só pode operar contra um determinado agressor em concreto. A única pergunta que a segurança coletiva pode fazer é: "Quem cometeu agressão?" Já a política externa não pode deixar de questionar-se: "Que interesse tenho eu em me opor a este agressor e com que meios vou resistir a ele?"

A segurança coletiva, portanto, só pode ter êxito com base na suposição de que todas, ou virtualmente todas, as nações virão em defesa do *status quo*, ameaçado na segurança de uma nação em particular, mesmo sob o risco de guerra, independentemente de que elas possam justificar tal política em vista de seus próprios interesses individuais. Em outras palavras, o que a segurança coletiva requer das nações individualmente é que elas abdiquem dos egoísmos e das política nacionais que servem a eles. A segurança coletiva espera que as políticas de cada nação sejam inspiradas pelo ideal de assistência mútua e por um espírito de auto-sacrifício, que não recuará nem mesmo diante do sacrifício supremo da guerra, caso isso seja exigido por aquele ideal.

Essa terceira premissa corresponde realmente à presunção de uma revolução moral infinitamente mais fundamental do que qualquer outra modificação moral que tenha ocorrido na história da civilização ocidental. Trata-se de uma revolução moral não somente nas ações dos estadistas que representam seus países, mas também nas ações dos cidadãos comuns. Espera-se destes não somente que apóiem políticas nacionais que tenderão a chocar-se por vezes com os interesses da nação, como também que estejam prontos para dar as suas vidas e correr o risco de uma destruição total em uma guerra nuclear, em defesa da segurança de uma nação qualquer em algum ponto do globo. Pode-se mesmo afirmar que, se os homens sentissem e agis-

sem desse modo, por toda parte, as vidas de todas as pessoas estariam seguras para sempre. A verdade da conclusão está tão fora de discussão como o caráter hipotético da premissa.

Tanto na qualidade de indivíduos entre si como na de membros das suas nações, os homens não costumam, em relação a outras nações, sentir e agir como eles deveriam fazê-lo para que a segurança coletiva pudesse ter sucesso. E, como já tentamos mostrar,[1] existe hoje menos possibilidade do que em qualquer outra fase da época moderna de que eles se comportem em conformidade com preceitos morais de caráter supranacional, caso tal ação possa ser prejudicial aos interesses de suas respectivas nações. Não há, acima das nações individuais, qualquer órgão com poderes para exigir o cumprimento da lei, como tampouco existem esmagadoras pressões morais e sociais às quais elas possam estar sujeitas. Assim sendo, elas terão sempre de perseguir aquilo que percebem como sendo os seus interesses nacionais. São inevitáveis, pelo menos para certas nações, os conflitos entre, de um lado, os interesses nacionais e supranacionais e, do outro, a moralidade, sob quaisquer condições concebíveis que requeiram a consecução da segurança coletiva. Essas nações acabam tendo de decidir um tal conflito em favor de seus interesses individuais, paralisando desse modo as operações do sistema coletivo.

À luz dessa discussão, teremos de concluir que a segurança coletiva não terá quaisquer condições de funcionar no mundo contemporâneo, como se espera que ela opere segundo suas premissas ideais. Apesar disso, o supremo paradoxo de qualquer sistema de segurança coletiva reside no fato de que qualquer tentativa de fazê-lo funcionar, com uma perfeição menor que a ideal, acabará tendo um resultado oposto ao esperado. É

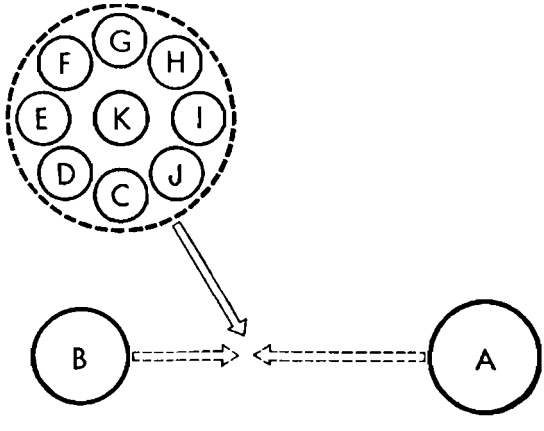
[1] Ver páginas 450 e seguintes.

propósito da segurança coletiva tornar a guerra impossível, mediante a arregimentação, em defesa do *status quo*, de uma força tão poderosa que nenhuma nação ousará recorrer à violência com o objetivo de alterar o referido *status quo*. Mas, quanto mais distantes do ideal forem as condições para fazer operar a segurança coletiva, menos poderosa será a força combinada das nações desejosas de defender esse mesmo *status quo*. Se um razoável número de nações se opuserem a ele, e se elas não quiserem dar ao bem comum, tal como definido nos termos da segurança coletiva, maior importância do que à sua própria oposição, é fatal que a distribuição de poder entre as nações favoráveis e as contrárias ao *status quo* deixará de ser esmagadoramente em favor das primeiras. Quiçá a distribuição de poder assuma alguns aspectos de um equilíbrio de poder de poder ainda algo favorável às nações associadas ao *status quo*, mas jamais a ponto de poder operar como um fator de dissuasão absoluta sobre aquelas nações que a ele se opõem.

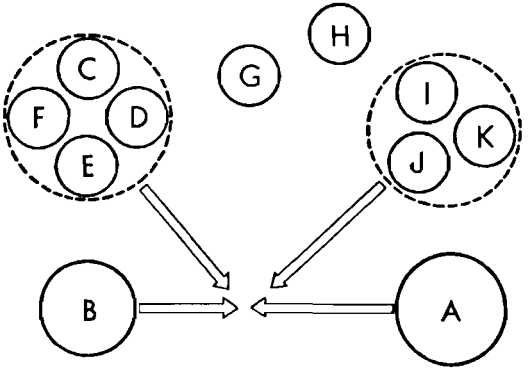
A tentativa de pôr em execução um sistema de segurança coletiva sob tais condições – que são aliás, como sabemos, as únicas sob as quais ele poderia operar – não poderá manter a paz, mas, ao contrário, tornará a guerra inevitável. Ele não somente fará com que o conflito seja inexorável, como ainda tornará impossíveis as guerras localizadas e, desse modo, favorecerá a eclosão de um conflito universal. Sob o regime de segurança coletiva, como se espera que ele operaria nas condições contemporâneas, caso o país A ataque o país B, os países C, D , E e F podem honrar os seus compromissos coletivos e sair em auxílio do país B, enquanto que os países G e H podem preferir não se envolver; e os países I, J e K podem apoiar a agressão cometida por A. Se não existisse um sistema de segurança coletiva, A poderia atacar B e disso resultariam conseqüências para os dois países envolvidos, sem que os demais tivessem de se envolver no conflito. Sob um sistema que opere em condições não ideais, a guerra entre A e B, ou entre quais-

quer outros dois países do mundo, suscitaria necessariamente o risco de hostilidades entre todas as nações ou, na melhor das hipóteses, entre a maioria delas.

Desde o início do sistema de Estados modernos até a Primeira Guerra Mundial, a diplomacia tinha como principal preocupação localizar um conflito real ou potencial entre duas nações, de modo a poder evitar que o mesmo se espalhasse para outras nações. Os esforços da diplomacia britânica, durante o verão de 1914, no sentido de limitar o conflito entre a Áustria e a Sérvia aos dois países em litígio constituem um exemplo comovente, embora infrutífero. Devido à própria lógica de suas premissas, a diplomacia de segurança coletiva busca transformar todos os conflitos locais em conflitos mundiais. Se este globo não pode ser um mundo de paz, então só poderá ser um mundo de guerra. Já que a paz deve ser indivisível, a conseqüência é que a guerra também será indivisível.



O ideal da segurança coletiva



A realidade da segurança coletiva

Sob as premissas atuais da segurança coletiva, portanto, qualquer guerra, em qualquer lugar do mundo, tem o potencial para tornar-se um conflito mundial. E, assim, um mecanismo previsto para tornar a guerra impossível acaba por tornar a guerra universal. Ao invés de preservar a paz entre dois países, o sistema de segurança coletiva, segundo as normas sob as quais ele deve operar no mundo contemporâneo, é fadado a destruir a paz entre todas as nações.[5]

Esses comentários sobre a segurança coletiva, como dispositivo concebido para manter a paz, são corroborados pela experiência de duas tentativas de aplicar o regime de segurança coletiva em dois casos concretos – o das sanções impostas pela Liga das Nações à Itália, em 1935, e o da intervenção das Nações Unidas em defesa da integridade territorial da Coréia do Sul, de 1950 a 1953.

[5] O modo como o sistema de segurança coletiva poderia operar com êxito no nível regional – isto é, sob a sombra de uma grande potência – foi indicado acima, nas páginas 333 e seguintes. Ver também as páginas 953 e seguintes.

A Guerra Ítalo-Etíope

Após o ataque à Etiópia pela Itália, a Liga das Nações pôs em execução o mecanismo de segurança coletiva previsto no artigo 16 do Pacto. Pouco depois, já se tornara patente que não se havia concretizado – nem poderia ter sido, sob as condições efetivas da política mundial – qualquer das premissas de cuja materialização dependia o sucesso das medidas coletivas.

Os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão não eram membros do sistema de segurança coletiva da Liga, e, além disso, tinham sobre a matéria empatias e posições distintas. A Alemanha já havia assumido abertamente políticas destinadas a derrubar o *status quo* existente na Europa. O Japão avançara muito em sua marcha para alterar o *status quo* no Extremo Oriente. Ambos, portanto, só poderiam ver com simpatia uma iniciativa que, ao subverter o *status quo* em uma região remota, enfraqueceria a posição da Grã-Bretanha e da França, que estavam vitalmente interessadas na preservação do *status quo* na Europa e no Extremo Oriente. Os Estados Unidos aprovavam as tentativas de reforçar a defesa do *status quo*, ao mesmo tempo que os humores da opinião pública interna impediam o país de tomar parte ativa em tais experiências. As nações que se mostravam dispostas a fazer todo o possível para garantir o sucesso do ensaio da Liga alinhavam-se em dois grupos: o das demasiado fracas para fazer algo de importância – como os países escandinavos – ou o daquelas cujos motivos finais pareciam suspeitos – como no caso da União Soviética. Além do mais, esta última se mostrava deficiente em força naval, elemento indispensável naquelas circunstâncias, e não poderia ter qualquer acesso ao teatro das operações decisivas sem a cooperação das nações que interviriam geograficamente, a qual não viria de qualquer modo.

Desse modo, a controvérsia do sistema de segurança coletiva *versus* Itália se transformou essencialmente em uma questão

entre a Grã-Bretanha e França, de um lado, e a Itália, do outro – situação essa que representava um contraste gritante em relação ao pré-requisito ideal de uma concentração esmagadora de poder, que nenhum potencial transgressor da lei se aventuraria a desafiar. É bem verdade que a força combinada da Grã-Bretanha e da França teria bastado para esmagar a Itália. Acontece que os dois países não eram somente membros do sistema de segurança coletiva da Liga das Nações. Eles se achavam também presos por outros vínculos morais, legais e políticos. Nem se haviam eles comprometido somente a defender o *status quo* contra a Itália. Eles estavam envolvidos em uma disputa mundial pelo poder, da qual o conflito com a Itália não passava de um mero segmento, que aliás não era o mais importante. Enquanto se opunham ao ataque da Itália contra o *status quo*, eles tinham também de acompanhar a evolução do ataque em execução pelo Japão e não podiam ficar desatentos aos preparativos de ataques que se desenvolviam a leste do rio Reno. Finalmente, não podiam divorciar das suas políticas relacionadas com a União Soviética o seu receio do comunismo como movimento revolucionário que ameaça o *status quo* doméstico. O que a Grã-Bretanha e a França entendiam como seus interesses nacionais era contrário ao que o sistema de segurança coletiva exigia que eles fizessem. De modo mais particular, eles haviam tomado a sua decisão, que tornaram conhecida, de que a sua determinação de defender a Etiópia não iria a ponto de arriscar uma guerra com a Itália. Nas palavras já citadas de Winston Churchill: "De início, o primeiro-ministro havia declarado que as sanções significavam guerra; em seguida, tomou a resolução de que não deveria haver guerra; e finalmente, decidiu-se pelas sanções. Seria impossível, evidentemente, satisfazer a essas três condições." [6]

[6] *London Evening Standard*, 25 de junho de 1936.

Não dispostas a subordinar os seus interesses nacionais às exigências do sistema de segurança coletiva, a Grã-Bretanha e a França também se mostraram relutantes em perseguir os referidos interesses sem ter em conta a segurança coletiva – e esse foi o erro fatal da política externa daqueles dois países. Por tentar esposar as duas causas sem muita convicção, acabaram fracassando nas duas. Não só deixaram de preservar o *status quo* na África Oriental, como empurraram a Itália para os braços da Alemanha. Destruíram não apenas o sistema de segurança coletiva da Liga das Nações, como o seu próprio prestígio, na qualidade de defensoras do *status quo*. Entre outras razões para a crescente ousadia das nações que se opunham ao *status quo* no final dos anos 1930, que culminou com uma guerra de agressão, figura de modo proeminente essa perda de prestígio.

O fiasco da segurança coletiva, tal como foi aplicada à agressão italiana contra a Etiópia, traz-nos duas lições importantes. Revela a contradição entre um esquema de reforma idealmente perfeito e uma realidade política que carece de todos os elementos essenciais à implementação do referido esquema. Mostra igualmente a debilidade fatal de uma política externa que se revela incapaz de decidir se deseja ser guiada pelo interesse nacional, ainda que mal definido, ou por um princípio supranacional que incorpora o que se considera como o bem comum da comunidade das nações.

A Guerra da Coréia

As lições que poderiam ter sido aprendidas da análise teórica do sistema de segurança coletiva, e que já haviam sido corroboradas pela experiência da Guerra Ítalo-Etíope, foram plenamente confirmadas pelo episódio da Guerra Coreana.

O ataque à Coréia do Sul, em 25 de junho de 1950, perpetrado pela Coréia do Norte, à qual logo se associou a China, em novembro do mesmo ano, consistiu em um caso absoluto de

flagrante agressão. Dada a ausência da menor dúvida quanto aos méritos legais da questão, seria de se esperar que o sistema de segurança coletiva exigiria que todos os membros das Nações Unidas viessem em auxílio da Coréia do Sul, a vítima da agressão. Tendo em vista a natureza e as conseqüências militares da agressão, essa ajuda, para ser efetiva, só poderia ter-se efetivado mediante o envio de tropas para a frente de combate. Apesar disso, dos então 60 membros das Nações Unidas, somente 16 enviaram forças armadas de algum tipo; e, desses, somente os Estados Unidos, o Canadá, a Grã-Bretanha e a Turquia contribuíram com algo mais do que forças simbólicas. A Coréia do Sul, que era o país afetado diretamente, e os Estados Unidos participaram com cerca de 90 % das forças armadas que combateram na Coréia. No curso das hostilidades, uma grande potência, a China, juntou-se ao agressor, como participante ativo da própria agressão. Outros membros das Nações Unidas dotados de capacidade militar, como a Argentina, o Brasil, a Checoslováquia, a Índia, o México e a Polônia, permaneceram como espectadores, sem participar ativamente em qualquer dos lados. Desse modo, a realidade do sistema de segurança coletiva, tal como aplicado à Guerra Coreana, corresponde exatamente ao paradigma esboçado acima. Dadas as condições da política mundial que então prevaleciam, as coisas não poderiam ter decorrido de outro modo.

Para entendermos as diferentes atitudes adotadas pelos diversos países com respeito ao conflito na Coréia, não será suficiente nem necessário consultar os textos legais relativos às obrigações impostas aos Estados membros por um sistema de segurança coletiva. Ao contrário, é suficiente e até mesmo indispensável consultar os seus interesses e o poder de que eles dispunham para escorar a defesa desses interesses.

Como já foi mostrado acima,[*] a própria existência da Coréia

[*] Ver página 337.

como Estado autônomo por mais de dois mil anos resultou do funcionamento do equilíbrio de poder no Extremo Oriente, quer em termos da supremacia de um poder que controlava e protegia aquele país, quer em termos de imperialismos rivais que se chocavam na península coreana e lá criavam um equilíbrio muito instável, geralmente de curta duração. O poder controlador e protetor foi tradicionalmente exercido pela China, que se via de tempos em tempos desafiada pelo Japão, com um grau de êxito variável. Por volta do fim do século XIX, a Rússia substituiu a China na qualidade de rival do Japão pelo controle da Coréia. Terminada a Segunda Guerra Mundial, com a China e o Japão demasiadamente fracos para desempenhar a sua função histórica com respeito à Coréia, os Estados Unidos e a União Soviética assumiram essa função, como se o primeiro tomasse o lugar do Japão e a segunda, o da China. Nenhuma das duas superpotências poderia permitir à outra controlar toda a Coréia. Observada do ponto de vista do Japão, cuja proteção constitui um interesse vital para os Estados Unidos, a Coréia nas mãos de um país potencialmente hostil assemelha-se a uma espada desembainhada, e assim também é encarada sob o enfoque da Rússia e, mais particularmente, da China. Desse modo, a divisão da Coréia nas zonas americana e russa, no final da Segunda Guerra Mundial, exprimia tanto os interesses das duas nações em causa como o poder de que então dispunham, uma vez que, naquela época, nenhuma das duas estava em condições de arriscar a deflagração de um grande conflito por causa do controle de toda a Coréia.

A questão do controle de toda a Coréia foi reaberta quando a Coréia do Sul se viu invadida pela Coréia do Norte, que foi apoiada pela União Soviética. O respaldo integral dos Estados Unidos ao país invadido era plenamente justificado por seu interesse na segurança do Japão e na estabilidade do Extremo Oriente, em termos globais. E foi esse último aspecto que justificou também o apoio substancial do Canadá e da Grã-Bretanha. As contribuições simbólicas de outros países, como Austrália,

Bélgica, Colômbia, França, Luxemburgo e Turquia, podem ser explicadas pelo mesmo interesse ou pela dependência especial desses países da boa vontade dos Estados Unidos. E a ausência de qualquer tipo de contribuição da maioria dos países deriva da falta de interesse ou da falta de poder, ou de ambas.

Mas mesmo esse apoio, embora de valor reduzido, se comparado com o poderio militar total dos membros da Nações Unidas, teria sido amplamente suficiente para reprimir a agressão norte-coreana, sem que todos tivessem necessidade de mergulhar em um conflito de grandes proporções. Em outras palavras, a segurança coletiva poderia ter funcionado com êxito, mesmo nas condições imperfeitas que vigoravam antes da intervenção da China. Essa interferência transformou radicalmente a natureza da guerra coreana. Antes dela, aquele conflito ainda poderia ser chamado de uma guerra de segurança coletiva, ou uma ação de polícia, em virtude da força militar preponderante que se opunha ao agressor. Consumada aquela intervenção, o conflito assumiu o caráter de uma guerra tradicional, em que as forças mais ou menos iguais das duas coalizões se opõem uma à outra. A não ser mediante uma conflagração generalizada, não haveria possibilidade de que um dos lados derrotasse o outro, como a Coréia do Sul poderia ter liqüidado o seu agressor do norte com a assistência das forças das Nações Unidas. Do momento em que uma grande potência se associa ao agressor, somente um esforço de segurança coletiva, compatível com a magnitude da agressão – no caso, uma guerra generalizada contra uma grande potência – poderia ter derrotado os invasores. Em resumo, a segurança coletiva, concebida como um instrumento para a proteção do *status quo*, por meios pacífico, anula o seu pretendido objetivo e torna-se instrumento de um conflito generalizado, caso o agressor seja uma potência.

A Guerra da Coréia não chegou a submeter o sistema de segurança coletiva a um teste rigoroso desse paradoxo, uma vez que os interesses das grandes potências envolvidas conseguí-

ram limitar o conflito à península coreana. A China interveio contra a entrada das Nações Unidas na Coréia do Norte pelas mesmas razões que provocaram a intervenção dos Estados Unidos contra a incursão da Coréia do Norte sobre a sua vizinha do sul: o receio de uma Coréia reunida, em mãos potencialmente hostis. A segurança coletiva exigiria não somente a repulsa momentânea daquela agressão, como também o estabelecimento de segurança para o futuro – objetivo esse que só poderia ser alcançado após a derrota da China em uma guerra generalizada. De modo algo semelhante, a restauração do controle tradicional chinês sobre a península coreana teria requerido a derrota dos Estados Unidos em um conflito de proporções mundiais. Ora, nem os Estados Unidos nem a China estavam dispostos a assumir o ônus e os riscos implícitos em tal empreitada. Desse modo, as duas nações se satisfizeram com o prosseguimento temporário da divisão (mesmo que precária e instável) da Coréia em duas esferas de influência, que refletia o equilíbrio de poder no Extremo Oriente.

A respeito desse tema, e de outros já discutidos antes, os dilemas e as contradições a que a Guerra da Coréia deu margem, consideradas como uma ação de segurança coletiva, se originam das contradições inerentes à própria idéia da segurança coletiva, quando posta e prática sob as condições políticas do mundo contemporâneo.

Uma Força Policial Internacional

A idéia de uma força policial internacional representa um passo além do mero sistema de segurança coletiva, no sentido de que a aplicação da força coletiva contra um violador da lei, real ou potencial, não cabe mais ao controle dos países individuais. Essa polícia internacional passaria a operar sob o comando de um órgão internacional, que então decidiria quando e

como empregá-la. Uma tal força policial jamais operou na qualidade de organização internacional permanente. Contudo, os membros das Nações Unidas são obrigados, nos termos dos artigos 42 e seguintes da Carta, a criar tal força, sob o formato de uma Força Armada das Nações Unidas. Nunca se alcançou qualquer progresso o processo de executar tal obrigação.

As esperanças de preservação da paz relacionadas a uma polícia internacional desde o fim da Primeira Guerra Mundial derivam de uma analogia feita com as funções de manutenção da paz que a polícia realiza nas sociedades modernas. Entretanto, essa analogia está equivocada, e por três motivos.

As sociedades nacionais compõem-se de milhões de membros, dos quais, em um dado momento, somente uma pequena parcela está de fato envolvida em atos de violação da lei. A distribuição de poder entre esses membros é muito ampla, um vez que os há de todo tipo, com alguns extremamente poderosos e outros muito fracos. No entanto, o poder combinado dos cidadãos cumpridores da lei será normalmente muito superior ao de qualquer combinação de até mesmo os mais poderosos transgressores da lei. A polícia, na condição de órgão organizado pela maioria dos cidadãos cumpridores da lei, só precisa, em princípio, para ser capaz de lidar com qualquer ameaça previsível à lei e à ordem, de dispor de quantidades relativamente pequenas de elementos.

Quanto a esses três aspectos, a situação internacional é marcadamente distinta. A sociedade internacional é composta por um número relativamente pequeno de membros, que montam hoje a não mais que 150 Estados soberanos. Entre eles, há alguns gigantes, como os Estados Unidos e a União Soviética, ao lado de muitos pigmeus, a exemplo de Luxemburgo e da Nicarágua. Significativamente, o poderio de qualquer um dos dois colossos corresponde a uma fração considerável do poder total da comunidade de países. Um desses gigantes, em associação com um ou dois países de segunda classe, ou com uns

quantos dos países pequenos, pode facilmente ultrapassar a força de todos os outros países combinados. Tendo em vista uma tão formidável oposição em potencial, haveria a necessidade de uma força de polícia de dimensões verdadeiramente colossais para esmagar uma infração à lei e à ordem, sem ter necessariamente de transformar a ação da polícia en uma guerra de grande envergadura. E esse seria ainda o caso, se bem que em uma escala proporcionalmente menor, se um desarmamento geral pudesse reduzir drasticamente as forças armadas das nações individuais. A polícia internacional ainda teria de constituir um contrapeso de superioridade esmagadora, em contraste com o espírito e o treinamento militar, a capacidade industrial e as vantagens estratégicas – em suma, o poderio potencial das grandes potências – as quais, em um caso de conflito, poderiam facilmente ser transformadas em força militar.

Na pressuposição, portanto – que é de fato meramente hipotética –, de que as nações estariam dispostas a abrir mão do comando dos instrumentos de proteção e favorecimento de seus interesses, em favor de uma polícia internacional, como deveria esta ser constituída? A natureza da sociedade internacional, tal como ela se encontra hoje organizada, não permite uma resposta satisfatória a essa pergunta.

Nas sociedades nacionais, a força de polícia é naturalmente composta por membros que se acham perfeitamente identificados com a lei e a ordem existentes. Imaginemos que, entre eles, existem alguns elementos opostos à atual lei e ordem, e que a sua quantidade seja proporcional ao segmento da população total contrária às mesmas. O número dos descontentes seria, em tal caso, extremamente reduzido, a ponto de tornar-se negligenciável e incapaz de afetar o poder de combate da polícia. Uma força de polícia internacional deveria necessariamente ser composta de uma quantidade proporcional ou igual de cidadãos de diferentes países. Estes, contudo, como já vimos, se apresentam quase sempre divididos entre

defensores e oponentes do *status quo* existente; isto é, da lei e ordem do momento. Os seus cidadãos que sejam membros da polícia internacional não teriam como evitar de compartilhar das preferências nacionais a esse respeito. Pode-se esperar que eles lutem contra o seu próprio país, em defesa de um *status quo* a que eles, como membros de suas nações, têm o dever de se opor? No caso de um conflito, dada a força relativa dos sentimentos de lealdade nacional e internacional no mundo contemporâneo, essas lealdades nacionais acabariam fatalmente atraindo os respectivos membros da força de polícia internacional, como se fossem ímãs, o que dissolveria a polícia internacional antes mesmo que ela pudesse sequer enfrentar um desafio à lei e à ordem existentes.

A existência de uma força de polícia internacional em uma sociedade de Estados soberanos constitui uma contradição em termos. Encontraremos novamente esse problema no contexto mais amplo do Estado mundial. A questão da força policial internacional, se é que ela pode mesmo ser resolvida, tem de ser equacionada dentro da moldura de uma sociedade mundial que exija a extrema lealdade secular de seus membros individuais e que tenha desenvolvido uma concepção de justiça, por meio da qual as nações que a compõem estejam dispostas a testar a legitimidade de suas reivindicações individuais. [8]

[8] Cf., com maiores detalhes, Hans J. Morgenthau, "The Political Conditions for an International Police Force", *International Organization*, Vol. XVII, No. 2 (Spring 1963), pp. 393 e segs.; e "The Impartiality of the International Police", in Salo Engel and B. A. Métall, *Law, State, and International Legal Order: Essays in Honor of Hans Kelsen* (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1964), pp. 290 e segs.

Capítulo XXV

SOLUÇÃO JUDICIAL

A Natureza da Função Judicial

A existência de conflitos entre as nações torna impossível a obtenção de uma paz internacional por meio de desarmamento, segurança coletiva e força policial internacional. Suponhamos que a nação A quer algo que a nação B não está disposta a conceder. Como conseqüência, é sempre possível uma disputa armada entre A e B. Se existisse um modo aceitável para A e B resolverem esse conflito de modo pacífico, ele tornaria supérflua a guerra, como o árbitro supremo das contendas entre as nações. E aqui, mais uma vez, mostra-se tentadora a analogia com o que ocorre na sociedade nacional.

Nas sociedades primitivas, os indivíduos freqüentemente solucionam as suas reivindicações conflitantes por meio da luta. Eles só deixam de buscar uma decisão por meios violentos quando, no apelo a uma decisão competente de juízes imparciais, eles vêem algo que substitua o seu apelo às armas. Parece-nos óbvia a conclusão de que, se houvesse a possibilidade de recorrer a tais juízes imparciais para uma solução competente de disputas internacionais, deixaria de existir a principal causa da guerra.

E essa é de fato a conclusão a que muitos filantropos e estadistas têm chegado, cada vez com mais freqüência e intensidade, desde meados do século XIX. Por volta do final daquele século, o chamado Movimento de Arbitragem, cuja principal doutrina repousava na solução judicial compulsória de todas as disputas internacionais, podia gabar-se de um apoio em massa considerável e de fidelidades entusiásticas. Sua influência pública era comparável à dos movimentos de massa que posterior-

mente vieram a depositar suas esperanças na Liga das Nações, nas Nações Unidas e em um Estado mundial. Já traçamos a história das tentativas infrutíferas de estabelecer a jurisdição compulsória das cortes internacionais para a resolução pacífica de disputas internacionais que, de outra forma, poderiam provocar a guerra.[1] Falta examinar as razões por que a maioria das nações, particularmente as grandes potências, se recusam a aceitar a jurisdição compulsória das cortes internacionais. Não devemos atribuir a responsabilidade dessa falha à estupidez ou à maldade de estadistas ou nações, mas à natureza da política internacional e da sociedade dentro da qual ela opera.

Parece-nos equivocada a pretendida analogia entre a influência pacificadora dos tribunais de um país e o antecipado efeito similar das cortes internacionais. Os tribunais decidem as disputas com base nas leis, como elas são. E estas fornecem o terreno comum no qual se encontram o querelante e o acusado. Cada qual reclama que o direito existente dá razão à sua causa, está do seu lado, motivo por que pede que a corte decida o caso sobre esta base. As controvérsias que eles submetem à decisão da corte – excetuadas as questões de fato – dizem respeito à aplicação que terá a lei existente, interpretada de modo conflitante pelas duas partes, sobre as suas respectivas reivindicações.

Essa é a questão básica da qual têm de ocupar-se as cortes, tanto nacionais como internacionais, assim como essa é a natureza de praticamente todos os casos de que já trataram efetivamente as cortes internacionais. Acontece que não são essas as questões que levam as nações a se enfrentarem em um conflito mortal, sob risco de provocar uma guerra. O que está em jogo nesses conflitos internacionais, justificadamente qualificados como "políticos" e que causaram todas as grandes guerras, gira

[1] Ver páginas 523 e seguintes.

em torno não do que diz a lei, mas do que a lei deveria ser. Aqui, a questão não reside na interpretação do direito atual, reconhecido como legítimo pelos dois lados, pelo menos no que diz respeito à demanda em causa, mas na legitimidade do direito existente, diante da solicitação de mudança.

Para mencionar somente alguns exemplos recentes: todo mundo sabia em 1938 qual era a situação legal com respeito à Checoslováquia. Ninguém tinha quaisquer dúvidas em 1939 sobre o que estipulava o direito internacional com referência à situação da cidade de Dantzig e da fronteira entre a Alemanha e a Polônia. Não existe hoje desentendimento no que diz respeito às regras de direito internacional que se aplicam aos direitos e obrigações da União Soviética e da Turquia relativamente ao Estreito dos Dardanelos. O que estava (ou está) em questão em todas essas controvérsias, que evocam o espectro da guerra, não é a aplicação e a interpretação do direito internacional, tal como é, mas a legitimidade da ordem legal existente e a justificação do pedido que de ela seja modificada. O que a Alemanha combatia com respeito a Checoslováquia, Dantzig e Polônia – e o que a União Soviética rejeita no que toca aos Dardanelos – não era uma determinada interpretação de direito internacional ligada a essas matérias, mas a ordem legal existente como tal. O que a Alemanha queria, e o que a União Soviética ainda exige, é uma nova ordem legal para substituir a velha. Essa foi a reivindicação a que resistiram a Grã-Bretanha e a França. A Segunda Guerra Mundial foi provocada pela incompatibilidade entre a exigência de uma nova ordem legal e a defesa da velha. É essa mesma reivindicação da parte da União Soviética, sob a forma de guerras de libertação nacional, e a resistência a ela pelas potências ocidentais que envenena a atmosfera internacional nos dias de hoje.

Em termos políticos, tais choques entre a ordem legal existente e a exigência de que ela fosse modificada não passam de uma outra manifestação do antagonismo entre o *status quo* e o

imperialismo. Qualquer forma de distribuição de poder, logo que alcance algum grau de estabilidade, se torna engessada em uma ordem legal. E esta não somente confere ao *status quo* os disfarces e justificativas ideológicas, mas também protege o novo *status quo* com um arcabouço de salvaguardas legais, cuja violação porá então em movimento os mecanismos de execução compulsória das leis. A função dos tribunais consiste em acionar esse sistema de cumprimento obrigatório, mediante a verificação sobre se o caso concreto em análise justifica ou não tal ação, nos termos da legislação existente. Desse modo, qualquer sistema legal em vigor se torna necessariamente um aliado do *status quo*, do qual os tribunais são os guardiães. E isso se passa também na esfera internacional, não menos do que no âmbito nacional.

Sempre que a questão girar em torno de determinar direitos ou acomodar interesses dentro da estrutura do *status quo* geralmente aceito, as cortes se pronunciarão em favor do querelante ou do acusado, segundo o caso. Quando, porém, se tratar da preservação ou modificação fundamental do próprio *status quo*, a resposta dos juízes estará pronta antes mesmo que a questão seja levantada: eles têm de decidir em favor da situação existente e negar o pedido de mudança. Os tribunais franceses em 1790 não poderiam ter abolido a monarquia feudal e transformado a França em uma república de classe média, do mesmo modo como uma corte internacional em 1800 não poderia ter acatado a predominância de Napoleão sobre a Europa. Não cabe qualquer dúvida de que uma corte internacional de justiça teria, em 1938, proferido um julgamento favorável à Checoslováquia; em 1939, em favor de Dantzig e Polônia; e, em 1950, em defesa da Coréia do Sul – contra a Alemanha e a Coréia do Norte, respectivamente. Uma vez que um sistema legal constitui em sua essência o *status quo* adornado em termos legais, a lei em vigor terá de favorecer tal situação, e caberá às cortes somente aplicar a legislação pertinente ao caso em julgamento.

Invocar o direito internacional e as cortes internacionais em um momento de crise, em que não está em jogo a determinação de direitos e a acomodação de interesses no âmbito do *status quo*, mas a própria sobrevivência deste último, constitui um artifício favorito das nações detentoras da situação. O direito internacional e os tribunais internacionais nada mais são do que seus aliados naturais. Por isso, as nações imperialistas são inevitavelmente contrárias ao *status quo* existente e à ordem legal dele decorrente. Assim sendo, não admitirão submeter uma controvérsia à decisão definitiva de uma corte internacional, visto que esta não poderia ceder às suas reivindicações sem destruir o próprio alicerce sobre o qual repousa a sua autoridade.

A Natureza dos Conflitos Internacionais: Tensões e Disputas

As controvérsias sobre alterações do *status quo* não só deixaram de ser apresentadas aos tribunais, como geralmente nem sequer foram formuladas em termos legais, aliás os únicos de que as cortes podem tomar conhecimento. Em setembro de 1938, a questão real, de fundo, entre a Alemanha e a Checoslováquia não dizia respeito à soberania sobre os Territórios dos Sudetos, mas sobre a dominação militar e política da Europa Central, de que a referida pendência representava apenas um dos sintomas, entre outros. Os mais importantes desses sintomas eram a disputa com a Áustria, que culminou com a anexação do país pela Alemanha, em março de 1938, e a controvérsia com a Checoslováquia, em março de 1939, de que resultou o estabelecimento de um protetorado alemão naquele país.

A causa subjacente a todos esses sintomas estava em um conflito cujos lances não consistiam em concessões territoriais e ajustes legais dentro da estrutura de um *status quo* reconhecido normalmente, mas na sobrevivência do próprio *status quo*, isto é, na distribuição geral do poder, na tentativa de supremacia a qual-

quer custo sobre a Europa Central. As contendas sintomáticas de disputas pelo poder bem que admitiriam apresentação em termos legais, sob o formato de reclamações, de contra-reclamações e negativas, o que as levaria a serem admitidas e rejeitadas por um tribunal de justiça. Tal causa subjacente, contudo, não seria sequer passível de formulação em termos legais, visto que a ordem legal – cuja sobrevivência era ameaçada pela reivindicação de mudança – não teria conceitos legais com que revestir aquele pleito e muito menos indicar um remédio para satisfazê-lo.

Na base das disputas que envolvem o risco de guerra, existe sempre uma tensão entre o desejo de preservar a distribuição de poder então prevalecente e a vontade de derrubá-la. Tais apetites conflitantes, por razões já discutidas[2], são raramente expressos nos termos apropriados – os termos de poder –, mas normalmente enunciados sob a forma de elevados princípios morais e legais. Os temas sobre os quais discursam os representantes dos países são princípios morais e pleitos legais, mas sua fala se refere na verdade aos conflitos de poder. Pretendemos tratar os conflitos de poder não formulados como "tensões" e chamar os conflitos expressos em termos legais como "disputas". Uma discussão das relações típicas entre essas tensões e disputas tornará clara a função que as cortes internacionais podem preencher, para a preservação da paz internacional. É possível distinguir três dessas relações típicas.

Disputas puras

Por vezes, pode não existir qualquer tensão entre dois países, mas, apesar disso, haver disputas entre eles. Em outras ocasiões, a existência de uma tensão pode não estar vinculada a uma determinada disputa. Em tal caso, fala-se de "disputas puras".

[2] Ver Capítulo 7.

Suponhamos que os Estados Unidos e a União Soviética estejam envolvidos em uma controvérsia a respeito da taxa de câmbio entre dólares e rublos a ser aplicada pelo pessoal diplomático dos dois países. Não obstante a tensão que existe entre eles, é perfeitamente possível que tal querela seja submetida pelas duas partes a uma corte internacional de justiça, no intuito de chegarem a uma decisão autorizada. As disputas puras, portanto, são suscetíveis de decisão judicial.

Disputas com a substância de uma tensão

Por vezes, contudo, pode existir um vínculo entre uma tensão e uma disputa, e este vínculo pode corresponder a um de dois tipos. A matéria que foi o objeto da disputa pode ser idêntica a um certo segmento da matéria que deu origem à tensão. A tensão pode ser comparada a um iceberg, cuja parte principal está submersa, enquanto o topo se mantém flutuando acima da superfície do oceano. O pequeno segmento da tensão pode ser definido em termos legais e transformado no tema de uma disputa. Chamamos a esse tipo de "disputas com a substância de uma tensão".

Uma das principais questões envolvidas na tensão entre os Estados Unidos e a União Soviética consiste na distribuição de poder na Europa. O Acordo de Potsdam representa um diploma jurídico mediante o qual se tentou solucionar os aspectos da questão relacionados com a ocupação e a administração da Alemanha pelos Aliados. Por isso, o tema do Acordo de Potsdam coincidia com um segmento da questão que constituía o tema da tensão entre aqueles dois países. Uma disputa sobre a interpretação do referido acordo tinha uma influência direta sobre as relações globais de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética. Uma decisão favorável a um dos dois países aumentaria muito o poder deste, e reduziria igual parcela do poder do outro, uma vez que a matéria da disputa girava em torno de

algo que a contenda entre os dois países transformara em um dos principais prêmios a conquistar.

Aceitar antecipadamente a decisão final que um tribunal internacional venha a proferir sobre uma determinada disputa – seja ela qual for – corresponde a abrir mão do controle sobre o desfecho da própria disputa pelo poder. Até hoje, nação alguma se mostrou disposta a ir tão longe. Tendo em vista que uma corte de justiça só pode ser uma defensora do *status quo* formulado em termos legais, o mais provável é que a sua decisão vá apoiar a interpretação de um documento legal que favoreça o referido *status quo*. Ao agir desse modo, a corte poderá resolver o ponto da controvérsia, mas estará fugindo ao real ponto da tensão. No que diz respeito à tensão, a interpretação de um documento legal, como o Acordo de Potsdam, não representa mais do que uma fase em uma controvérsia cuja solução não consiste na interpretação da lei como ela é, mas na justiça de sua existência.

Um tribunal, como produto e porta-voz do direito, não tem como decidir a questão real de uma contenda cujo objeto também seja o objeto de uma tensão, uma vez que, de certo modo, um tribunal também é uma das partes nesse tipo de disputa. Um tribunal, identificado como é com o *status quo* e com o direito que o representa, não dispõe de paradigma de julgamento que transcenda o conflito entre a defesa do *status quo* e a reivindicação de sua mudança, motivo por que ele não pode solucionar tal conflito. Ele tem de limitar-se a optar por uma das partes. Sob a aparência de que buscará uma solução imparcial para a questão efetiva, um tribunal estará praticamente fadado a decidir a questão aparente em favor do *status quo*. Nessa incapacidade de que sofre um tribunal de transcender as limitações de suas origens e funções reside a causa de sua inaptidão para decidir entre os méritos relativos do *status quo* e uma nova distribuição do poder.

Disputas que representam uma tensão

O outro tipo de disputa que se apresenta com respeito a uma tensão é o mais importante de todos, do ponto de vista desta discussão. A essa modalidade de contenda chamamos de "disputas que representam uma tensão". Superficialmente, as controvérsias desta modalidade assemelham-se a disputas puras. Na realidade, estas últimas transformam-se freqüentemente em disputas que representam uma tensão, e vice-versa. O tema de uma dessas disputas não tem qualquer vínculo com o tema da tensão. A relação entre tensão e disputa consiste somente na função representativa e simbólica.

Consideremos novamente o exemplo de uma controvérsia entre os Estados Unidos e a União Soviética a propósito da taxa de câmbio entre dólares e rublos, a ser aplicada aos representantes diplomáticos dos dois países. Essa disputa, como já vimos, pode não ter qualquer relação com a tensão existente entre os dois países. E, no entanto, pode acontecer que as duas potências, empenhadas como estão em uma disputa geral sobre a distribuição de poder, se valham desse pretexto para fazer dele o assunto concreto com o qual possam testar as forças respectivas.

A questão fundamental que separa os Estados Unidos e a União Soviética – a distribuição global de poder no mundo – não é passível, pelas razões morais e ideológicas já mencionadas[3], de uma formulação racional em termos de demandas e contrademandas. Para nos valermos de um termo de psicologia, ela está "reprimida". E, como que carregada pela dubiedade dos fundamentos das relações entre os dois países, a tensão pode transferir a sua turbulenta agitação a qualquer disputa, indepen-

[3] Ver Capítulo 7.

dentemente do tipo desta e de sua eventual importância intrínseca. Do momento que isso ocorra, a disputa toma o lugar da tensão nas relações entre os dois países. Comunica-se à disputa toda a intensidade de sentimentos e a aspereza intransigente da rivalidade pelo poder, com a qual as nações consideram a tensão em tempos pacíficos e sobre a qual elas agem durante a guerra.

O que, em tempos de paz, os países não podem fazer com respeito à tensão, eles o fazem em relação à disputa. Esta se transforma em um caso exemplar, em que reclamações e contra-reclamações representam e simbolizam as respectivas posições de poder das nações litigantes. Não há como cogitar de quaisquer concessões, uma vez que, para a parte queixosa, abrir mão de, digamos, um décimo do objeto da disputa corresponderia a revelar uma fraqueza proporcional no quadro geral de sua posição de poder. Para o adversário, perder a causa não é sequer admissível, visto que a privação do objeto demandado corresponderia simbolicamente à derrota de uma batalha decisiva em uma guerra. Significaria o revés na luta global pelo poder, na medida em que esse litígio se transferiria para o nível das disputas. E assim cada nação lutará, a propósito de uma questão de procedimento ou de prestígio, com uma tenacidade absolutamente inflexível, como se estivesse em jogo própria existência nacional. E, de modo simbólico, está mesmo.

> "Por que, na realidade, ser grande
> Não significa lutar sem boa causa,
> Mas nobremente bater-se por uma ninharia
> Quando está em jogo a honra." [1]

Sempre que uma disputa se apresenta em uma relação tão representativa com respeito a uma tensão, torna-se obviamente

[1] Shakespeare, *Hamlet*, Ato IV, Cena iv.

impossível chegar a qualquer solução, em termos da querela. Isso se aplica a uma decisão diplomática pela via de negociações, que necessariamente só pode avançar por meio da barganha do toma-lá-dá-cá. Pela mesma razão, esse é o caso também de uma solução alcançada mediante decisão judicial competente. O que foi dito a esse respeito sobre as disputas que têm a matéria de uma tensão aplica-se a esta categoria de querelas As disputas que representam uma tensão são vistas pelos países em causa como se elas constituíssem a própria tensão. De modo semelhante, a decisão judicial de tal disputa será avaliada em termos de seu efeito sobre a tensão. País algum, e de modo muito especial nenhum país contrário ao *status quo*, aceitará, pelas razões já discutidas, o risco de submeter à decisão competente e final de uma corte uma disputa deste tipo e, por meio dela, a questão da própria tensão.

As Limitações da Função Judicial

Chegamos, assim, à conclusão de que as controvérsias políticas – ou seja, as disputas que se apresentam em relação a uma tensão e nas quais, portanto, está em jogo a distribuição global de poder entre dois países – não podem ser solucionadas por métodos judiciais. Essa conclusão, a que chegamos por meio de análises, é confirmada pelo comportamento verdadeiro dos países. Já apontamos o extremo cuidado com o qual os países estão habituados a definir e qualificar a sua obrigação de submeter quaisquer litígios às cortes internacionais. [5] Eles assim agem com o propósito de conservar para si o controle final sobre o tipo de solução a ser aplicado às suas disputas. Como declarou o primeiro-minis-

[5] Ver páginas 523 e seguintes.

tro Nehru, da Índia, ao rejeitar uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que exigia fosse submetida a arbitragem a questão de Kashmir, entre a Índia e o Paquistão: "As grandes questões políticas – e aqui estamos diante de uma grande questão – não podem ser entregues desse modo a árbitros de países estrangeiros, nem a qualquer país." [6]

É muito significativo que os países que concluíram tratados de arbitragem, sem lhes impor quaisquer restrições – e com isso se mostraram dispostos a submeter todas as disputas de qualquer espécie ao processo judicial – são aqueles entre os quais não existe praticamente a possibilidade de surgirem conflitos sobre a distribuição global de poder e, portanto, quaisquer disputas políticas. Tratados desse gênero foram assinados, por exemplo, entre a Colômbia e o Salvador, entre o Peru e a Bolívia, entre a Dinamarca e os Países Baixos, entre a Dinamarca e a Itália, entre a Dinamarca e Portugal, entre os Países Baixos e a China, entre os Países Baixos e a Itália, entre a Áustria e a Hungria, entre França e Luxemburgo, entre a Bélgica e a Suécia, e entre a Itália e Suíça. Quaisquer dois países que tenham tido a mais remota razão para antecipar a possibilidade de algum conflito entre eles, em um futuro não muito remoto, jamais assumiram obrigações legais que exigissem de qualquer dos lados submeter disputas políticas ao processo de solução judicial.

Além disso, entre as vinte decisões proferidas pela Corte Permanente de Arbitragem, não existe sequer uma que possa ser chamada de política, no sentido com que estamos usando este termo. Dentre os 1930 julgamentos e 27 pareceres consultivos proferidos pela Corte Permanente de Justiça Internacional,[7] só existe um que poderíamos considerar como político: o pare-

[6] *London Times*, 8 de agosto de 1952, p. 4.

[7] Os números variam, segundo os autores. Nós seguimos Oppenheim-Lauterpacht, *op. cit.* (7ª edição, 1952), Vol. II, pp. 80-88.

cer consultivo no caso da União Aduaneira Austro-Germânica. Já salientamos o fato de que a jurisdição daquela Corte sobre esse caso estava baseada no que estipula o artigo 14 do Pacto da Liga das Nações, que autorizava o Conselho da Liga a solicitar pareceres consultivos à Corte.[8] Por ser de natureza apenas consultiva, o parecer não obrigava o Conselho, deixando-o livre para tomar quaisquer decisões que ele julgasse apropriadas, à luz de sua própria avaliação legal e política da matéria. Neste caso, o Conselho da Liga das Nações atuou como um órgão que defende o *status quo*. Aliás, era inevitável que ele desempenhasse esse papel, tendo em vista não só a sua composição, como a função que se esperava que ele preenchesse, na qualidade de executivo político da Liga das Nações.

A solicitação de um parecer consultivo fez com que o Conselho mergulhasse em uma confusão, que acabou provocando o maior debate intelectual na história daquela agência judicial. A circunstância de que havia quatro opiniões diferentes – e que, dos 15 juízes, 7 julgaram necessário identificar-se com os dois pontos de vista concorrentes, e outros 7 assinaram um parecer contrário – ilustra a que ponto chegou a perplexidade. Só se pode ter uma idéia da extensão do debate intelectual mediante uma leitura atenta dos próprios pareceres. A incapacidade de um tribunal tão altamente competente para tratar de modo adequado do caso da União Aduaneira Austro-Germânica resultou da própria natureza do caso.

Com a adoção da proposta União Aduaneira, a Alemanha e a Áustria passaram a desafiar o *status quo* estabelecido em 1919. A Corte Permanente de Justiça Internacional estava intelectualmente preparada para examinar qualquer caso que se situasse dentro da estrutura jurídica do *status quo* existente, uma vez

[8] Ver páginas 306-7.

que a ordem legal desse *status quo* lhe propiciava os instrumentos intelectuais para desempenhar aquela tarefa. Confrontada com um desafio àquele *status quo*, a Corte sentiu-se perturbada por sua incapacidade de encontrar fundamentos, acima das alegações das partes, com os quais julgar os argumentos e contra-argumentos apresentados. Por se tratar de um órgão ligado ao *status quo*, que realizava operações para as quais a legitimidade do *status quo* era axiomática, aquela corte se viu diante de uma tarefa que nenhum tribunal de justiça teria condições de realizar, isto é, passar julgamento sobre a legitimidade do próprio *status quo*, ao examinar a legalidade da projetada União Aduaneira Austro-Germânica.

O juiz Anzilotti, em seu profundo e brilhante parecer concordante, identificou de modo preciso o problema essencialmente político com que se defrontava a Corte, que ela não poderia aliás solucionar com os recursos judiciais à sua disposição. "Tudo aponta para o fato de que a resposta depende de considerações que são em sua maioria, se não na sua totalidade, de natureza política e econômica. Pode-se portanto indagar se o Conselho realmente desejava conhecer o parecer desta Corte sobre esse aspecto da questão, e se este Tribunal deveria mesmo tratar dela. ... Admito, pois, que esta Corte pode recusar-se a proferir um parecer que a obrigaria a afastar-se das normas essenciais que governam a sua atividade como tribunal. ..."[9] A Corte não se recusou a dar seu parecer, motivo por que, ao tentar resolver um conflito entre o *status quo* e o desejo de mudança, acabou por se afastar "das normas essenciais que governam a sua atividade como tribunal".

A Corte Internacional de Justiça soube evitar esta armadilha em que caíra a Corte Permanente de Justiça Internacional. Quan-

[9] *P.C.I.J.* Series A/B, Nº 41, pp. 68, 69.

do, em 1951, a Grã-Bretanha lhe submeteu o caso da Companhia Petrolífera Anglo-Iraniana, ela se recusou a assumir a jurisdição. O governo iraniano havia nacionalizado a propriedade daquela empresa, em uma óbvia violação dos tratados existentes. A disputa entre o Irã e a Grã-Bretanha nada tinha a ver com a aplicabilidade da lei em vigor. Na verdade, ela estava ligada à legitimidade do *status quo*, codificado na lei então existente, que se opunha à legitimidade da nova ordem legal. Ora, um tribunal, como já vimos, tem de presumir a legitimidade da legislação existente e defendê-la com seus julgamentos. Daí, seria perfeitamente lógico que a Grã-Bretanha, interessada na preservação do *status quo*, apelasse para a Corte Internacional de Justiça, enquanto que o Irã, desejoso da mudança daquele *status quo*, negasse a jurisdição da Corte. Caso aceitasse a jurisdição, a Corte na verdade estaria apenas tomando o lado da Grã-Bretanha, sem levar em consideração a verdadeira questão envolvida no caso. Ao declinar da jurisdição por motivos técnicos, ela reconheceu implicitamente a limitação da função judicial de que aqui estamos tratando.

Finalmente, talvez a mais impressionante evidência empírica da análise oferecida acima seja ilustrada pelas relações entre os Estados Unidos e a União Soviética, segundo o modo como se desenvolveram desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Tem-se comentado muito o fato de que é extremamente difícil definir a questão fundamental que separou os dois países. Não foi a Alemanha, nem Cuba, nem a Coréia ou o Vietnã. Como tampouco foi a soma de todas essas controvérsias. Nem seria possível definir a questão fundamental em termos do conflito entre as duas filosofias e sistemas de governo antagônicos, uma vez que tal conflito já existia havia vinte e cinco anos, sem ter produzido o tipo de repercussões sobre o cenário internacional que estamos testemunhando nos dias de hoje. As questões mencionadas não podem, quer individualmente, quer combinadas, justificar a profundidade e o rancor dos conflitos em que mergulham os Esta-

dos Unidos e a União Soviética sempre que se defrontam, nem os impasses que costumam seguir-se a todo e qualquer esforço por eles tentado para resolver pacificamente tais conflitos.

Essas peculiaridades dos conflitos individuais podem ser explicadas pela existência de uma tensão que abarca a totalidade do globo. Essa tensão proporciona o sangue vital que pulsa em todas as pendências, pequenas ou grandes, que se interpõem entre os Estados Unidos e a União Soviética, dando-lhes a mesma cor, a mesma temperatura, as mesmas peculiaridades. Ela é realmente a questão fundamental, da qual todos os demais litígios individuais mencionados acima não passam de ramificações ou representações simbólicas. A discórdia entre os Estados Unidos e a União Soviética a respeito da distribuição do poder ao redor do mundo torna impraticável a solução, por seus próprios méritos, de qualquer disputa pendente entre os dois países. E, exatamente por isso, impossibilita igualmente a solução judicial dessas disputas.

Por meio de considerações analíticas e empíricas, chegamos à conclusão de que as disputas que encerram as maiores probabilidades de levar à guerra não podem ser solucionadas por métodos judiciais. Uma vez que elas não passam de ramificações ou representações simbólicas de uma tensão, a sua verdadeira essência reside no confronto entre a manutenção do *status quo* e a sua derrubada. Nenhum tribunal, nacional ou internacional, está preparado para dirimir tal questão. Tentar verificar como esse tipo de litígio é normalmente solucionado na esfera interna de um país demonstra, de um outro ângulo, a falácia implícita na analogia entre a função pacificadora dos tribunais nacionais e dos internacionais.

Capítulo XXVI

MUDANÇA PACÍFICA

Mudança Pacífica dentro do Estado

As tensões constituem um fenômeno universal da vida social. Elas ocorrem tanto na esfera interna quanto na internacional. Na primeira destas, além disso, há um determinado *status quo* se encontra estabilizado e perpetuado em um sistema legal. Surgem forças sociais, hostis a esse *status quo*, que buscam subvertê-lo mediante a mudança do sistema legal. Não são os tribunais que decidem essa questão, uma vez que tais cortes têm de agir na qualidade de agentes do *status quo*. Na luta entre o desejo de transformação e o *status quo*, a causa da mudança é defendida, quando muito, pelas legislaturas e, certas vezes, pelo poder executivo. Desse modo, a tensão entre o *status quo* e a exigência de transformação se converte, na esfera doméstica, em um conflito entre os tribunais, como defensores do *status quo*, e a legislatura, na qualidade de paladina da mudança.

Isto se aplica a muitas das grandes controvérsias da história moderna, nas quais se manifestaram essas próprias tensões. Foi assim que a pressão entre o *status quo* do feudalismo e o desejo de mudanças por parte das classes médias se expressou na rivalidade entre os tribunais e o Parlamento, na Grã-Bretanha do século XIX. No campo intelectual, essa rivalidade foi prenunciada pela polêmica entre Bentham, apóstolo da reforma via legislação, e Blackstone, o conservador advogado do direito consuetudinário e de seus tribunais. Conflito semelhante surgiu nos Estados Unidos, nas primeiras décadas do século XX, quando o *status quo* do *laissez faire* foi protegido pelos tribunais contra a

legislação de caráter social e regulatório. Em ambos os casos, triunfou a causa da mudança, e os tribunais se converteram nos defensores do novo *status quo*.

Foram três os fatores que tornaram possível essa mudança pacífica: (1) a capacidade que teve a opinião pública de expressar-se livremente; (2) a capacidade das instituições sociais e políticas de absorver a pressão da opinião pública: e (3) a capacidade do Estado de proteger o novo *status quo* contra modificações violentas.

Tanto na Grã-Bretanha do século XIX como na América do século XX, a opinião pública exprimiu o desejo de mudanças por meio da palavra falada e escrita, mediante esforços organizados e reações espontâneas. Sob o impacto dessas manifestações, modificou-se o clima moral da comunidade, que conferiu como que o seu sinete de sua aprovação ao desejo de mudança e rebaixou a posição do *status quo* e seus defensores. Nenhum órgão social ou político poderia escapar da influência avassaladora desse clima moral. É nessa transformação intangível de avaliações morais que identificamos a mais poderosa força de promoção da mudança do *status quo*.

A opinião pública não contou apenas com a oportunidade de expressar o seu desejo de transformação. Ela também teve a oportunidade de, competindo com os defensores do *status quo*, moldar normas legais que poderiam apoiar ou modificar esse mesmo *status quo*. Tal competição assumiu uma das duas formas: a de eleições, para os órgãos legislativos, ou de campanhas políticas, dentro desses órgãos, em favor de determinadas propostas de legislação. Foi assim que as forças sociais desejosas de mudanças foram encaminhadas para as instituições parlamentares. E, lá, passaram a se defrontar com seus oponentes, em uma discussão pacífica, cujo vencedor foi determinado em obediência aos padrões objetivos do voto majoritário, aceito antecipadamente por todos. E, desse modo, o *status quo* foi modificado nessas duas ocasiões espetaculares, sem qualquer

quebra da continuidade dos processos legais e sem pôr jamais em risco a paz e a ordem da sociedade.

Finalmente, a autoridade e o poder do Estado mostram-se prontos para implementar qualquer ordem jurídica que tenha surgido da disputa entre os grupos sociais e as facções políticas, desde que a referida ordem jurídica se harmonize com os requisitos mínimos do consenso moral sobre o qual está fundada toda a estrutura das instituições públicas. Essa disposição do Estado e sua superioridade inquestionável sobre qualquer possível oposição não somente desestimulam os grupos minoritários se oporem a um determinado *status quo* por meios violentos, como também impõem duas importantes restrições sobre a opinião pública. Elas impedem que seções influentes da opinião pública apresentem reivindicações de tal modo extremas, que se tornem inaceitáveis para qualquer outra seção influente; como decorrência, essas medidas só poderiam ser implementadas pelo Estado sob o risco de provocar resistência armada. Elas agem como incentivos poderosos para o surgimento de atitudes conciliatórias em órgãos legislativos que são conscientes do poder do Estado e de suas limitações. O Estado pode implementar, e implementará, aquelas leis que não desrespeitem as exigências mínimas da ordem moral do próprio Estado. Contudo, esse mesmo Estado não pode tentar implementar leis que violem aqueles pré-requisitos mínimos, sem incorrer no risco de fazer desintegrar o seu próprio tecido social em anarquia ou guerra civil.

Esse é o processo normal de transformação social, em uma sociedade livre. É claro que esse processo não é realizado por qualquer órgão em especial no desempenho de seus deveres regulares. As forças sociais, ao elevarem suas necessidades ao nível de princípios de justiça, capturam a opinião pública. É a avassaladora influência desta que determina as avaliações morais e decisões legais dos órgãos legislativos, como também, a longo prazo, as dos tribunais e do poder executivo. Tanto os órgãos legislativos como os judiciários e executivos constituem

instrumentos da opinião pública. Todos desempenham a mesma função para a opinião pública, a saber: assegurar canais pacíficos e ordeiros para a apresentação e o escrutínio de suas reivindicações, a fim de que estas sejam apreciadas à luz de princípios de justiça observados de modo geral, e sejam transformadas em realidade aquelas eventualmente reconhecidas como legítimas.

A contribuição dos órgãos legislativos nesse processo de transformação consiste primariamente em servir de fórum para a apresentação pública de pontos de vista conflitantes e, posteriormente, para a ratificação de uma escolha feita pela parte não organizada da sociedade. Seria demasiado ingênuo supor que bastaria submeter quaisquer eventuais litígios entre o *status quo* e a vontade de mudança ao exame do órgão legislativo, para que este resolvesse a matéria, mediante seu assentimento à reivindicação ou sua recusa em examiná-la. Nesse processo de transformação ordeira, as legislaturas desempenham um papel indispensável, embora secundário.

Independentemente da forma que ela possa tomar, a contribuição que os tribunais podem dar ao processo de mudança pacífica, de um *status quo* para o seguinte, será sempre moldada pelo clima moral que domine as salas dos tribunais, as câmaras do Congresso, a Casa Branca e os lares dos cidadãos comuns. Tendo em vista que os tribunais, como já vimos, só podem aplicar a lei existente, é inevitável que só possam servir como instrumentos do *status quo* dominante. Uma vez, contudo, que o legislativo tenha aprovado uma lei incorporando o novo *status quo*, os tribunais podem acelerar e tornar mais suave o processo de transição entre a situação anterior e o novo *status quo*. Como também, ao contrário, podem retardá-lo e pôr em risco o seu encaminhamento pacífico e ordeiro. Em outras palavras, os tribunais tanto podem resistir a uma mudança inevitável como contribuir para a sua realização tranqüila e disciplinada. O papel a ser representado pelos tribunais dependerá em última ins-

tância do vigor e do grau de determinação da opinião pública, bem como da receptividade das cortes a essa opinião pública.

O ramo executivo do governo em uma democracia pode influenciar e até mesmo liderar a opinião pública, além de fazer com que sua influência se faça sentir sobre os demais ramos do governo. Mas não poderá produzir mudanças mais importantes como resultado exclusivo de seus esforços independentes. Sua função principal consiste em implementar e fazer cumprir as decisões que os outros ramos tenham tomado. Em uma ditadura, entretanto, todas as funções do governo são concentradas nas mãos do executivo, que tudo decide e aplica ao mesmo tempo. Contudo, seria um equívoco supor que o ditador pode decidir a seu bel-prazer, sem se preocupar com a opinião pública. Realmente, ele pode manipular a opinião pública, por meio do emprego eficiente dos canais de comunicação, sobre os quais ele detém um controle monopolístico. Mas, para que a sua propaganda tenha resultados, é necessário que ela não se revele por demais distanciada das experiências de vida de seus súditos. Assim sendo, o ditador precisará ou ajustar essas experiências à sua propaganda ou então adaptar a sua propaganda a essas experiências. Em qualquer dos casos, até mesmo o ditador estará exposto às pressões da opinião pública, que ele não poderá amoldar ou ignorar completamente.

Tais são, em um esboço sumário, os processos que governam a mudança política pacífica no cenário nacional. Eles permitem que as tensões se manifestem sob a forma de controvérsias públicas, campanhas eleitorais, debates parlamentares ou eventuais crises governamentais, em vez de conflagrações violentas. Se, contudo, esses processos não funcionarem, ou se funcionarem mal, a situação doméstica decorrente poderá assemelhar-se às condições existentes no cenário internacional. As reivindicações de mudanças, privadas de condições para se afirmarem no mercado, nas disputas legislativas e eleitorais, como que migram para o mundo subterrâneo da clandestinidade. A

controvérsia entre o *status quo* e a demanda por mudanças se transforma em uma tensão, gerando efeitos sobre disputas similares às que já reconhecemos no campo internacional. E, com isso, a sociedade interna entrará em um estágio pré-revolucionario, ou até mesmo revolucionário. Os grupos da população identificados respectivamente com o *status quo* ou com a reivindicação de mudanças se oporão um ao outro, como se fossem dois campos armados que, incapazes de apelar para a arbitragem do voto majoritário ou para os padrões usuais de justiça, vão buscar uma decisão na guerra econômica ou militar.

A distribuição do poder dentro da sociedade doméstica é que vai decidir se tal situação vai finalmente degenerar em uma revolução ou guerra civil. Já assinalamos em um outro trecho que a moderna tecnologia da guerra e das comunicações torna altamente improvável a ocorrência de revoluções populares.[1] Há muito mais possibilidades de que sucedam transformações violentas sob a forma de golpes de estado. Em lugar de uma parcela da população levantar-se contra o governo, que é apoiado por outra fração do povo, o mais corrente é que um segmento da maquinaria do governo, especialmente das forças armadas, tente conquistar o controle da totalidade do governo.

O que é importante para a nossa presente discussão é reconhecer que não são os tribunais nacionais que pacificamente resolvem as disputas que, de outro modo, poderiam levar à revolução ou à guerra civil. Quando, por ocasião do caso Dred Scott, o tema da extensão territorial da escravidão foi submetido à Suprema Corte dos Estados Unidos, esta decidiu em favor do *status quo*. Mas, na realidade, tal decisão não resolveu coisa alguma. Aliás, nenhum tribunal de justiça poderia ter solucionа-

[1] Ver páginas 702 e seguintes.

do o que estava em jogo naquele caso. Nem mesmo a sociedade, em sua inteireza, teria como resolver por meios pacíficos aquele conflito entre o *status quo* e o desejo de mudança. A controvérsia não só desafiava a vigente distribuição de poder entre o Norte e o Sul, como – nos aspectos ligados à escravidão e às relações entre os governos federal e estaduais – também reabria a questão de conteúdo de consenso moral, sobre o qual fora construída a estrutura política dos Estados Unidos. A questão agora estava posta, não diante de um tribunal ou de uma legislatura, mas defronte da própria sociedade como um todo. E a sociedade americana deu a ela duas respostas incompatíveis entre si. Essas respostas tornaram o conflito "irrefreável".

A função vital de transformação política pacífica dentro de um Estado não é realizada por qualquer um dos seus órgãos particulares, agindo isoladamente, mas pela sociedade doméstica como um todo integrado. O consenso moral dessa mesma sociedade, apoiado pela autoridade e pelo poder material do governo, valer-se-á de todos os seus órgãos sociais e políticos para gerar um estado de coisas seguro, em conformidade com a sua concepção de justiça. Nesse processo de mudança ordeira, os órgãos legislativos desempenham um papel particularmente importante, desde que – como deve acontecer nas sociedades democráticas – eles se comportem como agentes livres. Mas esses órgãos, não nos esqueçamos, tampouco passam de agentes da sociedade como um todo. Sem o apoio desta, as leis passadas pelo legislativo se tornam impotentes para produzir a desejada alteração. A história da legislação está juncada de preceitos legais, como a lei antitruste, por exemplo, os quais, embora aprovados pelo legislativo e mantidos em vigor nos códigos legais, não conseguiram alcançar o seu propósito, porque o consenso moral da sociedade não os apóia. Assim, os órgãos legislativos, do mesmo modo como os tribunais, são impotentes para transformar ordeiramente um *status quo* em um novo, meramente pelo exercício de suas funções técnicas. Em outras palavras, um peça de legislação não tem mais

valor que uma decisão judicial, quando a sociedade se vê confrontada com o seu desafio supremo: como alterar a distribuição de poder no interior de uma sociedade sem pôr em risco os processos ordeiros e pacíficos dos quais depende o bem-estar da própria sociedade.

MUDANÇA PACÍFICA NOS NEGÓCIOS INTERNACIONAIS

Pode-se aprender uma lição importante com base na analogia entre os processos legais das sociedades doméstica e internacional. Mas não se trata da lição a que chegaram os advogados da solução judicial de disputas internacionais. Os tribunais nacionais não preenchem, nem poderiam preencher, a função que lhes prescreveram os advogados da solução judicial. Eles não podem resolver pacificamente disputas que, de outro modo, levariam a conflagrações violentas. Não existem absolutamente no cenário internacional quaisquer forças ou instituições que possam desempenhar essa função para a sociedade nacional.

Como já vimos,[2] não mais existe um consenso moral, de âmbito internacional, no qual as nações litigantes possam colher um padrão comum de justiça, para a solução de suas disputas. Essa ausência de consenso moral impediu a concretização dos dispositivos – incluídos em muitos tratados de arbitragem e no Estatuto da Corte Internacional de Justiça – que, sob determinadas condições, permitem às cortes internacionais decidir as questões que lhes são submetidas, não estritamente nos termos do direito internacional, mas *ex aequo et bono*, isto é, de acordo com os princípios gerais de eqüidade e justiça. São em parte acertadas as prescrições desse tipo, uma vez que reconhecem a existência

[2] Ver páginas 450 e seguintes.

de litígios não passíveis de solução judicial, com base nas leis vigentes de direito internacional. Mas, ao mesmo tempo, mostram-se incorretas, ao darem a entender que o problema incluído na última categoria de disputas pode ser solucionado, pelo simples fato de ficarem as cortes autorizadas a se afastarem das leis existentes do direito internacional, para invocar alguns princípios gerais de eqüidade e justiça. Ora, as cortes internacionais só poderiam invocar tais princípios se eles existissem mesmo. Elas não podem inventá-los nem apelar para eles, como se se tratasse de um *deus ex machina,* pronto a intervir sempre que uma corte internacional se veja no dilema entre privilegiar o *status quo* ou uma demanda por mudanças. A sociedade internacional ressente-se da falta de padrões de justiça de aceitação generalizada, com base nos quais poderiam ser determinados os respectivos méritos da defesa ou da crítica do *status quo* existente. Será de muito pouca utilidade autorizar uma corte a empregar tais padrões, caso os mesmos não existam realmente.

A sociedade internacional também carece de órgãos legislativos que, no decorrer dos processos de mudança pacífica, possam desempenhar funções semelhantes às que os órgãos legislativos realizam para a sociedade nacional. O artigo 19 do Pacto da Liga das Nações, assim como os artigos 10º e 14 da Carta das Nações Unidas, bem que tentaram fornecer os instrumentos para a efetivação de mudanças pacíficas. O artigo 19 do Pacto diz o seguinte: "De tempos em tempos, a Assembléia poderá convidar os membros a procederem a novo exame dos tratados que se tenham tornado inaplicáveis, bem como das situações internacionais cuja manutenção possa pôr em perigo a paz no mundo." E o artigo 10º da Carta estabelece: "A Assembléia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta poderá fazer recomendações aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àquele, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos." O artigo 14

da Carta refere-se de modo mais específico à "solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja a sua origem, que lhe (à Assembléia Geral) pareça prejudicial ao bem geral ou às relações amistosas entre as nações."

O artigo 19 do Pacto da Liga das Nações

Com respeito ao artigo 19 do Pacto da Liga das Nações, Frederick S. Dunn declara com toda a razão que ele "foi letra morta desde o começo."[3] Este artigo 19 só foi invocado uma vez, pela Bolívia contra o Chile, em 1920. Tendo em vista o parecer desfavorável de um comitê de juristas nomeados pela Assembléia da Liga das Nações, a Bolívia retirou o seu pedido e recusou-se, até 1929, a participar de qualquer atividade posterior da Liga.

Em seu parecer, os juristas apresentaram dois pontos importantes: um óbvio, e o segundo limitando seriamente a aplicabilidade do artigo 19. Declarava o parecer o que o texto do artigo 19 sugere de modo óbvio – que a Assembléia não tinha autoridade para modificar o texto de tratados de efeito vinculatório; que tais modificações estavam dentro da competência exclusiva das partes contratantes e que ele só poderia dar pareceres aos membros da Liga. A condição para dar tais pareceres, contudo, era a sua inaplicabilidade. E o comitê definia a inaplicabilidade dos tratados como sendo a intervenção de mudanças materiais e morais de tal modo radicais, que "a sua aplicação deixou de ser razoavelmente possível".[4] Teria de ser realmente pouco comum uma situação em que a perpetuação do *status quo* fosse tão abusiva a ponto de corresponder a esses requisitos.

[3] *Peaceful Change* (New York : Council on Foreign Relations, 1937), p. 111.
[4] *Journal of the Second Assembly of the League of Nations*, 1921, p. 281.

Suponhamos, entretanto, que a Assembléia tivesse aconselhado os membros em causa a reconsiderar os temos do tratado ou a admitir a existência de uma situação que ameaçava a paz. As partes tinham toda a liberdade para aceitar ou rejeitar tal recomendação. Se elas a aceitassem voluntariamente, poder-se-ia presumir que os interesses em jogo não eram tão vitais assim, e que, portanto, qualquer tipo de pressão externa, estímulo ou esquema para salvar as aparências as teria provavelmente induzido a aceitar o reexame do tratado ou a reconsiderar a situação. Contudo, consideração não significa acordo. As partes interessadas poderiam ter reconsiderado o tratado ou a situação, acatando a sugestão da Assembléia. Mas também poderiam não ter acordado sobre uma solução, e o artigo 19 não atribuía à Assembléia qualquer autoridade para impor uma solução àqueles países.

Pode-se especular se, nos termos do referido artigo 19, a Assembléia poderia ter feito recomendações somente com base em votação unânime ou se um voto majoritário teria sido suficiente. Se considerarmos que a unanimidade era exigida, teremos de concluir que a Assembléia não poderia sequer fazer recomendações, caso houvesse a oposição de um só país. E a nação cujos interesses pudessem vir a ser afetados negativamente por uma modificação do *status quo* iria com toda probabilidade opor-se à mudança. Se, por outro lado, as partes interessadas já tivessem chegado a um acordo quanto à conveniência de reconsiderar o *status quo*, elas não estariam necessitando de qualquer sugestão nesse sentido, e os procedimentos previstos no artigo 19 careceriam de qualquer propósito.

Caso, entretanto, consideremos que se impunha o voto majoritário, teremos uma situação semelhante àquela que, em nosso entendimento, viciou a implementação prática do sistema de segurança coletiva.[5] Em qualquer situação em que esteja em

[5] Ver Capítulo 24.

jogo a perpetuação do *status quo*, o mais provável é que a comunidade de nações se veja dividida em dois campos hostis. Um grupo favorecerá a perpetuação do *status quo*, e outro exigirá a sua derrubada. Constitui uma questão irrelevante saber que grupo conta com um maioria numérica. Em uma sociedade de nações soberanas, a única consideração que importa é saber onde repousa a preponderância do poder. Uma minoria de grandes potências certamente não levará em conta a opinião de países fracos ou médios. Já o parecer de uma maioria disposta a usar de sua força esmagadora será acatado pela minoria. Na realidade, contudo, o mais provável é que dois campos determinados se oponham um ao outro, desde que não disponham de forças muito desproporcionais entre si. Em uma contingência dessas, a questão não seria decidida em decorrência da opinião das nações contrárias ao *status quo*, que pudessem constituir maioria na Assembléia da Liga das Nações.

A Carta das Nações Unidas

Estas considerações, meramente especulativas no que diz respeito ao artigo 19 do Pacto da Liga das Nações, foram postas à prova mediante o desempenho efetivo dos órgãos das Nações Unidas. O artigo 18 da Carta, em seu parágrafo 2º, estipula que a Assembléia Geral das Nações Unidas, em obediência aos artigos 10º e 14, pode fazer recomendações, mediante uma maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Embora redigidos em termos mais amplos e menos específicos que o artigo 19 do Pacto, os artigos 10º e 14 da Carta têm por objetivo permitir às Nações Unidas a mesma função que o 19 deveria reservar para a Liga das Nações: a de abrir um caminho legal para a realização de mudanças pacíficas. Com notável freqüência, a Assembléia Geral das Nações Unidas valeu-se desse poder para fazer recomendações. Em muitas oportunidades, essas recomendações não tiveram nenhuma relevância para o problema de

mudança pacífica ou visaram apenas à manutenção do *status quo*, mediante a preservação ou a restauração da paz. Mesmo assim, foram levados ao exame da Assembléia Geral muitos casos que suscitaram essa questão de transformação política pacífica: Palestina, Coréia, Alemanha, Áustria, Hungria, Tunísia, Marrocos, Argélia, Irian Ocidental[*], Chipre, Formosa, o Canal de Suez, Jordânia, Líbano e as ex-colônias italianas. Em resumo, o saldo foi negativo, como não poderia deixar de ser.

Por outro lado, uma recomendação de alteração do *status quo* que seja aceitável para todas as partes em causa é simplesmente supérflua, pois seu acolhimento geral demonstra que quaisquer desentendimentos que pudesse haver entre as partes não afetava a distribuição global de poder entre as mesmas, mas dizia respeito somente a alguns ajustes dentro dessa moldura geral de poder, em relação à qual as partes estavam de acordo. De outra parte, uma recomendação para alterar o *status quo* que seja combatida por uma das partes em litígio resultará finalmente em letra morta ou terá de ser implementada. Disso resulta que, para ser efetiva, a recomendação terá de ser apoiada pela força. A estipulação de que tais pedidos fossem feitos pela Assembléia Geral se deveu ao desejo de que essa transformação de uma recomendação em uma decisão fosse concretizada pelo único órgão das Nações Unidas a que a Carta deu o poder de usar a força: o Conselho de Segurança. Uma vez que este se viu impedido de recorrer à força, as recomendações da Assembléia Geral permaneceram letra morta.

Se nem todas as partes estiverem de acordo, a mudança pacífica só será possível sob as condições ideais do sistema de segurança coletiva, no qual uma força esmagadora é mobilizada

[*] Nova Guiné Ocidental, de acordo com o uso no Brasil. [Nota do Tradutor]

para ser usada contra uma parte discordante. Uma vez que, como já vimos, a concretização dessas condições é altamente improvável, os mecanismos criados para agilizar essas transformações ordeiras acabam, de modo geral, permanecendo inoperantes. Se eles porventura vierem mesmo a ser postos em operação, ou não haverá qualquer mudança, ou a mudança que deles resultar não será pacífica. Em outras palavras, ou as recomendações de mudanças não serão implementadas, ou será a guerra quem decidirá a questão entre as nações que favorecem a mudança e as que a ela se opõem. Não há qualquer outra possibilidade em uma sociedade de nações soberanas. Sim, porque estas são levadas à ação pelo que elas consideram como seus interesses nacionais, e não pela fidelidade a um bem comum que, na qualidade de padrão comum de justiça, simplesmente não existe na sociedade das nações.

Capítulo XXVII

GOVERNO INTERNACIONAL

Os remédios indicados para a anarquia e a guerra internacional, já discutidos até aqui, são todos específicos. Eles atacam um problema de ordem particular, em que são manifestas a falta de ordem internacional e a tendência para a guerra, e tentam resolver a questão de escopo geral da ordem e da paz internacionais por meio da solução daquele problema particular. O governo internacional deve a sua existência ao reconhecimento de que a paz e a ordem são produtos não de um mecanismo específico que resolva um problema particular, mas do vínculo comum que une uma sociedade integrada sob uma autoridade e uma concepção de justiça comuns. Como encontrar tal autoridade em uma sociedade de Estados soberanos e como criar uma tal concepção de justiça deve constituir, portanto, a missão a ser cumprida por qualquer tentativa de governo internacional.

Cada uma das três guerras mundiais do último século e meio foi seguida de uma tentativa de estabelecer-se um governo internacional. O fracasso completo em manter-se uma ordem e paz internacional produziu um esforço global no sentido de torná-las mais seguras. A Santa Aliança seguiu-se às Guerras Napoleônicas; a Liga das Nações, à Primeira Guerra Mundial; e as Nações Unidas, à Segunda Guerra Mundial. Com respeito a cada uma dessas três tentativas de criar-se um governo internacional, há três perguntas a serem feitas: (1) onde está investida a autoridade para governar, ou a quem cabe governar? (2) Por que princípio de justiça deve ser guiado o governo, ou qual é a concepção de bem comum a ser concretizada pelo governo? (3) Até que ponto foi o governo capaz de manter a ordem e a paz?

A Santa Aliança

História

O governo internacional geralmente chamado de Santa Aliança era baseado em três tratados: o Tratado de Chaumont, de 9 de março de 1814; a Aliança Quádrupla, assinada em Paris, em 20 de novembro de 1815, e o Tratado da Santa Aliança, de 26 de setembro de 1815. Pelo Tratado de Chaumont, a Áustria, a Grã-Bretanha, a Prússia e a Rússia concluíram uma aliança por vinte anos, com o propósito de impedir o retorno da dinastia napoleônica à França e garantir o ajuste territorial que seria feito no final da guerra contra Napoleão. A Aliança Quádrupla reafirmou os dispositivos do Tratado de Chaumont e, no seu artigo VI, estabeleceu os princípios do que veio a ser conhecido como o "governo congressional" ou "diplomacia por meio de conferência".[1]

Em contraste com a Aliança Quádrupla – que apresentava o direito internacional do governo constitucional da Santa Aliança –, o Tratado da Santa Aliança propriamente dito, que deu o seu nome ao governo internacional, não continha quaisquer princípios de governo. Ele proclamava a adesão de todos os soberanos aos princípios da Cristandade, com Deus como o efetivo soberano do mundo. Seu texto está repleto de expressões como "serviço recíproco", "boa vontade inalterável", "afei-

[1] O artigo VI estipula o seguinte: "No sentido de assegurar e facilitar a execução do presente Tratado, e para consolidar as íntimas relações que unem hoje os 4 Soberanos para o bem do mundo, as Altas Partes Contratantes concordaram em renovar, em períodos fixos, quer sob os auspícios imediatos dos Soberanos, ou por meio de seus respectivos Ministros, reuniões dedicadas aos grandes interesses comuns e ao exame das medidas que, em qualquer desses períodos, forem julgadas as mais saudáveis para o repouso e a prosperidade dos povos, e para a manutenção da paz do Estado."

ção mútua", "caridade cristã", "fraternidade indissolúvel". Assinado originalmente pelos monarcas da Áustria, Prússia e Rússia, a Santa Aliança recebeu a adesão de todos os soberanos europeus, com a exceção do papa e do sultão.[2] Obviamente inspirado pelo czar Alexandre I da Rússia, ele reafirmou a unidade moral da Europa. Essa reafirmação de um consenso moral entre as nações constitui a principal função efetivamente realizada pelo Tratado da Santa Aliança.

O Tratado da Santa Aliança não teve maior significação para as operações concretas do governo internacional que levava o seu nome. Os seus princípios eram evocados de tempos em tempos pelo czar, afirmados em palavras e rejeitados em ações pelas outras potências. Castlereagh, que era o ministro do Exterior britânico na época da conclusão do Tratado, chamou-o de "uma peça de misticismo e tolice sublimes", e o chanceler austríaco Metternich fez pilhérias vulgares em torno dele. Apesar disso, ele serviu como justificativa moral dos princípios de justiça propugnados pelos três signatários originais do documento e para as políticas com as quais eles buscaram concretizar esses princípios. Desse modo, o Tratado da Santa Aliança também desempenhou uma função ideológica e se tornou o símbolo de toda aquela época de relações internacionais.

Em 1818, os quatro signatários da Quádrupla Aliança admitiram a França como o quinto membro, com direito a tomar parte em todas as futuras reuniões, por força do artigo VI daquele tratado. Em uma circular assinada em 1820, durante o Congresso de Troppau, a Áustria, a Prússia e a Rússia assumiram o compromisso de jamais reconhecer a qualquer povo o

[2] O monarca britânico não pôde aderir formalmente, por motivos constitucionais; foi o primeiro-ministro quem efetuou a adesão informalmente.

direito de delimitar o poder de seu monarca. Esse acordo é conhecido como a Neo-Santa Aliança. Castlereagh, em dois despachos do mesmo ano, recusou-se a participar de políticas cujo propósito consistia em interferir pela força nos assuntos internos de outros países. O seu sucessor, George Canning, manteve esse princípio no Congresso de Verona, em 1822, que foi o último dos congressos de que a Grã-Bretanha participou.

Quando lhe chegou às mãos a notícia do fracasso do Congresso de Verona, Canning, em uma carta ao diplomata britânico Bagot, datada de 3 de janeiro de 1823, saudou o fim do governo internacional por meio de congressos e, no que dizia respeito à Grã-Bretanha, o início de uma nova era, ao invocar com ímpeto o princípio religioso da Santa Aliança: "Cada nação para si, e Deus para todas!". A política de governo por conferência, como atividade operante, não sobreviveu à deserção britânica. Após mais duas tentativas abortadas – uma, com referência às colônias espanholas; a outra, ligada à Grécia e à Turquia –, ela acabou morrendo em 1825.

O sistema de governo internacional global instituído pelo artigo VI da Quádrupla Aliança, de 20 de novembro de 1815, não chegou a durar uma década sequer. O tempo de vida do sistema de conferências de embaixadores para solucionar problemas especiais teve menor duração ainda. Ele também fora estabelecido pelos Tratados de 1815, e era constituído por três órgãos: os embaixadores da Áustria, Grã-Bretanha, Prússia e Rússia junto ao governo francês, que cuidavam principalmente dos problemas decorrentes dos tratados de paz firmados com a França, embora continuassem a agir, de modo geral, como o órgão executivo supremo da Quádrupla Aliança; os embaixadores das grandes potências, que se reuniam em Londres para organizar a abolição do comércio escravocrata; e a conferência embaixatorial em Frankfurt, para a discussão de problemas alemães. Todos esses órgãos já haviam desaparecido por volta de 1818.

O governo pelas grandes potências

O governo internacional da Santa Aliança era dirigido pelas grandes potências. Sua natureza geral foi assim descrita pelo estadista e escritor austríaco Gentz:

> "O sistema que foi estabelecido na Europa desde 1814 e 1815 representa um fenômeno inédito na história do mundo. O princípio de equilíbrio ou, para melhor dizer, de contrapesos, formado por alianças particulares – princípio esse que tem governado e, na maioria das vezes, perturbado e coberto a Europa de sangue nos últimos três séculos –, foi suplantado pelo princípio de uma união geral, que congrega a soma total dos Estados em uma federação, sob a direção das maiores potências. Os Estados de segunda, terceira e quarta categoria submetem-se em silêncio e sem qualquer estipulação prévia às decisões tomadas em conjunto pelas potências preponderantes; e a Europa parece finalmente formar uma grande família política, unida sob os auspícios de um areópago criado por ela mesma." [5]

A distinção entre potências grandes e pequenas, como fato político indicador das diferenças extremas de poder entre as nações, constitui naturalmente uma das experiências elementares da política internacional. Na qualidade de instituição de política e organização internacional, geradora de diferenças no status legal das nações, ela brotou do cérebro de Castlereagh e tornou-se o próprio fundamento do esquema adotado em 1815. É bem verdade que o protocolo do Congresso de Aix-la-Chapelle,

[5] Friedrich Gentz, *Dépêches Inédites du Chevalier de Gentz aux Hospodors de Valachie* (Paris: E. Plon, 1876), Vol. I, p. 354. A tradução para o inglês foi suprida pelo autor.

de 15 de novembro de 1818, ao dispor sobre as futuras reuniões das cinco grandes potências, também estipulava "que, no caso em que essas reuniões tivessem por objeto assuntos especialmente ligados aos interesses de outros Estados da Europa, elas somente se realizariam em conseqüência de um convite formal da parte desses Estados aos quais tais assuntos pudessem interessar, e sob a expressa reserva de seu direito de participação direta, quer diretamente, quer por meio de seus Plenipotenciários". No entanto, essa estipulação jamais teve influência apreciável sobre as políticas da Santa Aliança e, mais particularmente, da Neo-Santa Aliança.

Significação dupla do status quo

Quanto à indagação sobre que princípio de justiça guiava a Santa Aliança, a resposta parece ser muito clara: a manutenção da paz sobre a base do *status quo*. Esse princípio nunca foi tão expresso de modo mais claro do que na declaração das cinco potências, assinada em Aix-la-Chapelle, em 15 de novembro de 1818: "O objeto desta União é tão simples quanto grande e salutar. Ela não se destina a qualquer nova combinação política – a nenhuma alteração nas Relações sancionadas pelos Tratados existentes. Calma e coerente nos seus procedimentos, ela não tem qualquer objeto que não seja a manutenção da Paz e a garantia dessas transações sobre as quais a Paz foi fundada e consolidada."

Essa resposta, contudo, se torna altamente ambígua quando suscitamos a questão seguinte, sobre o que se quis dizer com a expressão "*status quo*". O que a Grã-Bretanha entendia, desde o início, não era absolutamente o mesmo que valia para Rússia, do mesmo modo como a concepção de *status quo* que guiava os princípios da Neo-Santa Aliança era diametralmente oposta às idéias por trás das políticas de Castlereagh e Canning. O *status quo* que a Grã-Bretanha procurava preservar, por meio

da instrumentalidade da Santa Aliança, se limitava estritamente à situação política existente no final das guerras napoleônicas e dizia respeito à França. Para os políticos ingleses, o perigo mortal em que Napoleão pusera as Ilhas Britânicas era idêntico à ameaça que o Império Napoleônico impusera ao equilíbrio de poder europeu. A Grã-Bretanha estava disposta a apoiar um governo internacional cujo propósito fosse impedir o surgimento de um novo conquistador saído do solo francês e, para tal fim, aplicar o ajuste de paz de 1815, assinado contra a França. A idéia britânica de *status quo* era limitada ao ajuste territorial de 1815 e à exclusão do acesso ao trono francês de um membro da família napoleônica. A esse respeito, não havia qualquer diferença nas políticas externas de Castlereagh e de Canning.

A concepção de *status quo* que determinava as políticas da Rússia, desde o começo, e as da Áustria, Prússia e França, a partir do final da segunda década do século XIX, não estavam sujeitas a limites territoriais ou de assunto temático. De acordo com esse entendimento, formulado em termos mais intransigentes do que seria realmente possível realizar sob as condições políticas existentes, o propósito supremo do governo internacional da Santa Aliança consistia em manter em qualquer parte do mundo o *status quo* territorial de 1815 e o *status quo* constitucional da monarquia absoluta. O instrumento de concretização do segundo desses objetivos teria de consistir na intervenção nos assuntos internos de todas as nações em que a instituição da monarquia absoluta parecesse estar correndo perigo.

A conseqüência inevitável desse tipo de intervenção era o acréscimo de poder das nações interventoras. Quanto mais disseminados se tornavam os movimentos nacionais e liberais, maiores faziam-se as possibilidades de que a nação, ou grupo de tais nações interventoras, aumentasse a sua força e se expandisse, vindo a perturbar novamente o *status quo*. A maior beneficiária desse processo teria de ser a Rússia. E, a partir desse ponto, a Grã-Bretanha e a Rússia tomaram caminhos distintos.

A Grã-Bretanha não tinha, durante quase um quarto de século, combatido o Império Napoleônico, alimentado pelo dinamismo da Revolução Francesa, para trocá-lo agora por um Império Russo, inspirado pelo misticismo religioso da irmandade universal e do governo absoluto. Na medida em que a expansão dos movimentos nacionais e liberais proporcionou à Neo-Santa Aliança uma oportunidade para testar os seus princípios de intervenção geral, a Grã-Bretanha manteve-se distante desta última e oposta às suas políticas. Quando, em 1818, a Rússia propôs enviar um exército aliado para auxiliar a Espanha em sua guerra contra as suas colônias americanas, a Grã-Bretanha conseguiu evitar a execução desse plano. Contudo, em 1820, quando estalaram revoluções em Nápoles, Piemonte e Portugal, a Áustria, em nome da Neo-Santa Aliança, restaurou em seus tronos as monarquias absolutas em Nápoles e Piemonte, pela força das armas. Em 1820, estourou uma revolução na Espanha. Indo contra o regime constitucional nesta instalado, a França interveio pela força das armas em 1823, agindo por conta própria, mas com o apoio moral da Áustria, da Prússia e da Rússia.

Paz, ordem e interesse nacional

Essas ações da Santa Aliança revelam dois fatos. O primeiro é a ausência de ameaça séria de guerra em qualquer dessas situações. Era muito grande a disparidade de poder entre o Estado interventor e o objeto da intervenção – o grupo revolucionário que tinha de lutar não somente contra seus próprios compatriotas anti-revolucionários, mas também contra um exército estrangeiro –, a ponto de dar à intervenção o caráter de uma expedição punitiva, e não o de uma guerra.

O segundo fato está na determinação das políticas de todos os países, em função dos seus interesses nacionais, muito embora a linguagem da diplomacia daquele período admitisse certas condescendências às predileções místicas do czar russo. Isso

se mostra de modo mais óbvio nas ações da Grã-Bretanha. Nem Castlereagh nem Canning – que era particularmente franco e eloqüente a este respeito – se davam ao trabalho de esconder o fato de que eles eram guiados pelos interesses tradicionais da Grã-Bretanha, limitados somente pelo interesse geral na paz e na segurança. Tanto a intervenção austríaca na Itália como a incursão francesa na Espanha foram ditadas pelos interesses nacionais tradicionais. Essa conexão é demonstrada claramente pela própria circunstância de que a política de intervenções por parte da Áustria e da França nos assuntos de seus vizinhos do sul sobreviveu à Santa Aliança por quase meio século.

Mais importante ainda, para os fins de nossa discussão, é a vitória que os interesses nacionais particulares obtiveram sobre os princípios gerais da Santa Aliança, sempre que ambos foram postos em conflito, o que aconteceu duas vezes, em 1820 e 1822. Nos dois casos, a Rússia propôs uma intervenção coletiva por parte de todos os membros da Aliança e, para esse fim, ofereceu enviar um grande exército russo à Europa Central e Ocidental. Pelo que já foi aqui dito sobre a volta da Grã-Bretanha à sua tradicional política de equilíbrio de poder, é óbvio que ela se oporia, como se opôs, a tal proposta. O caráter ideológico dos princípios da Santa Aliança é demonstrado pelo fato de que à oposição da Grã-Bretanha juntou-se a Áustria, que representava o outro pilar da Neo-Santa Aliança. Esses princípios eram invocados sempre que parecessem assegurar uma justificação moral às políticas ditadas pelo interesse nacional. Mas eram discretamente postos de lado sempre que nada oferecessem em defesa do referido interesse nacional.

É bastante instrutiva a esse respeito a atitude tomada pelas grandes potências, em 1821, quando os gregos se revoltaram contra os turcos. Tal situação constituiu, por outro lado, o único episódio, surgido durante a era da Santa Aliança, em que se continham os germes de um conflito geral e que, no século seguinte, levaria por várias vezes à efetiva eclosão de uma guerra. Segundo os

princípios da Neo-Santa Aliança, só era permitido adotar uma atitude em face de uma revolta nacional contra um governo legítimo: este tinha de receber apoio ativo. Embora não fosse essa a resposta exigida pelo interesse nacional do poder mais afetado.

A Rússia sempre fora o protetor tradicional dos súditos do Império Otomano que seguiam a fé cristã ortodoxa. A posse de Constantinopla constituía um sonho secular dos soberanos em Moscou. Por isso, quando estourou a revolta dos gregos, o czar russo, em absoluto desprezo aos princípios da Neo-Santa Aliança, mostrava-se inclinado a declarar guerra contra a Turquia. A Áustria e a Grã-Bretanha, do outro lado, só poderiam ver com muita apreensão – já sentida antes e que se prolongaria ainda por mais um século – o aumento do poder russo nos Bálcãs e o avanço da Rússia em direção ao Mediterrâneo. E, desse modo, tanto Castlereagh, o grande oponente da Neo-Santa Aliança, como o seu mais ardente protetor, o chanceler austríaco Metternich, deram-se as mãos no intuito de dissuadir a Rússia de tomar medidas ativas em apoio dos insurgentes gregos. O fato de que eles se tenham valido com êxito dos princípios da Neo-Santa Aliança contra o seu próprio autor dos mesmos constitui talvez um comentário irônico sobre as dificuldades com que tem de defrontar-se qualquer política externa que seja baseada mais em princípios abstratos do que no claro reconhecimento do interesse nacional. Para nos valermos do comentário de Castlereagh: já é bastante difícil, no campo dos assuntos internacionais, manter em equilíbrio a balança do poder "entre nações em conflito"; muito mais difícil ainda é preservar tal equilíbrio "entre princípios conflitantes".

Quando, finalmente, se tornou agudo o risco de uma guerra entre a Rússia e a Turquia, em 1826, não foi a defunta Santa Aliança quem conseguiu evitar o perigo, mas a audaciosa iniciativa de Canning de negociar um acordo com a Rússia, no sentido de forçar a Turquia a fazer concessões aos gregos, sem que, com isso, a Rússia ganhasse vantagens imediatas advindas de tais re-

formas internas. Pouco depois da morte de Canning, acabou ocorrendo o que ele conseguira evitar: em 1828, a Rússia, sozinha, declarou guerra contra a Turquia, colocando-a à sua mercê. A deflagração dessa guerra talvez se devesse em parte ao declínio da capacidade britânica de comando político, após o passamento de Canning. Com certeza, ela não resultava absolutamente da ausência do governo internacional da Santa Aliança.

Pode-se dizer, pois, que a Santa Aliança representou um experimento efêmero que em nada contribuiu para a manutenção da paz internacional. Na condição de governo internacional capaz de impor o seu comando na esfera da dominação, ela só teve êxito por pouco mais de meia década. Na hora mesma de seu fastígio, em 1818, Friedrich Gentz, que fora um de seus arquitetos e seu principal filósofo, pôs o dedo em sua debilidade congênita:

> "A mais forte objeção ao sistema presente consiste na dificuldade óbvia de manter por muito tempo a combinação dos elementos heterogêneos de que ele se compõe. Os mais divergentes interesses, as tendências mais antagônicas, as predições, pontos de vista e pensamentos secretos mais contraditórios se encontram no momento abarcados e submersos na ação comum de uma liga, que se assemelha muito mais a uma coalizão, criada para a consecução de um propósito extraordinário, do que a uma aliança autêntica, baseada em interesses distintos e permanentes. Foi necessária a reunião de circunstâncias únicas para produzir tal liga. Seria contra a índole humana e contra a natureza das coisas esperar que essa mesma liga pudesse substituir, por um período mais longo, a oposição e o conflito a que a diversidade de situações, de interesses e de opiniões sempre leva um número de nações independentes, cada qual necessariamente marcada por sua natureza e por seu plano de ação particulares." [1]

[1] *Ibid.*, p. 355.

Foram duas as fragilidades congênitas que tornaram inevitável a morte prematura da Santa Aliança. A primeira residia na oposição diametral existente entre os dois membros principais, quanto à significação concreta, em termos políticos, do que seria a defesa do *status quo* – consentida por todos como devendo constituir o princípio norteador da justiça em abstrato. Esse significado era determinado em função dos interesses nacionais dos membros individuais. Se esses interesses calhassem de coincidir, a Aliança poderia agir em uníssono como um órgão coletivo. Caso eles divergissem – como teria de ocorrer de tempos em tempos, e como acontecia sempre no caso da Grã-Bretanha e da Rússia –, as Aliança cessava de funcionar.

A outra deficiência de que padecia a Santa Aliança residia no contraste entre o princípio de justiça – que os governos da Rússia, Prússia e Áustria haviam aceito como devendo ser o guia para a ação política concreta – e a concepção de justiça de que comungava a maioria dos indivíduos submetidos ao domínio da Santa Aliança. Esse conflito entre os princípios de um governo legítimo e os princípios de liberalismo e nacionalismo fez com que a operação de um governo internacional inspirado pelos primeiros princípios se tornasse dependente do uso contínuo de forças armadas para proteger e restaurar monarquias absolutas e as suas possessões ao redor do mundo.

Podemos fazer conjecturas sobre por quanto tempo um governo internacional poderia ter realizado tal tarefa, caso todos os seus membros compartilhassem das convicções e do zelo de Alexandre I da Rússia. A Santa Aliança não poderia continuar operando contra a oposição de alguns de seus membros e dos povos sujeitos ao seu domínio. No tempo de Castlereagh, essa oposição dupla se movimentava em linhas paralelas, mas sem se contatarem, uma vez que ele se abstinha de cooperar ativamente com as políticas da Neo-Santa Aliança. Deveu-se a Canning a grande inovação – logo favorecida pela força crescente dos movimentos nacionais e liberais e mais tarde aperfeiçoada pelo seu sucessor

Palmerston – de empregar esses movimentos em apoio dos propósitos britânicos, isto é, como pesos adicionais nos pratos da balança do poder. Foi Canning quem deu entrada à política britânica voltada para o continente europeu, a qual permaneceria como um vetor predominante ao longo de todo o século XIX.

O governo internacional da Santa Aliança não dispunha de qualquer modalidade de organização permanente e, além dos efêmeros comitês de embaixadores já mencionados, só contava com um certo número de congressos internacionais destinados a solucionar questões internacionais correntes. Apesar disso, a Santa Aliança era um governo internacional no verdadeiro sentido do termo. Uma lista incompleta da agenda do seu Congresso de Aix-la-Chapelle bastará para ilustrar o âmbito de suas atividades governamentais: as reivindicações dos príncipes alemães que acabavam de ter sua posição rebaixada, contra os abusos de seus novos soberanos; a petição do Eleitor de Hesse, no sentido de modificar o seu título para o de rei; o pedido da mãe de Napoleão pela libertação de seu filho; as reclamações do povo de Mônaco contra o seu príncipe; as pretensões da Bavária e da Casa de Hochberg à sucessão em Baden; uma disputa entre o duque de Oldenburgo e o conde Bentinck a respeito da propriedade senhorial de Knupenhaussen; a situação dos judeus na Áustria; a hierarquia dos diversos representantes diplomáticos; a supressão do comércio escravista e da pirataria barbaresca; e finalmente a questão das colônias espanholas.

O Concerto da Europa

Em comparação com essas atividades governamentais tão abrangentes da Santa Aliança, o século seguinte se mostrou retrocessivo. O espetáculo de um governo formado por grandes potências passando em julgamento os assuntos do mundo só viria a reaparecer em 1919, quando o Conselho da Liga das Nações retomou o papel que fora representado pela Santa Ali-

ança. Contudo, o período entre a era da Santa Aliança e a da Liga das Nações não esteve totalmente isento de tentativas *ad hoc* de solucionar os problemas internacionais por meio de uma ação concertada das grandes potências. Depois da falência da Santa Aliança, as grandes potências continuaram a reivindicar para si a responsabilidade pela solução daquelas questões políticas que, sem tal tipo de remédio, poderiam levar à guerra. Essa responsabilidade foi exercitada em uma série de conferências convocadas para lidar com problemas que punham em perigo a paz, tais como a questão belga, no início dos anos 1830; a questão do Oriente, no começo da década de 1850 e novamente em 1878; e os problemas da África, nos alvores do século XX. Foi a essa responsabilidade das grandes potências para com a paz do mundo, que operava mediante conferências *ad hoc*, e geralmente conhecidas como o Concerto da Europa, que *sir* Edward Grey apelou em vão às vésperas da Primeira Guerra Mundial.

O chamado Concerto Europeu diferia, sob dois aspectos, de um autêntico governo internacional. Em primeiro lugar, não era institucionalizado. Não havia qualquer acordo entre as grandes potências no sentido de se reunirem regularmente, ou de sequer se reunirem. Elas se reuniam sempre que a situação internacional parecesse requerer uma ação concertada. Por outro lado, o Concerto Europeu, como já foi aqui observado,[5] já não era mais animado por um forte consenso moral que teria neutralizado os conflitos e propiciado paradigmas para os julgamentos e ações comuns. O fosso que a Revolução Francesa criara entre o racionalismo e a legitimidade iria permanecer aberto durante todo o transcurso do século XIX. Podia, por vezes, estreitar-se

[5] Ver páginas 456 e seguintes.

ou alargar-se, mas jamais se fechou. Somente com o final da Primeira Guerra Mundial, triunfou o princípio nacional, levando à ruína as velhas monarquias da Europa Central e Oriental.

E contudo, a despeito dessa falta de um forte consenso moral, de um governo exercido por conferências, devidamente institucionalizado, e muito menos organizado, o Concerto da Europa mostrou-se vitorioso ao preservar a paz geral durante os noventa anos de sua existência. O único conflito internacional de maior importância experimentado nesse período, a Guerra da Criméia de 1854-56, deveu-se a uma série de acidentes. Se algum desses episódios tivesse deixado de acontecer, aquela guerra poderia ter sido evitada. O Concerto da Europa já havia entrado em entendimento quanto à fórmula da paz, mas um atraso de vinte e quatro horas na transmissão da fórmula acabou transfornando a situação.

A que se deve atribuir o sucesso do Concerto Europeu na prevenção das guerras gerais? Devemos mencionar três fatores. Naquele período da história, o consenso moral da comunidade européia, que ainda sobrevivia como um eco muito débil, viu-se fortalecido, contudo, pelo clima humanitário dos tempos. A configuração política, como já vimos,[6] facilitava a expansão territorial para espaços politicamente vazios, de que resultava uma acomodação de interesses conflitantes. Finalmente, contudo, e ainda mais importante, aquele período da história acompanhou uma sucessão de brilhantes diplomatas e estadistas, que sabiam como fazer a paz, como preservá-la, e como manter as guerras curtas e limitadas em seu escopo. A prodigiosa lição que sua obra transmite a nossa era será devidamente examinada mais adiante neste livro.

[6] Ver páginas 633 e seguintes.

A Liga das Nações

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, começou uma nova era na história do governo internacional. A Liga das Nações revelou, em suas funções, uma grande semelhança com a Santa Aliança. Em sua organização, contudo, ela representou uma mudança radical por comparação com o experimento do século anterior.

Organização

Diferentemente da Santa Aliança, a Liga das Nações era uma organização real, com personalidade jurídica, órgãos e agentes próprios. Seus órgãos políticos eram a Assembléia, o Conselho e a Secretaria Permanente. A Assembléia se compunha de representantes de todos os Estados membros. Tanto na Assembléia como no Conselho, cada Estado dispunha de um voto, e requeria-se a unanimidade de todos os membros presentes para todas as decisões políticas, inclusive as relativas à prevenção das guerras.[7] As principais exceções eram o artigo 15, parágrafo 10º[8], e a norma de que, nas decisões relativas a decisões sobre conflitos internacionais, não poderiam ser contados os votos das partes nas referidas disputas.

[7] Cf. a ênfase que a Corte Permanente de Justiça Internacional deu aos princípios de unanimidade em seu Parecer Consultivo referente ao artigo 3º, parágrafo 2º, do Tratado de Lausanne (Fronteira entre a Turquia e o Iraque): "Em um órgão .... que tem por missão tratar de qualquer matéria 'dentro da esfera de ação da Liga ou que possa afetar a paz do mundo', a observância da regra de unanimidade é indicada naturalmente e até mesmo de modo necessário. Somente se contarem com o apoio do consentimento unânime dos Poderes que o compõem, poderão as decisões do Conselho dispor do grau de autoridade que elas precisam ter: o próprio prestígio da Liga das Nações poderia correr perigo, se fosse admitido, na ausência de um dispositivo expresso para tal fim, que decisões importantes pudessem ser aprovadas por uma maioria. Além do mais, é difícil admitir que resoluções com o potencial de afetar a paz do mundo pudessem ser adotadas contra a vontade daqueles Membros do Conselho que, embora constituindo uma minoria, seriam chamados, por força de sua posição política, a arcar com a maior parcela das responsabilidades e conseqüências decorrentes daquelas Resoluções." (*P. C. I. J.*, Série B, Nº 12, p. 29).

[8] Para o texto, ver página 850, nota 9.

O Conselho era composto de dois tipos de membros: os permanentes e os não permanentes. Todas as grandes potências que pertencessem em um dado momento à Liga eram membros permanentes, a saber: originalmente a França, a Grã-Bretanha, a Itália e o Japão, a que depois foram acrescentadas a Alemanha e a União Soviética. Os não permanentes eram também quatro, inicialmente. Esse número foi sendo elevado sucessivamente até 1936, quando o Conselho passou a ter onze membros não permanentes. Portanto, era igual, originalmente, o número de membros permanentes e não permanentes. A partir de 1922, os membros não permanentes passaram a contar com uma maioria cada vez maior sobre os permanentes. Em 1939, depois que a Alemanha, a Itália e o Japão se afastaram e que a União Soviética foi expulsa, o Conselho contava com dois membros permanentes (França e Grã-Bretanha) e onze membros não permanentes.

O que importa notar, com vistas à distribuição de poder entre nações grandes e pequenas, não é a sua relação numérica, mas a lista dos membros permanentes do Conselho, entre as grandes potências. Dada a sua qualidade de membros permanentes, a que se associa a regra da unanimidade, as grandes potências podiam estar certas de que o Conselho não poderia passar quaisquer decisões sem o consentimento de todas elas. Por outro lado, a distribuição da força de voto em um órgão internacional nunca é exatamente o que parece. Nenhuma grande potência jamais ficará sozinha, ao votar a favor ou contra uma determinada medida, a não ser que ela queira permanecer só. Do mesmo modo, nenhum grupo de grandes potências jamais terá de correr o risco de perder uma votação, caso ele esteja realmente interessado em não ficar com a minoria sobre uma questão em particular. A maioria dos países pequenos e médios dependem econômica, militar e politicamente do apoio de uma grande potência. Tal nação dificilmente votará contra uma grande potência que lhe tenha insinuado estar esperando que a referida pequena nação deverá acatar o rumo dado. Assim, qual-

quer grande potência controlava uma grande quantidade de votos dos membros pequenos e médios da Liga. Caso surgisse qualquer questão importante, a França poderia estar certa dos votos da Bélgica, da Checoslováquia, da Iugoslávia, da Romênia e – por mais de uma década – da Polônia. A Grã-Bretanha, por seu lado, podia contar com os votos dos domínios da Comunidade Britânica, dos países escandinavos e de Portugal.

Essa influência controladora das grandes potências, independentemente da estrutura legal da organização, operava na Liga das Nações lado a lado com a liderança intelectual dos representantes de um certo número de nações médias e pequenas. Esses representantes exerciam uma influência sobre o trabalho da Liga das Nações, que era totalmente desproporcional ao poder dos seus países particulares e independente dele. O cenário em que atuava essa liderança estava primordialmente na Assembléia. E esta, em contraste com a Assembléia Geral das Nações Unidas, tinha poderes para ditar decisões obrigatórias não somente com respeito a matérias rotineiras ou questões de importância secundária, como também sobre problemas políticos, tais como medidas de preservação da paz. [9] Até certo ponto, a Assembléia da Liga das Nações representou o papel de um parlamento real, cuja liderança coube muitas vezes ao representante mais bem qualificado, sem ter em conta o poder de seu país, e até mesmo os seus interesses.

Contudo, essa liderança se detinha no ponto em que começavam os interesses das grandes potências. Nas grandes crises da Liga, a liderança das grandes potências se afirmava firmemente. Quando, no tocante a um conflito de importância política de primeira categoria – tal como a Guerra Ítalo-Etíope

[9] Ver o artigo 3º, parágrafo 3º, do Pacto da Liga das Nações.

ou a Guerra Civil Espanhola –, as atitudes de alguns pequenos países divergiam das das grandes potências, as políticas destas últimas só podiam prevalecer. Sim, porque a preponderância das grandes potências no cenário internacional é um fato, assim como a predominância de grandes organizações também é um fato, na sociedade nacional. Não há qualquer arranjo ou dispositivo organizacional, a não ser a própria destruição dessa predominância da força, que possa desfazer as conseqüências políticas dessa disparidade de poder. Assim, as pequenas nações gozavam na Liga de uma oportunidade de influência e ação independente muito maior de que jamais haviam tido nos tempos modernos. Apesar disso, o governo internacional, tal como representado pela Liga das Nações, e pelo menos no que diz respeito à alta política, foi na realidade um governo das grandes potências.

Significação dupla do status quo: França versus Grã-Bretanha

Quais eram os princípios de justiça que caberia ao governo internacional da Liga das Nações realizar? Essa pergunta encontrou uma resposta simbólica no fato de que os 26 artigos do Pacto da Liga eram idênticos aos 26 artigos dos tratados de paz que decidiram as questões deixadas pela Primeira Guerra Mundial. Com isso, tornou-se óbvia desde o início a conexão íntima entre a Liga das Nações e o *status quo* de 1919, conexão essa que os dispositivos do Pacto revelam explicitamente. O seu Preâmbulo refere-se ao "direito internacional como a real norma de conduta entre governos" e ao "escrupuloso respeito por todas as obrigações derivadas de tratados". O artigo 10º faz da Liga das Nações a defensora do *status quo* territorial de 1919, ao estabelecer para os seus membros a obrigação legal de "respeitar e preservar contra qualquer agressão externa a integridade territorial e a efetiva existência de todos os membros da Liga".

Todas as prescrições dos artigos seguintes, relativas à solução de disputas e à sua implementação, devem lidas à luz dessas disposições do artigo 10º. São elas que estabelecem o padrão pelo qual viriam a ser orientados os órgãos da Liga, não só ao avaliar as reivindicações e ações das nações, como ao propor métodos para enfrentar qualquer ameaça à paz.

É verdade que os formuladores do Pacto buscaram atenuar o estigma segundo o qual a Liga estaria completamente identificada com o *status quo* de 1919. Para tal fim, eles previram, no artigo 19, a possibilidade de uma mudança política por meios pacíficos. Já apontamos a fraqueza intrínseca desse mecanismo, que permaneceu desde o começo como letra morta. Contudo, à parte de suas debilidades intrínsecas, o artigo 19 perde qualquer efetiva relevância, em seu isolamento de órfão dentro da estrutura do Pacto, e sobretudo se for comparado à conexão orgânica mediante a qual o artigo 10º se vincula, por um lado, com os tratados de paz de 1919 e, por outro, com os dispositivos dos artigos 11 a 16 do Pacto, relativos à preservação da paz e ao cumprimento obrigatório da lei. O artigo 19, portanto, representava pouco mais do que uma concessão verbal ao fato inegável da mudança. A sua lei fundamental, não menos que a sua origem, idêntica aos tratados de paz de 1919, tornou inevitável que a Liga, na qualidade de órgão operador de um governo internacional, tivesse de julgar e agir como defensora do *status quo*.

Dois princípios estavam subjacentes como fundamentos do *status quo* de 1919: a incapacitação permanente da Alemanha para combater qualquer guerra e o princípio da autodeterminação. Contudo, desde o início, a Grã-Bretanha e a França, que eram as duas nações principalmente responsáveis pelas políticas da Liga, interpretavam de modo bem diferente esses dois princípios, motivo por que tentaram conformar as políticas da Liga, segundo as suas respectivas interpretações. Para a França, a incapacitação permanente da Alemanha para tra-

var qualquer guerra era sinônimo de preponderância permanente da França sobre o continente europeu. Para a Grã-Bretanha, a mesma incapacitação não teria de ser incompatível com o retorno da Alemanha à condição de grande potência, dentro de limites controláveis, e de modo a que voltasse a existir pelo menos a aparência de um equilíbrio de poder no velho continente.

A França via a Liga das Nações, antes de tudo, como uma espécie de xerife coletivo, que somaria a sua força ao poderio militar da França, para a defesa do *status quo* de 1919. Já a Grã-Bretanha considerava a Liga como uma espécie de câmara de compensação, onde os políticos do mundo se reuniriam para discutir os seus problemas comuns e buscariam chegar a um entendimento mediante ajustes conciliatórios. Finalmente, a França se valia do princípio de autodeterminação nacional como de uma arma política para fortalecer os seus aliados contra a Alemanha. E a Grã-Bretanha via nele um princípio de aplicação universal, pelo menos no continente europeu, que talvez pudesse ser empregado para fortalecer a Alemanha à custa dos aliados da França.

Na raiz dessas interpretações divergentes de padrões de justiça e de princípio políticos, reconhecemos novamente a tessitura da política internacional. A França, como um dos líderes importantes do governo internacional da Liga, subordinava todas as suas políticas ao desejo supremo de manter o *status quo* de 1919, que ela via como sinônimo da hegemonia da França sobre o continente europeu. A Grã-Bretanha imaginava que poderia recuperar a influência controladora por ela exercida sobre as questões européias durante o século XIX. Com tal objetivo, ela buscou refazer a configuração de poder que existira naquele período: um equilíbrio de poder no continente europeu que tivesse a Grã-Bretanha como o seu "detentor". Por isso, na qualidade do outro membro proeminente do governo internacional da Liga, ela dirigia todas as suas

políticas no sentido de solapar o *status quo* de 1919 – dentro de limites operacionais que a Grã-Bretanha imaginava poder determinar a seu talante. E esse objetivo a política externa britânica só poderia alcançar mediante o enfraquecimento da França.

Apesar de tudo, esse conflito entre as concepções e políticas britânicas e francesas não levou ao naufrágio da Liga das Nações, como o que, um século antes, o conflito entre a Grã-Bretanha e a Rússia causara à Santa Aliança. Em vez disso, levou a uma paralisia progressiva nas atividades políticas da Liga e à sua incapacidade de tomar ações firmes contra ameaças à ordem internacional e à paz. E culminou com o triunfo da concepção britânica sobre a francesa. Deve-se esse desenvolvimento principalmente à distribuição de poder entre a Grã-Bretanha e a França.

A margem da superioridade francesa começou a reduzir-se em meados da década dos anos 1920, em proporção semelhante à do crescimento da força alemã. Inicialmente, de modo vagaroso e quase imperceptível, para então – como resultado da ascensão de Hitler ao poder – assumir velocidade crescente. Em 1919, a França tentou separar da Alemanha a margem esquerda do rio Reno, bem como firmar tratados de aliança com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, mas nada obteve. O máximo que ela conseguiu foi realizar dois acréscimos à sua própria força militar, que mal encobriram a sua debilidade intrínseca, em comparação com as potencialidade do poder alemão. A primeira dessas adições consistiu em alianças com a Polônia, a Checoslováquia e a Romênia, além do tratado de amizade com a Iugoslávia. Na melhor das hipóteses, contudo, tais aliados não passavam de Estados de categoria média. Alguns, se não todos, estavam superestimados militarmente e deles não se podia esperar que agissem em uníssono. A segunda adição foi representada pelos Tratados de Locarno, de 1925, que colocavam a fronteira franco-alemã sob a garantia conjunta da Grã-Bretanha e da

Itália. No entanto, a França não conseguiu uma garantia similar para a fronteira germano-polonesa, nem o apoio britânico para um sistema automático de segurança coletiva que pudesse ter fechado certas brechas deixadas abertas pelo Pacto da Liga das Nações. [10]

Sob tais condições de poder hegemônico a curto prazo e de debilidade incurável a longo termo, a França começou, em meados dos anos 1920, a seguir a liderança britânica em suas políticas na Liga das Nações. Inicialmente, de modo hesitante; mas, nos anos 1930, sem qualquer alternativa, [11] uma vez que, já agora, por força de sua própria indecisão e visível debilidade, a França não dispunha mais de condições para buscar, por seus próprios meios, a implementação daqueles dispositivos do Pacto, mediante os quais a Liga poderia ter desempenhado o papel de governo internacional para a manutenção da ordem internacional e para a prevenção da guerra. A França, por si só, já não tinha o poder de obrigar a Liga a representar aquele papel. E a Grã-Bretanha não via interesse em levar a organização a fazê-lo, uma vez que o desempenho daquela função teria significado a perpetuação da supremacia incontrastável da França sobre o continente europeu – supremacia essa que a Grã-Bretanha estava decidida a liqüidar. E, desse modo, as concepções e as políticas britânicas deixaram a sua marca indelével sobre as atividades governamentais da Liga das Nações.

[10] Ver páginas 860-61.

[11] Essa tendência só foi interrompida brevemente em 1934, quando o então ministro das Relações Exteriores da França, de nome Barthou, preparou o terreno para uma aliança militar com a União Soviética. Contudo, nenhum de seus sucessores ousou implementar essa diretriz. A política externa de Laval, nesse período, embora de acento fortemente antibritânico e de facilitação de um entendimento com os poderes do Eixo, mostrava-se idêntica à da Grã-Bretanha, ao solapar o *status quo* de 1919.

Três fraquezas da Liga das Nações

Ao dizer isso, não se está negando que a Liga das Nações tenha exercido importantes funções governamentais. Ela governou dois territórios sob mandato: a Bacia do rio Saar e a cidade de Dantzig. Governou-os de forma indireta – nos termos do artigo 22 do Pacto – e não efetivamente.[12] Entretanto, quando se tratava da manutenção da ordem internacional e da preservação ou restauração da paz, ela só pôde exercer o governo naquelas ocasiões, muito raras, em que não estavam sendo afetados os interesses de qualquer das grandes potências dentre seus membros ou quando os interesses comuns dos mais influentes deles pareciam exigi-lo.

A Liga das Nações não atuou como um governo internacional quando a Polônia, em 1920, se apoderou de Vilna, a antiga capital da Lituânia, uma vez que tal violação do direito internacional fora cometida pelo mais forte aliado da França e, além disso, a intervenção da Liga estava sendo rejeitada pela União

[12] Cf. os dispositivos seguintes do artigo 22:

"1. Os seguintes princípios serão aplicados às colônias e territórios que, em conseqüência da guerra, deixaram de estar sob a soberania dos Estados que os governavam precedentemente e que são no momento habitados por povos ainda não capazes de se manter, nas condições particularmente difíceis do mundo moderno. O bem-estar e o desenvolvimento desses povos constituem sagrada missão de civilização, e convém incorporar ao presente Pacto garantias para o desempenho de tal missão.

2. O melhor método de se realizar esse princípio é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas que, em razão de seus recursos, da sua experiência ou da sua posição geográfica, sejam as mais indicadas para assumir tal responsabilidade e que consintam em aceitá-la; elas exerceriam essa tutela na qualidade de Mandatários e, em nome da Liga.

7. Em qualquer desses casos, o Mandatário deverá enviar um relatório anual ao Conselho, sobre os territórios de que tenha o encargo

8. O grau de autoridade, fiscalização ou administração a ser exercido pelo Mandatário, se não tiver constituído objetivo de alguma convenção anterior entre os Membros da Liga, será expressamente definido, em cada caso, pelo Conselho.

9. Uma Comissão permanente será incumbida de receber e examinar os relatórios anuais dos Mandatários e de dar o seu parecer ao Conselho, sobre todas as questões relativas à execução dos mandatos."

Soviética. Em 1925, contudo, um conflito incipiente entre a Bulgária e a Grécia foi facilmente contido pelo presidente do Conselho da Liga, que mandou um telegrama às partes, exigindo a cessação imediata das hostilidades. Acontece que, desta feita, ele foi apoiado pela França e Grã-Bretanha, que então agiram em uníssono e usaram de sua influência de modo particular para demover a Grécia de assumir uma ação ofensiva.

A Liga das Nações recusou-se a agir quando, em 1923, a Itália ocupou a ilha grega de Corfu. Ela nada fez que se parecesse com uma ação de mandar cumprir a lei, depois que o Japão invadiu a Mandchúria, em 1931, e tampouco quando ele invadiu a China propriamente dita, em 1937. A Liga não agiu para prevenir ou fazer cessar a Guerra do Chaco, entre a Bolívia e o Paraguai, no período 1932-35, além de recomendar um embargo de armamentos. Após 1935, ela nada fez de efetivo para manter a sua autoridade dentro do território de Dantzig, nem diante das violações contínuas do Tratado de Versalhes, pela Alemanha. O que a Liga fez, em 1935-36, com respeito ao ataque da Itália sobre a Etiópia, não poderia ter sido diferente,[13] caso tudo aquilo tivesse sido planejado para não dar certo. De 1936 a 19939, a Liga nada fez para limitar os efeitos internacionais da Guerra Civil Espanhola. Em dezembro de 1939, contudo, a Liga expulsou a União Soviética, devido ao seu ataque à Finlândia. Essa foi a sua última e – excetuadas as sanções contra a Itália – mais drástica das ações políticas da Liga.

A Liga das Nações não conseguiu prevenir sequer uma guerra importante, bem como foi pouco atuante em manter a ordem internacional. São três, além do predomínio da concepção britânica sobre a francesa, as razões dessa falência: constitucionais, estruturais e políticas.

[13] Ver páginas 793-5.

Fraqueza constitucional

O Pacto da Liga das Nações não proscreveu a guerra como tal. Os membros da Liga não poderiam recorrer à guerra sob certas condições. E, justamente por isso, tinham a permissão de entrar em guerra, na ausência de tais condições. Desse modo, o Preâmbulo do Pacto estipulava "a aceitação de obrigações [14] de não recorrer à guerra." O artigo 12 dispunha que os membros não deveriam "recorrer à guerra, antes da expiração do prazo de três meses após a decisão judicial...". Nos termos do artigo 13, parágrafo 4º, os membros comprometem-se a "não recorrer à guerra contra nenhum Membro da Liga que se conformar " com a solução judicial de uma disputa. Finalmente, em obediência ao artigo 15, parágrafo 6º, "se o relatório do Conselho for aceito unanimemente, não se contando no cálculo dessa unanimidade o voto dos Representantes das partes, os Membros da Liga comprometem-se a não recorrer à guerra contra a parte que se conformar com as conclusões do relatório".

Somente os dois últimos dispositivos contêm uma proibição taxativa de não apelar para a guerra. Como disse Jean Ray: "Estamos convictos de que essa timidez dos autores do Pacto traz sérias conseqüências e coloca em risco o novo sistema que eles tentavam erigir. Na realidade, uma vez que a opinião contrária não era expressa de modo claro, acabou sendo admitido tacitamente que a guerra é uma solução, a solução normal, dos conflitos internacionais. No fundo, essas obrigações são ali apresentadas somente como exceções. A regra implícita está no recurso à guerra." [15] Mesmo que os membros cum-

[14] Diferentemente de "a obrigação". O texto francês ("*certaines obligations*") é mais enfático neste ponto. [A tradução oficial em português é equivalente ao texto francês. [Nota do Tradutor]

[15] *Commentaire du Pacte de la Société des Nations* (Paris: Sirey, 1930), pp. 73-74.

prissem o estipulado nos dispositivos do Pacto, eles teriam encontrado no direito fundamental da Liga um instrumento para a prevenção de algumas guerras e para a legalização de outras.

Fraqueza estrutural

Essa fraqueza estrutural, entretanto, não afetou desfavoravelmente as operações efetivas da Liga, uma vez que esta tampouco cumpria fielmente a sua constituição. Por outro lado, essa debilidade estrutural contribuiu de modo direto para o seu insucesso em prevenir as guerras que ocorreram dentro de sua jurisdição. Essa fraqueza consistia no contraste entre a distribuição de poder dentro da Liga e a mesma distribuição de poder no mundo em geral.

A estrutura da Liga era de natureza predominantemente européia, em um período em que os principais fatores da política internacional já não se encontravam sujeitos à mesma preponderância daquele continente. Eram européias as duas grandes potências que o haviam dominado sucessivamente, a França e a Grã-Bretanha. Entre os seus membros, a única outra grande potência não européia era o Japão. Das duas nações que, nos anos 1920, já se revelavam como potencialmente as duas potências mais poderosas do planeta, os Estados Unidos nunca foram realmente um membro, e a União Soviética só o foi nos anos de declínio da Liga, de 1934 a 1939.

É bem verdade que eram europeus somente dez dos originais 31 membros, bem como apenas 7, entre os 13 que a ela aderiram mais tarde. Mas aqui, mais uma vez, é necessário perceber o que se esconde por trás dos números. Nenhuma organização internacional que tenha como propósito a manutenção da paz e da ordem tem necessariamente de ser universal, no sentido de que todas as nações do globo precisem fazer parte dela. Contudo, ela deve ser universal em um outro sentido, isto é, na medi-

da em que estejam sob sua jurisdição todas as nações poderosas potencialmente capazes de perturbar a paz do mundo.

O artigo 17 do Pacto, portanto, procurou tornar universal a jurisdição da Liga, independentemente de como era realmente constituído o seu quadro de membros. Ele deu à Liga a necessária autoridade – mesmo no caso de uma disputa entre dois Estados, em que um ou ambos deles não sejam membros da organização – para convidar os não membros a "aceitar as obrigações impostas a seus Membros para os fins de solução da controvérsia, nas condições que o Conselho considerar justas. ... Se o Estado convidado, recusando aceitar as obrigações de Membro da Liga para os fins de solução da controvérsia, recorrer à guerra contra um Membro da Liga, as disposições do artigo 16 ser-lhe-ão aplicáveis. Se as duas partes convidadas ... recusarem aceitar as obrigações de Membro da Liga das Nações para os fins de solução da controvérsia, o Conselho poderá tomar todas as medidas e fazer todas as propostas suscetíveis de prevenir as hostilidades e determinar a solução do conflito."

Este último parágrafo do artigo 17 tentou transformar a Liga em um governo mundial para o fim de preservar a paz. A exeqüibilidade de tal governo teria de depender, mais uma vez, da distribuição do poder entre, de uma parte, os membros da Liga, agindo em uníssono, e, de outra, aqueles Estados sobre os quais as funções governamentais devessem ser exercidas. A Liga não teria tido qualquer dificuldade em impor sua vontade sobre dois Estados pequenos ou médios. Suponhamos, contudo, que tivesse surgido uma disputa entre, de um lado, um membro da Liga e, do outro, os Estados Unidos ou a União Soviética, ou ambos. Ou, imaginemos ainda, entre essas duas potências, em qualquer momento do período de 1919 a 1934, quando nenhuma das duas era membro da Liga. Sob tais circunstâncias, a tentativa de impor a vontade da Liga sobre os Estados Unidos ou a União Soviética, ou ambos, teria significado uma guerra mundial entre os membros da Liga e qualquer das duas mais

poderosas nações da terra, sendo que um número significativo de países não membros se juntariam aos últimos ou permaneceriam neutros. Em tal caso, a tentativa de preservar a paz em uma escala universal teria levado a uma guerra de escala universal.[16] Desse modo, a qualidade de membro, detida por parte de algumas grandes potências, bem como a falta dessa característica, aplicada a outros grandes poderes, retirou da Liga quaisquer possibilidades de preservar a paz em uma escala mundial.

Essa falta de universalidade do quadro dos membros, no que se refere às grandes potências, também indica, para o período que transcorreu entre as duas guerras, a razão fundamental da falha das políticas externas britânica e francesa, as quais se haviam tornado anacrônicas. As políticas da França talvez pudessem ter dado certo na época de Luís XIV. Os principais pesos da balança do poder estavam então localizados na Europa Central e Oriental e, desse modo, a preponderância alcançada pela França em 1919 ter-lhe-ia assegurado uma possibilidade muito efetiva de estabelecer a sua hegemonia permanente sobre o continente. E, não obstante, depois que a Rússia se tornou um dos principais fatores do equilíbrio de poder, Napoleão teve de aprender que uma hegemonia sobre o continente europeu de pouco vale, sempre que os recursos da Europa Oriental e da maior parte da Ásia permanecerem neutros ou hostis. Essa lição tinha sido levada em conta pelos brilhantes diplomatas franceses que, nas duas décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial, fundaram a política externa francesa com base nos estreitos laços que uniam aquele país à Rússia. Os seus sucessores no período situado entre as duas guerras mundiais basearam as suas esperanças sobre um sistema de alianças com os países

[16] O leitor se recordará de que essa situação é idêntica à que resulta da aplicação persistente de mecanismos de segurança coletiva. Ver páginas 790-1.

balcanizados da parte oriental e sudeste da Europa, do que resultou um pobre substituto da "grande aliança" com a Rússia. Obcecados pelo medo da revolução, à semelhança do que ocorrera com os aristocratas franceses logo após 1789, eles acabaram preferindo cometer o suicídio nacional a ceder à lógica de uma nova configuração internacional.

A política externa britânica nesse período era tão anacrônica quanto a francesa. No fundo, a Grã-Bretanha era intrinsecamente tão fraca com respeito ao continente europeu quanto a França o era com respeito à Alemanha. O papel que a Rússia desempenhara em relação à França era similar ao dos Estados Unidos e, em escala muito menor, do Japão, em referência à Grã-Bretanha. Uma política que ainda tinha êxito na época de Disraeli estava fadada ao fracasso nos tempos de Stanley Baldwin. Durante todo o século XIX, o que poderíamos chamar de quintal da Grã-Bretanha estivera seguro, visto que a marinha britânica controlava os mares, sem que lhe oferecessem qualquer desafio. Na década de 30, haviam surgido outras grandes potências navais, uma das quais se revelaria potencialmente a mais poderosa nação da terra. Além do mais, o aeroplano trouxera as Ilhas Britânicas para muito mais perto do continente do que em qualquer outra época. Tais condições só permitiam à política externa britânica duas alternativas. Ou bem poderia colocar o seu peso, de modo permanente, na balança do poder europeu, onde os interesses britânicos pareciam mais seguros em longo prazo. Ou, por outro lado, poderia transformar-se na ponta de lança da política externa americana na Europa.[17] O que não mais lhe seria possível era continuar na política de "esplêndido isolamento". E foi isso exatamente o que ela fez.

[17] É digno de nota observar que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a Grã-Bretanha vem perseguindo essas duas políticas externas simultaneamente.

Constituirá sempre um tema aberto ao debate saber se a França e a Grã-Bretanha dispunham realmente de qualquer outra possibilidade concreta, tendo em vista as políticas então seguidas pela União Soviética e pelos Estados Unidos. Não há a menor dúvida, entretanto, de que jamais houve qualquer possibilidade real de implantar-se um governo internacional cujos principais membros, quer como fruto de escolha, quer em função da necessidade, seguiram políticas tão em desacordo com a efetiva distribuição de poder no mundo.

Fraqueza política

E isso continuaria sendo verdadeiro, mesmo na presunção de que a Liga das Nações tivesse capacidade para atuar como uma unidade, diante da ameaça de um conflito de sérias proporções. Na realidade, essa pressuposição jamais se realizou. Vários interesses nacionais divergentes seguidos pelas grandes potências predominaram sobre os princípios de justiça definidos pela Liga, nos termos do *status quo*. Em 1921, imediatamente após a Primeira Guerra Mundial, os quatro membros permanentes do Conselho ainda se mostravam capazes de agir em uníssono com respeito a questões políticas relativamente importantes, como a fortificação das Ilhas Aland, que envolviam a Finlândia e a Suécia, ou a divisão da Silésia Superior, que constituía o pomo da discórdia entre a Alemanha e a Polônia. Depois desse começo auspicioso, não foi só o conflito entre a França e a Grã-Bretanha que incapacitou a Liga para ações coletivas em matérias de maior importância, mas as políticas distintas e geralmente antagônicas das grandes potências.

Quando a Alemanha entrou para a Liga, em 1925, ela perseguia uma política de solapamento do *status quo* de Versalhes, recorrendo principalmente ao princípio de autodeterminação nacional, como a dinamite com que iria estourar os alicerces do *status quo* territorial. Tal estratégia, que se chocava com as polí-

ticas da França e de seus aliados orientais, visava – no começo, de modo sub-reptício e mais tarde, ostensivamente – à terminação de sua preponderância sobre o continente europeu. Além do referido princípio de autodeterminação, a Alemanha empregava o duplo medo da revolução bolchevista e do imperialismo russo, temas que tanto obcecavam as potências ocidentais, como uma poderosa arma com que buscava fortalecer a sua própria posição. Ao mesmo tempo em que, de modo alternado, ora oferecia a si própria como um baluarte contra o bolchevismo, ora ameaçava aliar-se à União Soviética, a Alemanha ia conseguindo arrancar concessões das potências ocidentais, isolar a Polônia da França e paralisar a própria Liga das Nações.

A Itália, por sua parte, adotava nos anos 1920 uma política algo semelhante à seguida pela Grã-Bretanha. Dentro de certos limites, ela via com bons olhos o retorno da Alemanha como um instrumento para enfraquecer a França e seus aliados orientais, especialmente a Iugoslávia. Quando, nos anos 1930, já se tornara óbvia a impotência da Liga das Nações, a Itália passou a usar a Alemanha do mesmo modo como esta se escudava na União Soviética, isto é, ora como uma ameaça comum, ora como um parceiro silencioso. Depois disso, lançou-se em uma tentativa de dominar o Mar Mediterrâneo, em um confronto direto com a Grã-Bretanha e a França.

A União Soviética manteve-se dentro da Liga tão isolada como estivera fora dela. Sua força potencial como nação e o seu patrocínio da revolução mundial tornavam-na uma dupla ameaça para os países ocidentais. Revelou-se impossível para a França, a Grã-Bretanha e a União Soviética unirem-se para qualquer ação comum, relativamente a qualquer das grandes crises de 1934 a 1939, exceto no caso das sanções contra a Itália. Em todas essas ocasiões, as potências ocidentais e a União Soviética se encontraram em campos opostos. Mesmo quando, em 1939, a Alemanha ameaçou com a guerra tanto a União Soviética como as potências ocidentais, estas não tiveram condições de enten-

der-se no tocante a uma ação preventiva comum. Ao invés disso, cada qual buscou desviar o relâmpago ameaçador para o outro lado. Só mesmo a loucura de Hitler, de declarar guerra contra as duas bandas, ao mesmo tempo, conseguiu forçá-los a se aliarem, sem que eles o quisessem.

Finalmente, o Japão, ainda padecendo da inferioridade que os tratados de 1922 lhe haviam imposto, preparava-se para o momento em que conseguisse estabelecer a sua própria hegemonia no Extremo Oriente. E ele só poderia fazê-lo, deslocando a Grã-Bretanha e os Estados Unidos de suas posições naquela parte do mundo e "fechando a porta" da China, contrariando assim a tradicional política daqueles dois países, que insistiam em mantê-la aberta para todas as nações. Por isso, no momento em que deu o primeiro passo no sentido de estabelecer o seu império no Extremo Oriente, mediante a invasão da Mandchúria, em 1931, o Japão teria mesmo de entrar em conflito com a França e a Grã-Bretanha, que no momento eram os principais membros da Liga das Nações. Não deixa de ter um sentido irônico a circunstância de que o Japão, ao tentar estabelecer o seu domínio, valeu-se do mesmo princípio de autodeterminação nacional que levara a França e a Grã-Bretanha ao domínio da Liga. E, agora, ele era utilizado para agrupar as raças de cor do Extremo Oriente contra o colonialismo dos líderes da Liga. Contudo, nem enquanto o Japão permaneceu como membro da Liga, nem depois de sua retirada, em 1932, sentiu-se a Grã-Bretanha suficientemente forte para liderar a Liga em uma ação coletiva efetiva, no sentido de bloquear o ataque japonês contra a China.

A capacidade da Liga das Nações de prevenir a guerra estava baseada na unidade de seus membros, especialmente na das grandes potências. Como conseqüência do princípio da unanimidade, qualquer membro da Liga, excetuadas as partes em uma disputa, poderia vetar uma decisão, ao votar contra uma proposta de tomada de ação. Dadas as políticas antagônicas

adotadas pelos principais membros da liga, a mera probabilidade de um veto já impedia até mesmo tentativas de adotar-se uma ação coletiva mais eficiente. Somente um dominante princípio de justiça poderia ter tornado possível tal iniciativa. E, como já vimos, tais princípios de justiça existiam abstratamente, quer em termos de defesa coletiva do *status quo* contra as nações derrotadas na Primeira Guerra Mundial, quer como autodeterminação nacional.

Confrontados com uma situação política que exigia ação concreta, esses princípios abstratos transformavam-se em justificações ideológicas para as distintas políticas seguidas pelas nações individualmente. E, desse modo, esses princípios abstratos de justiça, longe de assegurar padrões comuns de julgamento e guias para uma ação comum, na realidade reforçavam a anarquia internacional, ao revigorar as políticas antagônicas nacionais. A incapacidade da Liga das Nações de manter a ordem e a paz internacional foi o resultado, portanto, da ascendência que a ética e as políticas das nações soberanas conseguiram manter sobre os objetivos morais e políticos do governo internacional da Liga das Nações.

Capítulo XXVIII

O GOVERNO INTERNACIONAL: AS NAÇÕES UNIDAS

Para podermos compreender as funções constitucionais e as operações efetivas das Nações Unidas, será necessário distinguir claramente entre os dispositivos constitucionais da Carta e a maneira como os órgãos da ONU, sob a pressão de circunstâncias política imprevisíveis, vêm realizando realmente as suas funções, nos termos da referida Carta. O governo das Nações Unidas, assim como o governo dos Estados Unidos, só poderá ser bem compreendido mediante o confronto dos dispositivos constitucionais com as realidades da prática política. Essa análise separada da função constitucional e do desempenho efetivo aponta-nos uma série de transformações significativas, não somente nas funções políticas particulares desempenhadas pelos órgãos da ONU, mas na própria natureza das Nações Unidas como organização internacional.

As Nações Unidas de Acordo com a sua Carta

O governo pelas superpotências

No que diz respeito à sua estrutura constitucional, a Organização das Nações Unidas se assemelha à Liga das Nações. Ela, também, conta com três órgãos políticos: a Assembléia Geral, composta de todos os membros da organização; o Conselho de Segurança, que atua como o seu órgão executivo político; e a

Secretaria. Já a distribuição das funções entre a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança, contudo, difere muito claramente daquela que existia entre o Conselho e a Assembléia da Liga das Nações. A tendência em favor do governo pelas grandes potências, que já era inequívoca na Liga das Nações, passa a dominar completamente a distribuição de funções nas Nações Unidas. Essa tendência se manifesta em três mecanismos constitucionais da Carta: a incapacidade da Assembléia Geral de tomar decisões sobre questões políticas; a limitação da exigência de unanimidade somente para os membros permanentes do Conselho de Segurança; e o direito, que passa a ser assegurado às partes em uma disputa, de vetar quaisquer medidas de execução compulsória que lhe sejam adversas.

A Assembléia da Liga das Nações, como tivemos ocasião de ver, era um verdadeiro parlamento internacional, que podia tomar medidas sobre matérias políticas, sozinha ou em concorrência com o Conselho da Liga. Já a Assembléia Geral das Nações Unidas, nos termos dos artigos 10º a 14 da Carta, só tem capacidade, em questões de natureza política, para fazer recomendações às partes envolvidas ou ao Conselho de Segurança. Com respeito à manutenção da paz e da segurança internacional, ela pode debater, investigar e fazer recomendações, mas não pode agir. Mesmo essas modestas funções são delimitadas pelo artigo 12 da Carta, que veda à Assembléia Geral sequer fazer recomendações sobre temas que já estejam arrolados na agenda do Conselho de Segurança. Desse modo, a jurisdição simultânea de um Conselho e de uma Assembléia, ambos capazes de tomar decisões, que constituía uma peculiaridade característica da Liga das Nações, foi substituída por uma jurisdição alternada de um Conselho de Segurança de poder decisório e uma Assembléia Geral capaz apenas de fazer recomendações. Quando o Conselho de Segurança passa a examinar uma matéria, a Assembléia Geral ainda pode debatê-la, mas não mais poderá fazer recomendações sobre ela.

Esse mecanismo permite ao Conselho de Segurança controlar indiretamente as funções da Assembléia Geral em matérias de importância política. Meramente por incluir um determinado tema em sua agenda, o Conselho de Segurança pode transformar a Assembléia Geral em uma sociedade de debates, que nem sequer dispõe do direito de expressar a sua opinião coletiva sobre a matéria.

Essa limitação das funções da Assembléia Geral conferiu às Nações Unidas uma personalidade fragmentada. A Assembléia Geral, pelo voto de uma maioria de dois terços de seus membros, pode recomendar a solução de um problema internacional ao Conselho de Segurança, que pode desconsiderá-la a seu talante. Essa capacidade discricionária do Conselho de Segurança não constituiria algo de sério, caso a Assembléia Geral fosse apenas um órgão consultivo, de representação limitada, e não o órgão representativo de virtualmente todos os países do mundo. Do modo como se encontra hoje, a distribuição das funções entre o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral é uma verdadeira monstruosidade constitucional. As Nações Unidas podem falar, com respeito ao mesmo assunto, com duas vozes distintas – a da Assembléia Geral e a do Conselho de Segurança –, e entre essas duas vozes não há qualquer conexão orgânica. Dois terços, ou mais, dos membros das Nações Unidas podem recomendar uma coisa, e 9 dos 15 membros do Conselho de Segurança podem desconsiderar essa recomendação e decidir algo distinto.

O vício dessa disposição constitucional não reside na predominância das grandes potências, que já pudemos constatar tanto na Santa Aliança como na Liga das Nações. A falha está mais na oportunidade que é dada à Assembléia Geral de demonstrar a sua impotência. A Santa Aliança era francamente um governo internacional exercido pelas grandes potências. A Liga das Nações representava um governo internacional, com o conselho e a anuência de todas as nações membros, cada uma das

quais, em virtude do princípio da unanimidade, com a exceção prevista no parágrafo 10º do artigo 15 do Pacto[1] –, poderia impedir de agir o governo internacional. A Organização das Nações Unidas constitui um instrumento de governo internacional pelas grandes potências, que se assemelha por seus arranjos constitucionais à Santa Aliança e, por sua pretensão, à Liga das Nações. É o contraste entre essa pretensão e a realidade constitucional, entre as expectativas democráticas criadas pelas termos da Carta e a atuação autocrática objetivada pela efetiva distribuição de funções, que caracteriza os dispositivos constitucionais das Nações Unidas.

O governo internacional das Nações Unidas passa a ser, portanto, idêntico ao governo internacional do Conselho de Segurança. E este órgão se assemelha a algo que fosse como que a Santa Aliança de nossa época. Desse modo, e uma vez estabelecida a predominância do Conselho de Segurança, a Carta passa a estabelecer a preponderância das grandes potências dentro do Conselho. Sim, porque é aos cinco membros permanentes desse Conselho que cabe realmente exercer as funções governamentais. Já vimos que o princípio de unanimidade foi derrogado com respeito a todas as decisões do Conselho de Segurança e, no que diz respeito às decisões substantivas, foi substituído pela exigência de nove votos afirmativos, entre os quais têm de estar incluídos os votos dos cinco membros permanentes. Conhecida a influência preponderante de alguns dos cinco membros permanentes (China, França, Grã-Bretanha, União Soviética e Estados Unidos), é de se esperar que a sua decisão unânime atraia pelo menos quatro votos a mais dentre os demais membros do Conselho de Segurança.

[1] Para o texto, ver a página 548.

Por isso, o sucesso das Nações Unidas está condicionado à continuada unidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Segundo o esquema da Carta, esses cinco membros são como que o núcleo de uma federação mundial, uma Santa Aliança dentro de uma outra Santa Aliança. Ao limitar o princípio da unanimidade a eles, a Carta os transforma no governo internacional das Nações Unidas. Donde se conclui que, se um dos membros permanentes do Conselho discordar, não poderá haver qualquer governo internacional das Nações Unidas.

O monopólio da ação governamental por parte das grandes potências é ainda mais realçado pelo parágrafo 3º do artigo 27, segundo cujos termos qualquer parte em uma disputa somente é impedida de votar com respeito à solução pacífica de controvérsias, tal como disciplinada no Capítulo VI da Carta. Em outras palavras, o poder de veto das grandes potências aplica-se às medidas de execução compulsória estipuladas no Capítulo VII. Quando uma grande potência for uma das partes em uma disputa, o Conselho de Segurança pode tomar uma decisão por força do artigo 27, parágrafo 3º, independentemente da atitude daquela grande potência. Se, contudo, o Conselho de Segurança tentasse implementar essa decisão, a discordância de qualquer das grandes potências, mesmo que se tratasse de uma das partes no litígio, erigiria uma barreira legal à ação implemen-tadora. Em tal contingência, a decisão do Conselho se tornaria letra morta.

Na realidade, entretanto, o governo internacional das Nações Unidas vem a ser um governo das grandes potências em um grau ainda maior do que se poderia supor pela análise precedente. Dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança somente dois, os Estados Unidos e a União Soviética, são realmente grandes potências. A Grã-Bretanha e a França constituem poderes médios; e a China é só virtualmente uma grande potência. Nas atuais condições da política mundial, a maioria dos membros do Conselho, inclusive os membros permanentes, pode ser levada, se houver necessidade, a apoiar a posição tomada pelos

Estados Unidos, pela China ou pela União Soviética. E, com isso, o governo internacional das Nações Unidas, desprovido de seus adornos judiciais, vem a ser na realidade o governo internacional dos Estados Unidos, da China e da União Soviética agindo em harmonia. Na melhor das hipóteses – quando estiverem unidos – eles poderão governar o resto do mundo para a finalidade de manter a ordem e evitar guerra. E na pior – se eles se mostrarem desunidos – não poderá haver qualquer governo internacional.

Em termos ideais, as Nações Unidas representam um instrumento para governar o mundo por meio do poder combinado dos Estados Unidos, da China e da União Soviética. A Carta das Nações Unidas, contudo, não contempla a possibilidade de que as Nações Unidas venham operar como um governo internacional para o objetivo de estabelecer ou manter a ordem nas relações entre esses três países, ou evitar a guerra entre os mesmos. O mecanismo do veto exclui o objetivo de sujeitar os Estados Unidos, a China e a União Soviética a um governo internacional contra a sua vontade.

Princípios indefinidos de justiça

Os paradigmas de justiça que deverão orientar o julgamento e as ações dos órgãos das Nações Unidas podem ser encontrados em três locais: no Preâmbulo, no Capítulo I, ao tratar dos Propósitos e Princípios, e disseminados ao longo do texto da Carta. Contudo, em contraste com os princípios básicos da Santa Aliança e da Liga das Nações, os princípios de justiça sobre os quais estão fundamentadas as Nações Unidas são prejudicados por duas espécies de contradições internas: a primeira, no que diz respeito à modalidade das ações a serem desempenhadas pelas Nações Unidas; a segunda, com referência aos propósitos em virtude dos quais as ações serão realizadas.

O Preâmbulo reafirma "a fé ... na igualdade dos direitos ... das nações grandes e pequenas" e o artigo 2º, parágrafo 1º,

declara que "a Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros." Esse princípio é reforçado pelo parágrafo 7º do mesmo artigo 2º, que exclui os "assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado" da jurisdição das Nações Unidas, exceto no que diz respeito às medidas implementação compulsória previstas no Capítulo VII.[2] Apesar disso, toda a estrutura das Nações Unidas, tal como disposto no principal corpo da Carta, é baseada sobre o que se poderia chamar paradoxalmente de "desigualdade soberana" de seus membros. Já ressaltamos o fato de que, se as Nações Unidas fossem operar tal como estipulado em sua Carta, todos os seus membros que não estivessem no Conselho de Segurança perderiam sua independência e permaneceriam soberanos apenas no nome e na forma.[3] Desse modo, o princípio da igualdade soberana, proclamado pela Carta nas suas disposições introdutórias, é contrariado pela distribuição efetiva das funções, tal como estipulado na própria Carta.

O Preâmbulo e o Capítulo 1 estipulam os cinco seguintes propósitos políticos de ação: (1) manutenção da paz e da segurança internacional; (2) segurança coletiva; (3) proibição do emprego da força "contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado" e a reserva de seu uso para "o interesse comum", tal como definido na Carta; (4) manutenção da "justiça e do respeito pelas obrigações resultantes de tratados e outras fontes do direito internacional"; e (5) autodeterminação nacional.

Desses cinco propósitos, os dois primeiros caracterizam-se pelo seu caráter geral e sua natureza instrumental. Eles nos informam que, não importa o que façam as Nações Unidas, tudo

[2] Ver o que foi dito acima sobre o efeito destruidor que a reserva de jurisdição doméstica exerce sobre as obrigações internacionais, páginas 526-9.
[3] Ver páginas 584 e seguintes.

deve ser efetuado de modo pacífico e em obediência ao princípio de segurança coletiva. Os outros três princípios são específicos e concretos. Eles nos informam o que as Nações Unidas devem ou não devem fazer em situações concretas. A Organização deve empregar a força sob certas condições e abster-se de usá-la em outras; ela deve agir de modo justo e em harmonia com as normas do direito internacional e com o princípio de autodeterminação nacional.

É significativo que a Carta seja mais explícita na elaboração e na implementação dos dois primeiros propósitos (cf. em particular os Capítulos VI e VII) e que ela praticamente silencie quanto aos três seguintes. O parágrafo 1º do artigo 11, bem como o parágrafo 2º do artigo 24, tomam a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança, em termos gerais, e no que toca aos Propósitos e Princípios, como guias para as suas deliberações e ações. Acontece que não é evidente por si mesmo o significado concreto de conceitos tais como justiça, respeito ao direito internacional e à autodeterminação nacional, nem é o mesmo por toda parte e em todos os tempos. No plano abstrato, a maioria da humanidade talvez até possa concordar com uma definição desses termos. É a situação política concreta que confere a esses termos abstratos uma significação concreta e permite aos mesmos orientar o juízo e as ações dos homens. Em nenhum trecho do corpo principal da Carta aparece sequer uma definição ou referência a um princípio substantivo de justiça. Nem existem outras fontes que pudessem dar um conteúdo inequívoco a essas abstrações.

AS NAÇÕES UNIDAS – REALIDADE POLÍTICA

Ascensão e declínio da Assembléia Geral

O esquema constitucional das Nações Unidas foi montado sobre três pressupostos políticos. Primeiro: as grandes potências,

agindo harmoniosamente, cuidariam de qualquer ameaça à paz e à segurança, independentemente de onde a mesma possa ter sido originada. Segundo: a combinação de prudência e força do grupo seria suficiente para reagir a qualquer ameaça, sem necessidade de recurso à guerra. Terceiro: nenhuma ameaça desse tipo emanaria das próprias grandes potências. Contudo, esses pressupostos não resistiram à prova da experiência. As grandes potências não conseguiram agir de modo equilibrado, quando estiveram em jogo os seus interesses divergentes, o que pode ser dito de outra maneira, como significando que elas só conseguiram agir em comum em ocasiões raras e excepcionais. E as principais ameaças à paz e à segurança do mundo emanam justamente das grandes potências. Desse modo, o esquema constitucional da Carta foi desafiado pela realidade política do mundo do pós-guerra.

Esse contraste entre as intenções constitucionais e a realidade política transformou as Nações Unidas em algo diferente do que elas deveriam ser. Tendo em vista as mudanças dinâmicas nas relações entre as duas situações, é possível distinguir três fases nessa transformação. A primeira década, falando sem muito rigor cronológico, testemunhou o declínio do Conselho de Segurança e a ascensão da Assembléia Geral. O período mais ou menos correspondente à segunda década foi caracterizado pela preponderância do secretário-geral, que agia sob a autoridade delegada do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral. A crise constitucional de 1964, resultante do conflito sobre o custeio das operações de manutenção da paz, tornou patente o declínio dos poderes da Assembléia Geral e do secretário-geral, o que permitiu ao Conselho de Segurança recobrar a sua autoridade constitucional.

Essas mudanças na importância relativa do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral podem ser ilustradas de modo muito expressivo pelas alterações quantitativas nas atividades dos dois órgãos. A julgarmos pela quantidade de questões polí-

ticas tratadas, o Conselho de Segurança começou, aliás conforme as intenções da Carta, como o principal órgão político das Nações Unidas. Contudo, a partir de 1º de julho de 1948, as suas atividades, embora flutuando em termos absolutos, mostraram-se regularmente em volume inferior ao da Assembléia Geral.

O conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética e a ausência da China Comunista impediram que as Nações Unidas se tornassem o governo internacional das grandes potências, tal como pretendia a Carta. Esse confronto paralisou o Conselho de Segurança, na qualidade de órgão de um governo internacional. Nos poucos casos em que ele conseguiu operar em tal condição, a ocorrência se deveu ou à ausência temporária e acidental da União Soviética, como no começo da Guerra da Coréia, ou a uma coincidência fortuita e excepcional de interesses, como quando das questões relativas à Indonésia, à Caxemira, ao Oriente Médio e a Suez.

As mudanças na quantidade de reuniões do Conselho de Segurança também ilustram, de modo similar, as alterações na importância do Conselho, como principal órgão político das Nações Unidas.

Os interesses e compromissos dos Estados Unidos e da União Soviética são de tal forma universais e abrangentes que tornam praticamente inevitável a contaminação de algum modo, por eles, de virtualmente qualquer questão que tenha sido, ou possa ser apresentada diante do Conselho de Segurança. Esse envolvimento tornou, de modo geral, qualquer entendimento impossível, e a votação no Conselho de Segurança revelou que a União Soviética se posicionava de um lado da questão, enquanto a maioria dos demais ficava do outro. É portanto mediante a instrumentalidade do veto que a minoria das grandes potências registra a sua discordância em relação à maioria e evita que os seus interesses sejam afetados negativamente por uma maioria hostil.

Questões políticas consideradas pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança
De 1º de janeiro de 1946 a 30 de junho de 1964

Período	Assembléia Geral	Conselho de Segurança
1º de janeiro de 1946 –30 de junho de 1946	2	8
1º de julho de 1946 — 30 de junho de 1947	6	8
1º de julho de 1947 — 30 de junho de 1948	9	14
1º de julho de 1948 — 30 de junho de 1949	15	10
1º de julho de 1949 — 30 de junho de 1950	13	12
1º de julho de 1950 — 30 de junho de 1951	24	12
1º de julho de 1951 — 30 de junho de 1952	17	9
1º de julho de 1952 — 30 de junho de 1953	18	5
1º de julho de 1953 — 30 de junho de 1954	12	8
1º de julho de 1954 — 30 de junho de 1955	18	4
1º de julho de 1955 — 30 de junho de 1956	13	4
1º de julho de 1956 — 30 de junho de 1957	19	11
1º de julho de 1957 — 30 de junho de 1958	22	9
1º de julho de 1958 — 30 de junho de 1959	15	6
1º de julho de 1959 — 30 de junho de 1960	14	2
1º de julho de 1960 — 30 de junho de 1961	20	6
1º de julho de 1961 — 30 de junho de 1962	24	8
1º de julho de 1962 — 30 de junho de 1963	15	4
1º de julho de 1963 — 30 de junho de 1964	11	8
Total	286	147

Número de reuniões do Conselho de Segurança

1946	88	1956	51
1947	137	1957	48
1948	168	1958	36
1949	62	1959	5
1950	73	1960	71
1951	39	1961	68
1952	42	1962	38
1953	43	1963	58
1954	32	1964	86
1955	23		

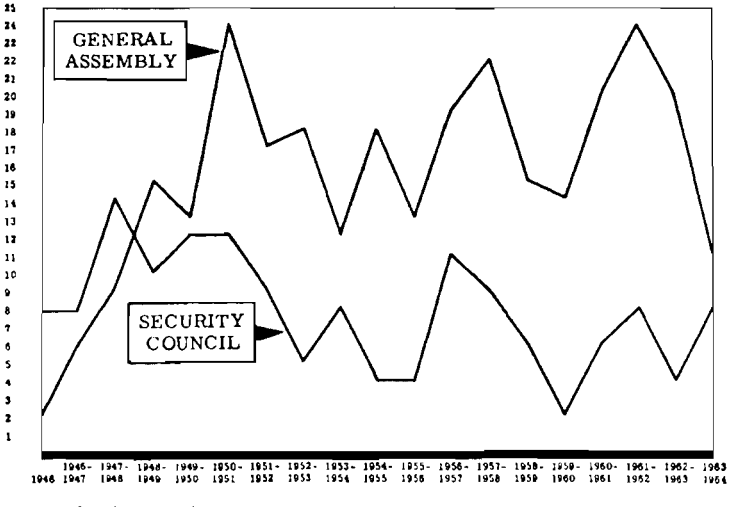
Deve-se a dois fatores a elevação da Assembléia Geral à sua eminência como o mais ativo ramo do governo internacional das Nações Unidas: o emprego de cinco mecanismos constitucionais pela maioria da Assembléia Geral e a própria natureza da política mundial contemporânea.

As práticas constitucionais que a Assembléia Geral adotou em suas atividades como órgão de governo internacional tenderam a reduzir a autoridade do Conselho de Segurança e a aumentar a sua própria. Em primeiro lugar, o controle sobre as atividades da Assembléia, que o parágrafo 1º do artigo 12 da Carta atribui ao Conselho de Segurança, foi contornado mediante o recurso a dois dispositivos constitucionais. Muitas questões foram retiradas da agenda de um Conselho de Segurança bloqueado e levadas para a Assembléia Geral, mediante o voto majoritário simples, com base no pressuposto de que tal transferência constitui uma questão processual, que não exige a votação unânime de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança, nos termos do parágrafo 3º do artigo 27 da Carta. Em outras palavras, o Conselho assim procedeu, no entendimento de que o veto não se aplica a uma decisão majoritária para retirar uma questão do Conselho de Segurança e transferi-la para a Assembléia Geral.

Além disso, a Assembléia Geral interpretou de modo liberal o parágrafo 1º do artigo 12 e fez recomendações com respeito a questões que se incluíam ao mesmo tempo na agenda do Conselho de Segurança. Tal aconteceu nos casos da Palestina e da Coréia. Esse procedimento foi justificado com o argumento legal de que a Assembléia Geral, embora versando a mesma questão, estava tratando de um aspecto diferente daquele com que se ocupava o Conselho de Segurança. É óbvio que tal alegação tende a debilitar a força do que está disposto no parágrafo 1º do artigo 12, o que dá margem a que a Assembléia Geral assuma a jurisdição ilimitada de praticamente toda questão que lhe seja submetida.

A Assembléia Geral foi ainda mais adiante, ao assumir de modo positivo a responsabilidade primária e específica pela preservação da paz e da segurança – pelas quais, nos termos do referido parágrafo 1º do artigo 24, o Conselho de Segurança é primordialmente o responsável. A Assembléia Geral conseguiu esse resultado mediante a passagem da Resolução "Unindo para a Paz",[4] que estabeleceu o Comitê de Medidas Coletivas e lhe conferiu amplas funções consultivas para a missão de preservar a paz e a segurança coletiva. A União Soviética equivocou-se quando declarou ilegal essa Resolução, mas esteve bem perto da verdade quando alegou que o Comitê fora concebido para "contornar" as exigências do Conselho de Segurança. Sim, porque o Comitê deve a sua existência à comprovada incapacidade do Conselho de Segurança de atuar como um órgão de governo internacional, sempre que estivessem em jogo quaisquer interesses divergentes das grandes potências.

Questões políticas consideradas pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança



[4] Ver o conteúdo às páginas 562-3.

Tendo em vista o texto da Carta, a Assembléia Geral jamais deveria ter tido a possibilidade de preponderar sobre o Conselho de Segurança, sob qualquer ponto de referência, uma vez que a Carta erige uma barreira virtualmente intransponível para esse tipo de usurpação de poderes, ao reservar exclusivamente ao Conselho o poder de tomar decisões legalmente compulsórias e ao permitir à Assembléia Geral nada mais que a faculdade de fazer recomendações. A cada vez mais patente incapacidade do Conselho de Segurança de chegar a decisões acabou acarretando essa sutil mudança nos poderes relativos desses dois órgãos. Essa transformação atribuiu às recomendações da Assembléia Geral, pelo menos no que diz respeito a determinadas matérias, e dentro de certos limites,[5] força semelhante à de uma decisão obrigatória. Em sua maioria substancial, os membros das Nações Unidas julgaram obviamente que a ONU deveria tomar ações legais com respeito a certas matérias e que, na ausência de um Conselho de Segurança capaz de operar, a Assembléia Geral deveria atuar do modo como o Conselho teria agido, se estivesse capacitado para tanto. E assim, embora a Assembléia Geral, tecnicamente falando, só pudesse fazer recomendações, a grande maioria dos membros revelou uma tendência, com respeito a certas matérias e dentro de determinados limites, a agir com base em tais recomendações, como se elas fossem realmente decisões compulsórias do ponto de vista legal.[6]

Essa transformação da Assembléia Geral no órgão politicamente dominante das Nações Unidas somente foi possível porque pelo menos dois terços dos membros a aprovaram. Se essa

[5] A natureza dessas limitações será discutida nas páginas 893 e seguintes

[6] Convém recordar a este respeito que, por ocasião de um episódio isolado, e único sob certos aspectos – a questão das colônias italianas –, a França, a Grã-Bretanha, a União Soviética e os Estados Unidos se puseram de acordo previamente em aceitar como compulsória a decisão da Assembléia Geral.

maioria de dois terços não tivesse votado pela aprovação das recomendações submetidas à Assembléia Geral, essa mudança não poderia ter-se concretizado. A maioria de dois terços constituiu portanto o instrumento que tornou em realidade a pretendida transformação, deu-lhe vida ao mesmo tempo que a apoiava, e determinou seu conteúdo e sua força. E a natureza dessa transformação dependeu da composição dessa maioria.

A composição da maioria que apoiava as recomendações da Assembléia Geral sofreu uma mudança muito drástica, como resultado da admissão de 20 novos membros, no período que vai de 1955 a 1956, anos que constituem um momento crítico na história das Nações Unidas, ao encerrar uma fase e inaugurar uma nova. Pode-se mesmo dizer que as Nações Unidas que existiam antes dessa data representavam um instrumento de governo internacional bem diferente das Nações Unidas que passaram a existir desde então, capaz de desempenhar funções distintas das que a organização é capaz de realizar nos dias de hoje. A transformação sofrida pelas Nações Unidas não se esgotou com o deslocamento do centro das decisões políticas, do Conselho de Segurança para a Assembléia Geral. Ela criou dentro da própria Assembléia dois tipos diversos de organização internacional, construídos sobre duas modalidades distintas de maiorias.

A maioria que aprovou as recomendações da Assembléia Geral até o fim do ano de 1956 tinha como seu núcleo os Estados Unidos, os países da Europa Ocidental, a maioria dos membros da Comunidade Britânica e os países latino-americanos, em um total de 39 votos. Em torno desse núcleo, várias nações se agrupavam em configurações sempre cambiantes – por vezes votando com a maioria, outras vezes contra, e algumas outras vezes se abstendo. Permanentemente excluído dele estava o bloco soviético, com cinco votos. Essa ONU não era somente um governo internacional conduzido sem a participação do bloco soviético; era também um governo internacional que se opunha àquele bloco, do mesmo modo como este último resistia à ONU.

Ela devia a sua existência e encontrava a sua principal finalidade política e militar na oposição que oferecia à União Soviética. Dado esse propósito seu, ela bem poderia ser chamada de uma grande aliança contra o bloco soviético.

Concebida para ser um instrumento de governo dirigido por grandes potências contra a agressão, fosse qual fosse a origem desta, a Organização das Nações Unidas se viu transformada, por força de necessidade política, em um instrumentos de muitas potências, grandes e pequenas, contra a agressão, real e potencial, que emanava de uma fonte identificada. Nos termos de sua Carta, as Nações Unidas deveriam constituir uma arma contra a agressão em abstrato, a saber, qualquer agressão, em qualquer parte. Levada pela lógica do interesse político, a organização se converteu em uma arma contra determinados agressores, identificados como tais em função de suas ações. Por isso, em março de 1953, durante a discussão do relatório do Comitê de Medidas Coletivas, quando o delegado russo à Assembléia Geral declarou que a Resolução Unindo para a Paz e o trabalho do Comitê nada mais eram do que o resultado de uma trama dos Estados Unidos contra a União Soviética, ele de fato detectou, em linguagem demagógica, a mudança fundamental havida na estrutura e nas finalidades das Nações Unidas. E quando, em resposta, o delegado americano declarou que a Resolução e o trabalho do Comitê não eram dirigidos contra "alguém", mas contra a agressão, ele fez uma deferência verbal ao espírito da Carta, mais do que à realidade política, valendo-se daquele documento como um disfarce ideológico da crueza da política internacional.

O aumento no número de membros das Nações Unidas, dos originais 50 para os atuais 158, mudou radicalmente a distribuição do poder de voto na Assembléia Geral e, com ela, as funções políticas que as Nações Unidas são capazes de realizar por meio da Assembléia Geral. O acréscimo na quantidade de membros conduziu a três alterações politicamente significativas

na distribuição de votos. O bloco ocidental perdeu a sua capacidade de comandar regularmente uma maioria de dois terços em apoio às resoluções dirigidas contra o bloco soviético. O máximo a que os Estados Unidos podem aspirar é impor um veto a resoluções objetáveis, tornando inoperantes os votos dados em seu favor. Na melhor das hipóteses, os Estados Unidos ainda podem realizar uma tarefa negativa: evitar que as Nações Unidas sejam utilizadas contra os seus interesses. Mas já não conta mais com a possibilidade de empregar aquela organização para a missão de promover os seus próprios interesses.

Enquanto a influência dos Estados Unidos no âmbito das Nações Unidas declinava drasticamente, a do bloco soviético crescia. Durante a primeira década do pós-guerra, a União Soviética se encontrava em uma minoria virtualmente sem qualquer perspectiva, tanto na Assembléia Geral como no Conselho de Segurança. Neste, como já vimos, ela foi capaz de se proteger contra as conseqüências de perder regularmente as votações, devido ao uso do veto pelo lado adversário. Na Assembléia Geral, ela não conseguiu, de modo geral, evitar a aprovação de muitas resoluções hostis a seus interesses, pois só podia contar com o voto de menos de um terço dos membros. Hoje, a União Soviética conta com uma boa oportunidade de ampliar o seu poder, mediante o acréscimo, aos votos de seu bloco, do sufrágio de uma quantidade de outras nações, para um total que se elevaria agora a mais de um terço do número de membros; e isso colocaria a União Soviética em condições de impedir a aprovação de resoluções contrárias a seus interesses. A representação da China continental nas Nações Unidas não afetou materialmente essa possibilidade, uma vez que o grupo dela e de seus partidários, embora propenso a assumir posições antagônicas à União Soviética, dispõe apenas de um reduzido número de votos.

Esse deslocamento na distribuição do poder de voto resulta da circunstância de que o crescimento maciço no número de países representados na ONU beneficiou primariamente as na-

ções pertencentes ao chamado bloco afro-asiático, e este bloco engloba mais de um terço do número de membros da Organização. Desse modo, caso agisse de modo coeso, ele poderia exercer um poder de voto sobre qualquer resolução contrária a seus interesses ou, aliando-se aos Estados Unidos ou à União Soviética, ganharia condições para tornar-se o núcleo de uma efetiva maioria de dois terços. Na realidade, contudo, o bloco afro-asiático só muito raramente votou como uma unidade. Os seus votos têm sido normalmente divididos: alguns membros acompanham os americanos, outros seguem o bloco soviético e o grande número restante opta pela abstenção. Como conseqüência, e no que diz respeito à capacidade das Nações Unidas de funcionar politicamente por meio da Assembléia Geral, o bloco afro-asiático até agora só pôde exercer uma função negativa. Pelo simples fato de dividir os seus votos, esse grupo acabou fortalecendo o poder de que já dispunham os blocos americano e soviético de opor-se à vontade de uma maioria simples, mediante o veto de mais de um terço dos membros. E, como resultado desse estado de coisas, a Assembléia Geral tem tido muita dificuldade em aprovar resoluções que exijam políticas substantivas mais específicas do que, por exemplo: opor-se aos resquícios de colonialismo e discriminação racial; convidar partes beligerantes a cessar fogo e negociar uma solução pacífica para o seu conflito; autorizar o secretário-geral a investigar, observar, informar, usar os seus bons ofícios, organizar destacamentos de manutenção da paz, além de fazer tudo o que for necessário para restaurar a paz e a ordem. Por isso, a dificuldade de obter que dois terços dos membros da Assembléia Geral aceitem determinadas políticas substantivas específicas resultou na ascensão do secretário-geral à eminência temporária de principal funcionário executivo das Nações Unidas.

Ora, a Carta pretende que o secretário-geral seja o "principal funcionário administrativo da organização". Ele "pode levar à atenção do Conselho de Segurança qualquer questão que, em sua

opinião, possa ameaçar a manutenção da paz e segurança internacional". E "ele realizará quaisquer outras funções que lhe sejam confiadas pelos órgãos" das Nações Unidas. É desse dispositivo da Carta que derivam as novas funções do secretário-geral, na qualidade de legítimo principal agente político das Nações Unidas.

Essas novas funções se encontram intimamente relacionadas com a impotência da Assembléia Geral, do mesmo modo como a responsabilidade de agir, que foi assumida por esta, está intimamente relacionada com a impotência do Conselho de Segurança. Pode-se prosseguir nesta linha de raciocínio e dizer que a responsa-bilidade pela solução de questões políticas, da qual tinham sido encarregadas as Nações Unidas como um todo, acaba sendo um subproduto da incapacidade das nações mais diretamente envolvidas, especialmente as grandes potências, de resolver entre si mesmas as questões políticas em aberto. Por isso, elas encarregam a ONU de encontrar uma solução. Acontece que os membros da Assembléia Geral, pelo fato de tomarem o lugar do Conselho de Segurança paralisado, não adquirem *ipso facto* melhores condições de concordar com uma solução coletiva do que tinham antes, quando agiam como países individualmente. E por isso transferem ao secretário-geral a missão de encontrar uma solução.

E, desse modo, o secretário-geral passou a ser uma espécie de primeiro-ministro das Nações Unidas. Em virtude de delegações de poder, geralmente vagas, outorgadas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembléia Geral, o seu cargo assumiu funções políticas que os próprios Conselho e Assembléia deveriam ter exercido, mas foram incapazes de realizar. Essa transformação do cargo deve-se em grande parte à iniciativa e à capacidade de Dag Hammarskjöld, que foi secretário-geral de 1953 a 1961. Ele transformou as Nações Unidas, para nos valermos de suas palavras, em um "instrumento dinâmico de governos". Para citá-lo novamente, ele se propôs a "criar uma nova responsabilidade executiva em alguma parte..." e "ajudar a preencher qual-

quer vácuo que possa aparecer nos sistemas que a Carta e a diplomacia tradicional estabelecem para a salvaguarda da paz e da segurança." Hammarskjöld, por vezes, foi além de uma interpretação abrangente do mandato que recebera da Assembléia Geral ou Conselho de Segurança e agiu sem qualquer mandato, a despeito da oposição explícita de um membro das Nações Unidas. Foi assim que ele estabeleceu, em 1959, uma presença das Nações Unidas no Laos, embora a União Soviética tivesse declarado antecipadamente sua oposição a que se fizesse tal visita e especificamente a que ele lá deixasse um representante da ONU. Foi assim também que ele decidiu, em 1958, aumentar o tamanho do corpo de observadores no Líbano, não obstante já ter a União Soviética vetado não só uma proposta americana para ampliá-lo, como uma moção japonesa no sentido que fosse dada a ele liberdade de ação.

Essa ampliação das funções do cargo de secretário-geral em algo que se aproxima de um órgão político supranacional teria não somente de suscitar a oposição de certas nações contra determinadas medidas tomadas pelo secretário-geral, como também de levar a uma forma muito aguda as contradições internas que tinham paralisado todas as organizações políticas internacionais: o conflito entre a soberania nacional e o grau de eficiência de uma organização internacional. A União Soviética tem sempre defendido a soberania nacional contra todas as usurpações decorrentes de tratados e organizações internacionais, do mesmo modo como se tem coerentemente oposto à direção imprimida por Hammarskjöld e seu antecessor no cargo, Trygve Lie, na qualidade de personificadores das aspirações supranacionais das Nações Unidas. Quando Charles De Gaulle assumiu o poder, em 1958, a França juntou-se à União Soviética. Esta última procurou destruir o poder do secretário-geral por meio da chamada proposta de "tróica", mediante a qual se propunha a substituição do secretário-geral por três altos funcionários de igual poder que agiriam em perfeita harmonia, cada qual representando respectivamente

as nações não comprometidas, o bloco soviético e o ocidental. Se tivesse prosperado essa ini-ciativa, o cargo de secretário-geral teria passado a ficar sujeito ao veto e conseqüentemente teria sido por ele paralisado, do mesmo modo como ficou o Conselho de Segurança. Derrotada a proposta, tanto a União Soviética como a França e as demais nações proponentes buscaram outro instrumento para conter e reverter a tendência supranacional da ONU. E o encontraram na área do apoio financeiro às medidas de manutenção da paz, recomendadas pela Assembléia Geral.

O artigo 19 da Carta estipula que "o membro das Nações Unidas que estiver em atraso no pagamento de sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembléia Geral, se o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos". A União Soviética se encontrava em tal situação em 1º de dezembro de 1964; a França e um certo número de pequenos países, em 1º de janeiro de 1965. Não obstante o parecer contrário da Corte Internacional de Justiça, ambos os países alegavam não estar obrigados a contribuir para as operações de manutenção da paz votadas pela Assembléia Geral. Eles mantinham que somente o Conselho de Segurança – em cujo seio as grandes potências estavam protegidas pelo poder de veto contra o risco de perderem uma votação – era competente para ordenar medidas de manutenção da paz, tais como as realizadas na Faixa de Gaza e no Congo, que haviam sido autorizadas somente por uma maioria de dois terços da Assembléia Geral.

Se os dispositivos da Carta tivessem então sido aplicados, a União Soviética teria sido automaticamente despojada de seu voto, no início da sessão de 1964, o mesmo ocorrendo com a França e demais países inadimplentes, após 1º de janeiro de 1965. Com isso, a ONU teria reafirmado a sua autoridade inclusive em relação a algumas grandes potências dentre os seus membros. Mas, ao fazê-lo, ela teria arriscado causar uma cisão aberta entre as suas fileiras, ou até mesmo a defecção de alguns deles.

Um certo número de países não se mostravam dispostos a correr tal risco, e até mesmo os Estados Unidos, apesar de suas palavras enfáticas no sentido de aplicar o artigo 19, não quiseram tornar aberta a questão mediante a reafirmação da autoridade das Nações Unidas. Em vez de votar, a Assembléia Geral passou a operar mediante o "consenso unânime", isto é, a deliberar somente sobre matérias a respeito das quais havia um consentimento unânime; e esse consentimento foi determinado não por meio de votos formais no plenário, mas mediante acordos informais nos bastidores. E então, quando a Albânia, no último dia da sessão, tentou reavivar abertamente a questão, propondo que a Assembléia Geral retomasse o seu procedimento costumeiro, a moção foi rejeitada. Naquela votação, também participaram os membros inadimplentes – sob a justificativa, legalmente insustentável, de que o artigo 19 só trata de votações substantivas, e não processuais.

Essas posições e argumentos legais não passam de manifestações superficiais de um conflito inerente à própria estrutura das Nações Unidas. Refiro-me ao conflito entre a soberania nacional e uma organização internacional efetiva. Esses dois conceitos, como já vimos[*] são irreconciliáveis tanto na teoria como na prática. Na medida em que uma organização internacional se torna eficiente, é fatal que ela tenda a reduzir a liberdade de ação de seus membros; e, na medida em que os Estados membros assegurem a respectiva liberdade de ação, eles estarão limitando o grau de eficiência da organização internacional. A própria Carta é testemunha desse conflito não resolvido, ao enfatizar, por um lado, a "igualdade soberana" de todos os Estados membros e, do outro, ao outorgar aos membros permanen-

[*] Ver acima, páginas 584 e seguintes.

tes do Conselho de Segurança uma posição privilegiada, equivalente a um governo mundial restrito. Os defensores da soberania nacional e opositores de uma ONU fortalecida conseguiram uma vitória definitiva no ano de 1965, quando a Assembléia Geral decidiu renunciar ao caráter compulsório do artigo 19 e aceitar o princípio de contribuições voluntárias para custear as medidas de manutenção da paz realizadas pelas Nações Unidas. Esse êxito equivale a uma verdadeira contra-revolução contra a ONU, pelo modo como a organização se vinha desenvolvendo por força dos desenvolvimentos extra-constitucionais delineados acima. Essa decisão tornou nulos esses avanços havidos no decorrer de quase duas décadas. Ela levou as Nações Unidas a se enquadrarem nas intenções originais da Carta.

Tal significa na prática que: (a) o Conselho de Segurança voltou a ser o principal órgão executivo, ainda ameaçado de paralisia pelo poder de veto e pela expansão do número de seus membros, de 11 para 15; (b) a Assembléia Geral está essencialmente reduzida a uma sociedade de debates, em virtude do influxo maciço de miniestados, cujo poder coletivo de voto não guarda a menor proporção com o seu poder efetivo; e (c) o secretário-geral foi despojado do poder executivo que a Assembléia Geral lhe havia conferido. Em outras palavras, o Conselho de Segurança é impotente, a Assembléia Geral não tem poderes e o secretário-geral pouco pode fazer. Como resultado, a Organização das Nações Unidas deixou de ser uma entidade internacional eficiente. Segundo as palavras do então secretário-geral U Thant, em um discurso de 22 de março de 1965:

> "Estamos testemunhando hoje, acredito eu, um retrocesso definitivo na lenta caminhada que as Nações Unidas vinham fazendo em direção à estabilidade e à paz mundial. Um impulso a mais nessa direção, caso não contido a tempo, marcará o encerramento de um capítulo de grandes expectativas e o prenúncio de um novo capítulo, em que a organização mundial se verá reduzida a um fórum de debates e nada mais."

Somente o futuro nos poderá confirmar se ainda existem hoje suficientes afinidades de interesse entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, para permitir que ele opere em conformidade com as intenções da Carta, e se ainda perdura, entre os membros da Assembléia Geral, uma suficiente consciência de seu interesse coletivo em uma ONU fortalecida, capaz de restabelecer o poder que a Assembléia Geral já teve um dia.

O declínio dos poderes do secretário-geral é o resultado não somente da oposição interna, dentro das Nações Unidas, a que já nos referimos, como também da debilidade congênita de seu cargo. Quaisquer partes em um conflito político podem ser induzidas por terceiros a entrar em um acordo, com vistas a uma solução negociada, mediante um destes quatro métodos, a serem empregados alternada ou simultaneamente: (a) elas podem ser ameaçadas com prejuízos provavelmente superiores às vantagens que poderiam ser ganhas com o prosseguimento do conflito: (b) podem ser aliciadas com benefícios maiores do que os esperados de uma conclusão vitoriosa; (c) podem ser per-suadidas por argumentos racionais que apontem tanto os ganhos e as perdas a serem esperados, como as intenções e as potencialidades do lado oposto, e de terceiras partes interessadas; (d) podem ser ajudadas a tomar o último passo tendente à consumação de um desfecho já alcançado em substância, mediante a elaboração de uma fórmula destinada a evitar humilhações e salvar as aparências, desde que tecnicamente satisfatória.

Desses quatro mecanismos, os dois primeiros são de longe os mais importantes, uma vez que os dois últimos desempenham essencialmente funções subsidiárias. A debilidade da posição do secretário-geral, como agente político, pode ser avaliada na medida em que ele se encontra quase que completamente privado dos dois mais poderosos instrumentos de conciliação, ameaça e promessa, e limitado ao emprego racional da persuasão e formulação de acordos já substancialmente alcançados.

A fraqueza da Assembléia Geral, tal como composta atualmente, está portanto refletida na fragilidade do secretário-geral. Ambos podem falar, explicar e formular, mas nenhum deles pode hoje ter acesso à alavanca das ameaças e promessas, que constitui o próprio cerne da ação política. A ascensão temporária do secretário-geral foi apenas uma decorrência de sua personalidade e do embaraço da Assembléia Geral, ao ser chamada para agir, sem ter condições de fazê-lo. Quando o então secretário-geral Kurt Waldheim procurou libertar os reféns [norte-americanos] no Irã, ele foi inicialmente recebido pela hostilidade dos carcereiros e, mais tarde, pela crítica dos americanos, ao se verificar o seu insucesso. E um apelo à ação, dirigido à Assembléia Geral, constituiu por sua vez um grito de desespero das grandes potências, ao constatarem sua incapacidade de resolver entre si questões que, ao permanecerem sem solução, carregam em si a ameaça de guerra. Por esse motivo, as ações do secretário-geral, do mesmo modo como as resoluções da Assembléia Geral, não devem ser consideradas como arautos de uma recuperação, e muito menos como uma cura da enfermidade, mas antes como sintomas da intratabilidade do tema. Apesar disso, elas também podem servir como sedativos para nervos irritados e como medicamentos para evitar que os ferimentos se alastrem ainda mais. E essa é de fato toda a contribuição que as Nações Unidas podem atualmente trazer para a solução pacífica de disputas internacionais.

A Assembléia Geral se encontra, pelo menos no que diz respeito ao presente, na mesma posição em que se achava o Conselho de Segurança desde o começo: ela está incapacitada de agir pela simples razão de que falta a maioria exigida pela Carta. Contudo, enquanto o Conselho de Segurança se achava imobilizado desde o início pelo previsível e quase que automático emprego do veto pela União Soviética, a paralisia da Assembléia Geral resultou de um processo dinâmico, que pode ser decomposto em três fases: a desintegração da maioria de dois terços liderada pelos Estados Unidos; a malfadada tentativa das

duas superpotências de amoldar uma maioria de dois terços, para apoiar as respectivas políticas; e a experiência, ainda pelas mesmas duas superpotências, de minimizar o apoio ao lado oposto, operação esta que a embaixadora Jeane Kirkpatrick, representante do governo Reagan, descrevia como primariamente uma ação de antecipar-se à ação dos outros. Essa contínua busca de votos, ou pelo menos de abstenções, tornou-se um dos principais cuidados das grandes potências em sua atuação na Assembléia Geral. E daí surgiu um novo procedimento diplomático, de significação dupla. Ele força as grandes potências, pelo menos na formulação de suas políticas, a acatarem as preferências dos países membros de importância secundária, prática que suaviza as arestas cortantes do conflito internacional. E permite aos países em causa a oportunidade de transferir para as Nações Unidas a aparente responsabilidade por decisões desagradáveis, funcionando, dessarte, como um mecanismo que amortece os choques e salva as aparências. Pode-se considerar como exceção a esta prática a maneira como se conduziram os embaixadores Kirkpatrick e Moynihan, que optaram por formular e defender a política americana nas Nações Unidas em termos confrontacionais.

Novos procedimentos

Uma nação poderosa que, para ter sucesso na execução de suas políticas, tiver necessidade do apoio de outras menores pode adotar um entre dois caminhos possíveis. O primeiro consistirá no recurso ao tradicional método da diplomacia, de fazer com que o seu poderio superior seja exercido sobre as nações mais fracas. É desse modo que se estabelecem dependências e se formam alianças. Contudo, uma nação poderosa que busque angariar apoio para as suas políticas por meio da Assembléia Geral das Nações Unidas não pode confiar apenas no seu poder. Essa superioridade de pouco lhe valerá se a nação em causa não conseguir atrair uma quantidade de votos suficiente para as finalida-

des de sua política. Esse é o motivo por que ela terá de seguir uma outra trilha, que é determinada pelos procedimentos adotados naquela Assembléia Geral. Tanto essas práticas como a nova modalidade de diplomacia onusiana, moldada sobre elas, tendem a diminuir a clássica distinção entre nações grandes e pequenas, uma vez que umas e outras só dispõem de um voto.

Se uma grande potência tivesse como sua única preocupação a necessidade de moldar uma aliança com base nas técnicas da diplomacia tradicional, ela escolheria os membros dessa aliança tendo em vista primariamente o poder que estes poderiam trazer-lhe. No entanto, o objetivo da nova diplomacia na ONU não consiste propriamente na construção de uma aliança com o máximo de poder político e militar, mas sobretudo na formação de uma maioria com o máximo de poder de votos. Na Assembléia Geral, o voto da Índia vale tanto quanto o da Islândia, assim como o de Qatar tem tanto peso quanto o da Grã-Bretanha. O membro mais forte de uma aliança pode dar-se ao luxo de desconsiderar as preferências dos pequenos Estados cujo poder é nulo, para fazer concessões apenas em favor daqueles que dispõem de maior poderio. Enquanto ainda empenhado no processo de arregimentação de sua maioria, o seu mais poderoso membro tem de estar atento aos desejos até mesmo da nação mais débil, cujo voto está sendo requestado. Por essa razão, alguns embaixadores dos Estados Unidos junto à ONU, inclusive Adlai Stevenson, Charles Yost, William Scranton e Donald McHenry, são ainda lembrados por seus pacientes esforços, nos corredores e banheiros da ONU, buscando o apoio dos outros para as políticas norte-americanas.

É evidente que a força de um grande país ainda é sentida, do mesmo modo como a fraqueza de um pequeno, uma vez que o primeiro se exprime com a voz persuasiva do poder, à qual o último só pode responder com o sussurro da debilidade. Contudo, embora esse poder e essa fraqueza ainda tenham algum valor na nova diplomacia das Nações Unidas, é inegável

que já não carregam a importância que têm na diplomacia tradicional. E aqui reside a grande distinção a ser feita entre as técnicas da diplomacia tradicional e da empregada nas Nações Unidas: nesta, cada membro é obrigado a persuadir, enquanto que na primeira o forte se permitia pôr de lado certas preocupações. Assim, mesmo uma grande potência, quando precisa apresentar as questões a serem votadas, tem de fazê-lo em termos aceitáveis aos membros cujos votos são disputados. Essa necessidade envolve uma dupla mudança nos termos de sua proposta de medidas, por comparação com o que seria ela, caso se destinasse exclusivamente a servir aos propósitos da grande potência.

Antes de mais nada, a medida tem de ser apresentada em linguagem que reflita os anseios comuns dos potenciais membros da pretendida maioria de dois terços, e não apenas os interesses de uma determinada nação ou de um grupo limitado de nações. A mudança na linguagem pode freqüentemente consistir apenas na justificação e na racionalização ideológica das políticas nacionais agora expressas sob o prisma internacional. No entanto, o emprego constante de uma certa terminologia, não somente para fins de propaganda, mas também durante as transações políticas de conciliação, bem pode exercer uma influência sutil na parte substantiva das próprias transações. Sim, porque uma linguagem usada repetidamente tenderá a criar, nos participantes das tratativas, algumas esperanças com as quais a transação precisará se conformar de qualquer modo ou das quais, como mínimo, ela não poderá se desviar completamente.

Desse modo, uma política externa com a qual uma determinada nação, ou limitado grupo de nações se identificam completamente, e para a qual é buscado o amplo apoio de dois terços da Assembléia Geral, pode ser objeto de uma mudança sutil, caso ela seja constantemente apresentada em termos supranacionais, com o propósito de conseguir tal apoio. Tal modificação muito dificilmente chegaria a contrariar os objetivos e métodos contemplados pela política nacional que origi-

nou a proposta. Mas pode perfeitamente resultar na suavização de arestas abruptas de uma política nacional, o seu recuo de uma posição mais avançada, ou sua reformulação e adaptação, sob a ótica dos princípios supranacionais incorporados na linguagem da proposta de resolução. Os diplomatas mais experimentados na ONU vêm obtendo reconhecimento por sua perícia na arte de trazer outras nações para o seu lado, graças a um hábil desbaste e ajustamento de suas próprias políticas, a fim de harmonizá-las com as de uma maioria emergente de Estados.

De modo direto e praticamente inevitável, chegar-se-á ao mesmo resultado, no curso das negociações mediante as quais se busca formar uma maioria de dois terços, em apoio à resolução. A diversidade de interesses, aptidões e pontos de vista entre os membros cujo apoio se deseja determinará a busca de um denominador comum, o qual necessariamente estará aquém do nível máximo originalmente propugnado pelo autor da política nacional. A determinação de quão abaixo desse nível ficará a medida aprovada pela Assembléia Geral vai depender em parte da habilidade com a qual as diferentes nações se valerão dos novos métodos da diplomacia ora em uso na ONU. Em grande medida, contudo, a distribuição do poder material – entre, de um lado, as nações que buscam apoio para um política e, de outro, as nações cujo apoio é solicitado – decidirá a extensão até onde as primeiras terão de ceder, no intuito de angariar aquele apoio. As nações que estiverem em condições de assim agir se valerão de seu poderio como alavanca com a qual buscarão conseguir concessões e evitar ter de fazê-las. É nesse ponto que se fundem a velha e a nova diplomacia.

No entanto, as Nações Unidas apresentam dois grandes incentivos para que se façam muitas concessões, pelo menos no que diz respeito à formulação de políticas. A organização, no momento, se encontra impotente para agir, e fala com uma voz que pretende e parece ser – e, dentro de certos limites, é – diferente da voz das grandes potências. Desse modo, nações

que têm conflitos entre si aceitam negociar, no contexto das Nações Unidas, sobre coisas que elas não admitiriam fazer em suas relações diretas com a outra – isto é, admitir concessões na formulação, se não na substância, de suas políticas, sem o receio de perder o seu status. Essa prática se concretiza sobretudo quando a fórmula para salvar as aparências é proposta por uma nação "neutra". Em tal caso, as partes em uma disputa parecem estar fazendo concessões, não uma à outra, mas à maioria da Assembléia Geral, em cujo nome a nação "neutra" parece estar falando. De modo inverso, a recusa de um país em admitir quaisquer concessões dá a aparência, nessas circunstâncias, de que ele desafia a "voz política da própria humanidade", e não de que está mantendo uma correta posição de defesa diante de um inimigo. Por muito intangíveis e imponderáveis que sejam as influências que a Assembléia Geral conseguir despertar, graças à sua própria existência como órgão operador, o fato é que elas existem e estão sendo cada vez mais levadas em consideração pelas nações engajadas no processo.

O secretário-geral, na qualidade de mentor da fórmula destinada a salvar as aparências, personifica tanto as nações "neutras" como a "voz política da humanidade", além de compartilhar das influências que elas exercem na Assembléia Geral. Contudo, ele dispõe ainda de dois outros mecanismos que lhe facultam, sob condições favoráveis, mitigar conflitos internacionais. O primeiro, que decorre de seu próprio cargo, constitui de fato o único instrumento à sua disposição para exercer uma pressão efetiva. Ele pode prevenir uma parte relutante de que levará determinada situação à atenção da Assembléia Geral, como uma ameaça à paz e segurança internacional, e apresentá-la em termos que não deixem qualquer dúvida sobre a quem, no seu entender, deve ser atribuída a culpa. Ao agir desse modo, ele estará desencadeando essas influências que permitem à Assembléia Geral exercer seu papel de mediador e pacificador ao qual já nos referimos.

O outro instrumento à disposição do secretário-geral resulta

de sua personalidade e situa-se puramente no campo da persuasão. Os anos de mandato exercido pelo falecido senhor Hammarskjöld mostram de modo impressionante até que ponto as funções de promotor da paz dependem das qualidades morais e intelectuais do titular daquele cargo. Somente um homem com a personalidade dele poderia, a esse respeito, ter tentado fazer tudo o que ele fez e ter conseguido realizar o que ele realizou.

Tendo em vista a magnitude das questões deixadas sem solução, parece-me justo dizer que foi pouco o que ele conseguiu alcançar, juízo este que deve ser estendido às Nações Unidas como um todo. Considerando, por outro lado, a enormidade das conseqüências com que essas questões pendentes ameaçavam não só países individuais, como toda a civilização, deve-se acrescentar que o pouco realizado pelas Nações Unidas é melhor do que nada.

As Nações Unidas e o Problema da Paz

A ONU tal como contemplado na Carta pressupõe a existência de unidade entre as grandes potências e preocupa-se exclusivamente com a preservação da paz entre as nações médias e pequenas, mediante a operação do governo de grandes potências. Já a nova ONU considera como axiomática a desunião entre as duas superpotências, motivo por que se dedica à coordenação de recursos e de políticas entre os seus membros, no propósito de garantir o apoio eficiente de suas respectivas políticas. A ONU da Carta nasceu da ilusão de que estava assegurada a paz entre as grandes potências; as novas Nações Unidas devem a sua existência à realidade dos conflitos entre elas.

Assim sendo, o que a nova ONU puder realizar para a preservação da paz será terá de ser radicalmente diferente do que se esperava que as Nações Unidas da Carta iriam fazer. Não há indícios seguros de que a aquela Organização conseguiu evitar

alguma guerra. Mas há sinais inequívocos de que ela contribuiu materialmente para o encurtamento de cinco guerras: na Indonésia, em 1949; na Palestina, em 1949; no Egito, em 1956 e 1973; e na Caxemi-ra, em 1965. As Nações Unidas conseguiram alcançar esses resultados porque, tal como previsto na Carta, as grandes potências tinham um interesse comum na abreviação desses conflitos, ou pelo menos nenhuma delas tinha qualquer interesse em prolon-gá-los. Houvesse condições similares, e as Nações Unidas pode-riam ser capazes novamente de abreviar a duração de uma guerra.

O próprio fato de que a aliança ocidental ainda coabita com a União Soviética dentro da moldura prevista na Carta, agora virtualmente vazia, não deixa de ter importância para que as Nações Unidas mantenham a sua capacidade de continuar contribuindo para a manutenção da paz. Sim, porque – enquanto os dois blocos coexistirem, com um grupo de nações não engajadas movimentando-se entre um e outro – ainda está viva a pretensão das Nações Unidas à universalidade e à manutenção da paz entre todas as nações, grandes e pequenas. Além disso, permanece ainda aberta a oportunidade de contactos pessoais entre representantes do Ocidente e do Oriente, que podem ser utilizados discretamente para a mitigação ou a solução de conflitos. Nos anos 1960 e na parte final da década seguinte, graças às políticas de determinadas administrações e à personalidade de certos embaixadores, os Estados Unidos obtiveram razoável êxito no emprego de canais diplomáticos informais. Em outras ocasiões, inclusive no começo dos anos 1980, os seus representantes usaram as Nações Unidas mais como uma caixa de ressonância, para a divulgação das políticas externas norte-americanas. Em uma dessas conversas, o representante americano convidou os membros que divergiam da posição dos Estados Unidos a se retirarem e "embar-carem discretamente em direção ao ocaso".

A contribuição que as Nações Unidas podem oferecer à conservação da paz, não obstante a áspera retórica dos representan-

tes americanos, soviéticos e do terceiro mundo, parece residir no aproveitamento da oportunidade que a coexistência dos dois blocos dentro da mesma organização internacional assegura para o emprego circunspecto das técnicas da diplomacia tradicional. E, com isso, as Nações Unidas se tornariam, para assim dizer, o novo cenário para as velhas técnicas da diplomacia. Ou, como o secretário-geral referiu em seu Relatório Anual de 1955:

> "Apenas começamos a fazer uso das possibilidades reais das Nações Unidas, em sua qualidade do mais representativo instrumento para o relaxamento de tensões, para a redução da desconfiança e dos mal-entendidos, e para a descoberta e delimitação de novas áreas de temas e interesses comuns... A diplomacia [parlamentar, realizada por meio] de conferências pode ser suplementada com grande proveito por uma modalidade de diplomacia mais serena, quer dentro da ONU, quer diretamente, entre os representantes de Governos Membros, quer em contatos entre o secretário-geral e os Governos Membros. ...Dentro da moldura da Carta, há muitas possibilidades, ainda largamente inexploradas, para a variação das práticas adotadas. ... É meu desejo que, nos próximos anos, se concretizem sólidos progressos na arte de desenvolver novas modalidades de contatos, novos métodos de deliberação e novas técnicas de reconciliação. Algumas discussões sobre matérias importantes, que ocorreram fora do âmbito das Nações Unidas, poderiam perfeitamente ser inseridas nessa nossa estrutura, depois de feitos apenas alguns leves ajustes, o que não só daria mais poder à organização internacional, como também extrairia força da mesma."

"A maior necessidade", para citarmos a introdução do Relatório Anual do secretário-geral, de 1957,

> "... nos dias que correm consiste em suavizar as arestas dos conflitos entre nações, e não em acentuá-las. Se for bem utili-

> zada, a ONU pode servir a uma diplomacia de reconciliação muito melhor do que outros instrumentos disponíveis aos Estados membros. Todos os interesses e aspirações variadas do mundo se encontram em seus recintos, sobre o terreno comum de sua Carta. Conflitos há que podem persistir por longos períodos, sem uma solução consensual, e grupos de Estados podem defender ativamente interesses especiais e regionais. Não obstante tudo isso, e a despeito de possíveis desenvolvimentos temporários na direção oposta, sob a influência de tensões agudas, a tendência nas Nações Unidas é sempre a de procurar desgastar ou eliminar diferenças, no sentido de facilitar soluções que se harmonizem com o interesse comum e com a aplicação dos princípios da Carta."

A nova ONU é filha da Guerra Fria, nascida do conflito entre Leste e Oeste. A ONU da Carta é uma ruína, despedaçada pela disputa entre Oriente e Ocidente. Assim como a pendência entre a Grã-Bretanha e a Rússia, dentro da Santa Aliança, ou como a querela entre a Grã-Bretanha e a França, dentro da Liga das Nações, o conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética, dentro das Nações Unidas, suscita padrões de julgamento e de ação diametralmente opostos, o que virtualmente incapacita a organização internacional de agir, quando está em jogo qualquer matéria política.

A experiência nos ensinou que tentar usar a ONU para forçar qualquer das superpotências a entrar em um acordo é não somente fútil, como apenas serve para agravar a desavença. A Carta permite que as Nações Unidas – isto é, os Estados Unidos e a União Soviética, desde que ajam harmoniosamente – evitem guerras entre as demais nações. Construída sobre a premissa de que essas duas potências agiriam sempre de comum acordo, a Organização das Nações Unidas, tal como regulada na Carta, está constitucionalmente incapacitada de evitar uma guerra entre elas; e a nova ONU, na melhor das hipóteses, só pode dar

uma contribuição modesta para tal prevenção. E, no entanto, a possibilidade de tal conflito ameaça os Estados Unidos, a União Soviética e toda a humanidade. Para preveni-lo a mesma, teremos de voltar nosso olhar em outra direção.

PARTE 9

O PROBLEMA DA PAZ: A PAZ POR MEIO DA TRANSFORMAÇÃO

Capítulo XXIX

O ESTADO MUNDIAL

Nosso exame do problema da paz internacional levou-nos a duas conclusões: a de que jamais teve êxito qualquer tentativa de solucioná-lo mediante a limitação das aspirações nacionais de poder; e a de que nenhum desses experimentos poderia ter alcançado sucesso, sob as condições vigentes do sistema de Estado moderno. Como então se pode explicar a instabilidade da paz e da ordem nas relações entre Estados? A que se deve atribuir a relativa estabilidade, no âmbito interno dos Estados? Em outras palavras, que fator, responsável pela paz e pela ordem existentes dentro das sociedades nacionais, se mostra tão conspicuamente ausente no cenário internacional? Parece óbvia a resposta – é o próprio Estado.

As sociedades nacionais devem a sua paz e a sua ordem à existência de um Estado que, dotado do poder supremo dentro do território nacional, mantém a referida paz e ordem. Essa, aliás, era a doutrina de Hobbes, defensor da idéia de que, sem tal Estado, as sociedades nacionais se pareceriam com o cenário internacional, e a guerra "de cada homem contra cada homem" constituiria a condição universal da humanidade[1]. Dessa premissa só se poderia concluir logicamente que a paz e a ordem entre as nações somente estariam mais seguras dentro de um Estado mundial que englobasse todas as nações da terra. E essa é a conclusão que vem sendo apresentada, de tempos em tempos, desde a ruptura da ordem universal característica da Idade Média.[2]

[1] *Leviathan*, Capítulo XIII.
[2] Ver as referências nas páginas 721 e seguintes.

A experiência de duas guerras mundiais no espaço de um quarto de século, aliada à perspectiva de uma terceira, que seria travada com armas nucleares, muito contribuiu para conferir uma urgência sem precedentes à concepção de um Estado mundial. De acordo com esse ponto de vista, aquilo de que se precisa para salvar o mundo da autodestruição não é a limitação do exercício da soberania nacional, por meio de obrigações e instituições internacionais, mas sim a transferência das soberanias das nações individuais em favor de uma autoridade mundial, a qual passaria a ser tão soberana sobre estas, como elas o são dentro de seus territórios respectivos. Fracassaram as reformas no âmbito da sociedade internacional, como aliás tinham de falhar. O que se requer portanto é uma radical transformação da presente sociedade internacional de nações soberanas em uma comunidade supranacional de indivíduos.

A tese se baseia na analogia com as sociedades nacionais. Cabe-nos portanto, como tarefa inicial, descobrir como a paz e a ordem são mantidas nas sociedades nacionais.

CONDIÇÕES DA PAZ NACIONAL

Dentro de uma nação, a paz entre os grupos sociais repousa em um alicerce duplo: a falta de desejo dos membros da sociedade de quebrar a paz e sua incapacidade de conseguir fazê-lo, caso fosse essa a sua inclinação. Os indivíduos não terão como quebrar a paz se um poder avassalador tornar essa tentativa um empreendimento fadado ao fracasso. E são duas as condições para que eles não tenham o menor desejo de romper a paz. De um lado, é necessário que eles sintam para com a sociedade como um todo uma lealdade muito superior à que eles poderiam ter com qualquer parte dela. Em segundo lugar, eles precisam ter motivos para esperar que a sociedade lhes propiciará um certo grau de justiça, mediante a satisfação míni-

ma de suas demandas. A presença dessas três condições – força avassaladora, lealdades supra-seccionais, expectativa de justiça – torna possível a manutenção da justiça no interior das nações. A ausência dessas condições no cenário internacional evoca sempre o perigo de guerra.

Quais são os fatores que explicam a presença dessas três condições? Que papel deve o Estado desempenhar a esse respeito? Para melhor respondermos a essas perguntas, será necessário proceder a uma consideração mais detida do jogo das forças sociais que tornam possível a paz em uma nação.

Lealdades supra-seccionais

As sociedades nacionais são compostas de uma multiplicidade de grupos sociais. Alguns destes são antagônicos entre si, no sentido de que as respectivas reivindicações são mutuamente exclusivas. Essa exclusividade mútua de reclamos opostos se torna mais particularmente óbvia na esfera econômica, em que um grupo pode exigir uma parcela do produto econômico que um outro grupo se recuse a conceder. Esse problema ligado à distribuição do produto econômico não passa de um exemplo mais espetacular de um fenômeno social ubíquo. Os partidos políticos, as denominações religiosas, os grupos raciais, as entidades representativas regionais e locais, todos se entrechocam em contendas semelhantes. Como é possível impedir que todos esses conflitos se degenerem em violência?

Tomemos o primeiro exemplo: o cidadão A, na qualidade de membro do grupo econômico E1, opõe-se ao cidadão B, que é membro do grupo econômico E2. Apesar disso, ele não consegue identificar-se completamente com o grupo E1 nem prestar ao mesmo a sua irrestrita lealdade. E são três as razões para que ele não possa fazê-lo.

O indivíduo A não é somente membro do grupo E1, mas se enquadra também no grupo religioso R, no grupo político P, no

grupo étnico e cultural C. Todos esses grupos exigem lealdade de sua parte. Se quiser ser justo com todos, ele não poderá identificar-se completamente com nenhum deles. Enquanto age como membro do grupo E1, ele não pode esquecer-se de que também tem responsabilidades com o grupo R. Embora se lance à luta pelos objetivos do grupo P, ele não pode ignorar o que deve ao grupo C. Assim, esse pluralismo dos grupos e conflitos internos tende a incutir em todos os participantes a relatividade de seus interesses e lealdades, de modo a mitigar os embates entre os distintos grupos. Esse pluralismo acarreta como que uma redução na intensidade da identificação, a qual deve ser disseminada tenuemente, a fim de que cada grupo e cada conflito receba a sua parcela.

Além do mais, o cidadão A, como membro do grupo E1, se opõe a B, que é membro de E2, mas é perfeitamente possível que ele, em respeito a outro aspecto, se ache do mesmo lado da cerca que B, por serem ambos membros do grupo P. A e B podem ser inimigos na esfera econômica, mas amigos quanto à política. Talvez se achem em campos opostos economicamente, mesmo podendo estar unidos politicamente. A e B também são membros de grupos religiosos, étnicos e regionais, e assim por diante, o que não os impede de ter semelhantes relações de conflito e de associação com qualquer número de membros desses grupos. Portanto, o cidadão A não é identificado somente com uma pluralidade de distintos grupos sociais, mas também, na qualidade de membro desses grupos diversos, ele passa a ser simultaneamente o amigo e o adversário de uma série de seus parceiros, pelo fato de que eles pertencem a diferentes grupos de que ele mesmo é um membro ou opositor.

Esse papel duplo de amigo e de adversário, que A desempenha em relação a um certo número de companheiros seus de outros grupos, impõe-lhe várias restrições, tanto na qualidade de amigo, como na condição de adversário. Por isso, ele não pode identificar-se completamente com os seus amigos políticos, que

também sejam seus opositores econômicos, sem correr o risco de perder a luta pela superioridade econômica. Ele não pode forçar a disputa econômica aos seus extremos, sem arriscar perder o apoio político de que e precisa como membro de um grupo político. Se A quiser, ao mesmo tempo, ser opositor econômico e amigo político, ele terá de cuidar-se, no sentido de que essas duas atuações permaneçam dentro de limites e sem interferir uma com a outra. Em conseqüência, essa sobreposição de papéis sociais, desempenhados por distintos atores e membros da sociedade, tende a neutralizar conflitos e a restringi-los dentre de determinados limites, de modo a possibilitar aos membros da sociedade desempenhar os seus diferentes papéis ao mesmo tempo.

Finalmente, A e B não são apenas membros de grupos econômicos que se opõem, nem têm somente filiações políticas idênticas, para não falarmos de todos os demais agrupamentos sociais a que pertençam, como ainda, por definição, são igualmente membros da mesma sociedade nacional. Compartilham a mesma língua, os mesmos costumes, as mesmas reminiscências históricas, a mesma filosofia social e política fundamental, os mesmos símbolos nacionais. Eles lêem os mesmos jornais, ouvem os mesmos programas radiofônicos, obedecem aos mesmos feriados e cultuam os mesmos heróis. Acima de tudo, eles comparam a sua própria nação com as demais e desse modo passam a compreender que têm muito mais em comum entre si do que com os membros dos outros países. De maneira mais particular, eles se acham convencidos de que as características nacionais que compartilham são superiores em todos os aspectos importantes – especialmente no campo da moralidade – às qualidades dos pertencentes a uma nação diferente. E assim, A e B passam a sentir não somente que pertencem à mesma família nacional, mas também que, devido a essa relação familiar, eles dispõem de algo muito precioso em comum, algo que acrescenta o seu valor próprio e faz com que eles, comparativamente com os forasteiros, se sintam pessoas "melhores", sob qualquer ponto de vista importante.

O auto-respeito entre A e B, assim como a estima que nutrem reciprocamente, estão intimamente ligadas ao fato de serem ambos membros da mesma comunidade nacional, a ponto de suas convicções intelectuais e avaliações morais derivarem dessa qualidade comum. Já nos referimos com maiores detalhes ao grau de satisfação vicária que essa associação propicia aos seus impulsos de poder.[3] Os vínculos de lealdade com que eles se unem à nação comum representam muito mais do que o mero pagamento de um débito de gratidão pelos benefícios recebidos. Eles constituem os próprios condicionantes desses benefícios. Somente permanecendo fiel à nação, apegando-se a ela como se fora o manancial de todos os bens terrestres e identificando-se completamente com ela, é que alguém poderá experimentar em si próprio a segurança de pertencer a uma comunidade, a exaltação do orgulho nacional, os triunfos da Pátria na competição com as demais nações. Essa proteção contra a ameaça de destruição vinda do exterior e contra o impulso de ruptura, que pode surgir no seio da comunidade, constituem a preocupação constante de todos os indivíduos. Do mesmo modo, a lealdade para com a nação representa o engajamento supremo de todos os cidadãos. Nada que possa representar uma ameaça à integridade da nação deverá ser tolerado. Devem ceder diante de tal preocupação todos os interesses, todas as idéias e lealdades que possam não ser compatíveis com a preocupação pela unidade nacional. Assim sendo, a preocupação constante de todos os indivíduos passa a ser a proteção do país contra a destruição vinda do exterior e contra a ruptura nascida dentro da sociedade. E, do mesmo modo, a lealdade à nação torna-se o com-

[3] Ver páginas 199 e seguintes.

promisso supremo de todos os cidadãos. Não será tolerada coisa alguma que possa ameaçar a coesão do país. Quaisquer interesses, idéias e lealdades que possam não ser compatíveis com a preocupação pela unidade da nação têm de ser relegados a um segundo plano de prioridades.

Tal cuidado impõe uma limitação sobre os tipos de questões suscetíveis de poder separar A e B, além de restrições, também sempre presentes, sobre os métodos de que A e B se valerão para decidir em definitivo suas disputas. Sejam quais forem as pendências envolvidas em seus conflitos, eles jamais suscitarão a questão da própria unidade nacional. Sejam quais forem os métodos utilizados por A e B para resolver o conflito em seus próprios termos, elas não recorrerão a medidas que possam prejudicar a coesão do próprio país. Assim, todos os conflitos no interior de uma nação ficam limitados, no que diz respeito a objetivos perseguidos e meios empregados. Eles se acham como que incrustados no tecido densamente entrelaçado da comunidade nacional, que os mantém dentro de limites. Juntamente com o pluralismo e a sobreposição das lealdades seccionais, é a influência limitadora e moderadora das lealdades locais que constitui o primeiro dos três fatores que justificam a permanência da paz dentro de uma nação.

Expectativa de justiça

De que modo conseguem as sociedades nacionais criar, até mesmo nos grupos sociais hostis, a expectativa de que nenhuma de suas reivindicações será completamente relegada, e de que todos podem contar com a possibilidade de serem satisfeitos, mesmo que apenas parcialmente? Como podem todos os grupos contendores ser levados a esperar um mínimo de justiça da sociedade nacional a que eles pertencem?

Nas sociedades nacionais, o problema da justiça pode ser visto em dois níveis. O primeiro é o dos princípios gerais, com-

partilhados pela sociedade como um todo; o outro é o nível de reclamos específicos apresentados por grupos particulares. No nível geral, dos ditos princípios gerais, não há lugar para qualquer ameaça à paz, pois todos os integrantes estão de acordo com aqueles princípios, de acordo com os quais é definido o bem comum da sociedade. Princípios como democracia, justiça social, igualdade e liberdade de expressão não suscitam conflitos que ponham em risco a paz da sociedade, enquanto permanecerem no campo das abstrações que definem o objetivo final dos esforços coletivos da sociedade.

Essas abstrações, contudo, podem tornar-se armas poderosas, em um contexto de conflito social, sempre que forem arrebatados por grupos sociais que defendem as suas conflitantes reivindicações em nome desses princípios. Tais reivindicações confrontam a sociedade com o seu supremo desafio. Qualquer sociedade pode dar pouca ou nenhuma atenção aos reclamos de grupos pequenos e fracos, sem com isso pôr em perigo a paz. A sua coesão social e o monopólio da violência organizada são bastante fortes para conter dentro de limites o rancor e o descontentamento de tais grupos, sem que os mesmos se coloquem abertamente contra a ordem social. No entanto, a sociedade não se pode dar a liberdade de manter-se surda aos reclamos de justiça apresentados por grupos maiores e potencialmente poderosos sem incorrer no risco de provocar uma revolução ou guerra civil, isto é, sem fazer periclitar a sua paz e a sua própria sobrevivência como um todo íntegro.

É neste ponto que entra em jogo o complexo mecanismo de transformação social, que reconhece a todos os grupos uma oportunidade de submeter as suas reivindicações de justiça à arbitragem da opinião pública, das eleições, das votações parlamentares, de conselhos revisores e mecanismos similares. O modo de operação de tais esquemas já foi por nós esboçado sumariamente, em um outro contexto, para o qual referimos o

leitor.[4] Tais mecanismos guiam os pleitos conflitantes dos grupos sociais, por meios de canais pacíficos, dando-lhes a oportunidade de serem ouvidos e de disputarem com os seus concorrentes o reconhecimento da sociedade, dentro das normas que sujeitam a todos. De acordo com as condições dessas disputas, nenhum grupo pode estar seguro de que vencerá a longo prazo, embora todos possam contar com a oportunidade de, em alguma ocasião, dar alguns passos para a frente, no sentido da obtenção da justiça.

Poder avassalador

O terceiro fator para a preservação da paz nas sociedades nacionais consiste no poder irresistível, com o qual a sociedade pode cortar pela raiz todas as tentativas de perturbar a paz. Esse poder avassalador manifesta-se sob duas modalidades distintas: ora como força material, na forma de monopólio da violência organizada, ora sob a forma de pressão social igualmente irresistível.

O poder que é colocado à disposição da sociedade, sob a forma de monopólio de violência organizada, pode ser diferenciado de qualquer outra forma de violência, graças a duas características, especialmente a que encontramos no cenário internacional.

A violência organizada de que dispõem as sociedades nacionais é de certo modo neutra em relação às reivindicações conflitantes dos grupos sociais, na medida em que estes permaneçam dentro dos limites da lei e recorram somente aos meios pacíficos de ação. A doutrina liberal do século XIX mantinha

[4] Ver o Capítulo 26.

que a violência organizada da sociedade era completamente neutra, pairando acima do turbilhão de interesses conflitantes, sempre apta a implementar a lei contra quem quer que a violasse. Contra essa doutrina, o marxismo sustenta que a violência organizada da sociedade nada mais é do que a arma com a qual as classes governantes mantêm o seu domínio sobre as massas exploradas. Na realidade, a organização compulsória da sociedade não pode ser completamente neutra, uma vez que, como já vimos,[5] não é totalmente neutra a ordem legal que ela implementa, nem pode deixar de favorecer o *status quo* ao qual ela deve a sua existência. Uma vez desafiado, o *status quo* pode contar com o apoio da organização compulsória da sociedade.

Contudo, a característica peculiar dessa organização compulsória da sociedade reside no fato de que ela tem uma predisposição natural em favor do *status quo*, mas em grande parte não se trata de uma tendência favorável a um determinado tipo particular de *status quo*. A organização compulsória da sociedade americana defendeu o *status quo* dos anos 1800, 1900, 1932 e 1940. A organização compulsória da sociedade britânica apoiou a sucessão dos *status quo* do feudalismo, do capitalismo e do socialismo. Não obstante, pode suceder que um determinado *status quo* seja tido como ofensivo às convicções morais fundamentais e aos interesses vitais de uma parcela considerável da população, e que uma parte razoável dos agentes mantenedores da lei simpatizem com a inflexível oposição dessas pessoas ao referido *status quo*. Em tais circunstâncias, a ordem legal que corporifica o *status quo* deixará de ser cumprida compulsoriamente. Nos Estados Unidos, essa situação pode ser ilustrada com o pano de fundo constitucional da Guerra Civil e com o destino reservado à chamada "lei seca".

[5] Ver páginas 799 e seguintes.

A outra característica peculiar à organização compulsória das sociedades nacionais consiste na pouca freqüência de sua ação coletiva. Como regra geral, essa organização compulsória só costuma agir, na manutenção da paz e a ordem, contra transgressores individuais. Representa um episódio muito raro vê-la atuar, como força coletiva, contra uma outra coletividade que ameace perturbar a paz. A utilização da força no contexto de disputas trabalhistas constitui um exemplo conspícuo dessa modalidade. De modo geral, a mera existência, nas mãos da sociedade, de um monopólio de violência organizada, pronta para agir em caso de necessidade, já é suficiente para dissuadir perturbações coletivas da paz doméstica. O próprio fato da sua disponibilidade já dispensa a organização compulsória da sociedade da necessidade de ter de agir.

À parte desse fator, e provavelmente sobrepujando-o em importância, paira a enorme pressão inorgânica exercida pela sociedade sobre os seus membros, no sentido de manter a paz. Para poder escapar a essa pressão, um grupo em oposição teria de erigir, dentro da própria trama da sociedade nacional, uma estrutura social própria, mais integrada, mais constritora e merecedora de maiores lealdades do que a sociedade nacional em cujo seio ela vive. Em nossa época, a intensidade do nacionalismo, a sua transformação na religião política do universalismo nacionalista, a ubiqüidade dos modernos meios de comunicação em massa, bem como o seu controle por um grupo pequeno e relativamente homogêneo, multiplicaram e intensificaram as pressões sociais que, nas sociedades nacionais, tendem a manter os grupos dissidentes dentro dos limites da lei e da paz.

O papel do Estado

Qual é a contribuição do Estado para a manutenção da paz interna? Na realidade, o "Estado" não passa de um outro nome para a organização compulsória da sociedade, isto é, para a

ordem legal que determina as condições sob as quais a sociedade pode empregar o seu monopólio de violência organizada para a preservação da ordem e da paz. Quando, nas páginas precedentes, falávamos da organização compulsória da sociedade e da ordem legal da sociedade, nos referíamo-nos de fato ao Estado. São três as suas funções, no que diz respeito à manutenção da paz doméstica: (1) O Estado propicia a continuidade legal da sociedade nacional, o que permite ao indivíduo sentir a nação como algo contínuo, no tempo e no espaço, como se fosse uma personalidade em cujo nome os homens agem, que exige e recebe serviços e concedes benefícios, e em relação à qual é possível sentir lealdades que normalmente são dirigidas somente a poucos outros grupos sociais, com exceção da família e da igreja. (2) O Estado proporciona a maioria dos órgãos institucionais e processa as mudanças sociais. (3) O Estado dispõe dos órgãos necessários para a implementação compulsória de suas leis.

Cabe-nos determinar quão importante é a contribuição do Estado para a manutenção da paz interna. E a resposta pode ser desdobrada em duas partes. A contribuição do Estado para a paz doméstica é indispensável, embora não seja por si só suficiente. Sem ela, não pode haver a paz interna. Por outro lado, somente existindo a contribuição do Estado pode-se pensar na paz doméstica.

A constatação de que não pode haver paz interna sem o Estado está implícita no que já dissemos com referência aos problemas do poder, do equilíbrio de poder e da soberania. Os grupos sociais hostis valer-se-ão de quaisquer meios à sua disposição com o propósito de alcançar os objetivos por eles considerados vitais para si próprios. Se tais grupos sociais controlam os recursos de violência física, como ocorre com os Estados em suas relações mútuas, eles os empregarão de duas maneiras distintas. Ou bem aplicam pressão sobre seus oponentes, mediante a exibição daquilo que consideram ser a sua superiorida-

de, ou empregam tais recursos para destruir o potencial de violência física dos seus adversários. Em qualquer das hipóteses, o uso da violência física se destina a quebrar a vontade do inimigo de resistir às exigências do outro lado.

A história das sociedades nacionais mostra-nos que nenhum grupo político, religioso, econômico ou regional foi jamais capaz de resistir, por um período de tempo mais extenso, à tentação de forçar a consecução de suas reivindicações por meios violentos, desde que o pudesse fazer sem grandes riscos. Por mais que os outros fatores sociais pudessem reforçar a causa da paz, sua efetividade não sobreviveu por muito tempo à promessa de uma vitória rápida e definitiva, que a violência costuma prometer a seu detentor. Desse modo, as sociedade nacionais foram se desintegrando aos poucos e se multiplicaram em numerosas unidades menores, em caráter temporário ou permanente, sempre que o Estado se revelou incapaz de manter o seu monopólio de violência organizada e de usar de todos os meios ao seu dispor, com o intuito de manter a paz e assegurar a sua própria sobrevivência.

Assim, quem quer que tenha condições para usar de violência irá empregá-la, desde que as possibilidades em jogo se lhe afigurem justificar tal opção. Por esse motivo, torna-se necessária uma estrutura social suficientemente forte para evitar a utilização desse recurso. A sociedade bem que poderia encontrar substitutos para a unidade legal que o Estado lhe assegura, no tempo e no espaço, e para os mecanismos de transformação social mediante os quais o Estado regula a dinâmica dos processos sociais. Mas, essa mesma sociedade não conta com substituto para o poder do Leviatã, cuja mera presença, pairando acima dos vários grupos contendores, mantém os conflitos dentro de limites pacíficos.

O Estado torna-se indispensável para a manutenção da paz interna, essa é a verdadeira mensagem da filosofia de Hobbes. Mas o Estado, por si mesmo, é incapaz de mantê-la, e essa é a

grande omissão da referida filosofia. A experiência histórica das guerras civis nos demonstra que o poder do Estado é essencial, mas não suficiente, para manter a paz das sociedades nacionais. Mesmo que tivesse havido alguns deles, no decorrer de um longo período da história, poderiam ser tidos como exceções à regra geral. Contudo, de um total de 278 conflitos travados entre 1480 e 1941, nada menos que 78 – ou seja, 28% do total – foram guerras civis. No período que vai de 1840 a 1941, a proporção entre guerras civis e guerras internacionais foi de aproximadamente uma para três, com 18 das primeiras e 60 da segunda modalidade. Para o período entre 1800 e 1941, as cifras respectivas são de 28 guerras civis para 85 guerras internacionais, o que corresponde quase que exatamente à proporção de um para três.[6] No que diz respeito aos custos despendidos nas guerras civis, o mesmo Quincy Wright observa: "As guerras civis, como as guerras francesas de religião do século XVI; a Guerra das Rosas do século XV e a Guerra Civil do século XVII, ambas na Grã-Bretanha; a Guerra dos Trinta Anos, do ponto de vista da Alemanha; a Guerra da Península, sob o prisma da Espanha; e a Rebelião Taipung chinesa foram todas muito onerosas, tanto em termos de vidas como em perdas econômicas, que excederam em muito os custos dos conflitos internacionais contemporâneos."[7]

A freqüência e o poder destrutor dos conflitos civis demonstram que a existência do Estado não assegura automaticamente a preservação da paz doméstica, e a razão disso reside na própria natureza do Estado. O Estado não resulta da criação artificial de uma convenção constitucional, concebida sobre a

[6] Quincy Wright, *A Study of War* (Chicago: University of Chicago Press, 1942), Vol. I, p. 651.
[7] *Ibid.*, p. 247.

imagem de alguns princípios abstratos de governo, e que seja suscetível de ser sobreposta a qualquer sociedade que possa existir. Pelo contrário, o Estado é parte integrante da sociedade de que ele se formou, motivo por que ele prospera ou decai, na medida em que essa sociedade progride ou se degenera. O Estado, longe de ser uma coisa separada da sociedade, é criado pela sociedade.

A paz de uma sociedade cujos conflitos intergrupais deixaram de ser limitados e neutralizados por lealdades superiores, cujos processos de transformação social já não mantêm a expectativa de justiça em todos os principais grupos e cujas forças não organizadas de coesão deixaram de ser suficientes para impor a conformidade sobre tais grupos – a paz de tal sociedade não pode ser salva pelo Estado, por mais forte que este seja. As forças de destruição que se originam na sociedade, sob a forma de disputas de classes, de religião, de raças, de regiões ou puramente políticas, cedo ou tarde irão estourar em revoluções, golpes de estado ou guerras civis. O Estado não se mantém à parte desses incêndios, como se fosse um quartel do corpo de bombeiros, que se queda distante das labaredas, mas está sempre pronto a extingui-las, logo que estas se ateiam. De modo inevitável, o Estado se vê envolvido nessas conflagrações em dois sentidos. Em primeiro lugar, é ele próprio a meta primordial da revolução, contra a qual terá de defender-se mediante o uso da força. Por outro lado, essas mesmas dissensões que racham a sociedade também desintegram a organização compulsória desta, o Estado. Assim sendo, o Estado ou deixará de operar como um todo coeso, uma vez que suas partes constituintes se terão juntado aos grupos em conflito na sociedade mais ampla, e a unidade estatal desaparecerá em uma guerra civil, ou então – e esta é a perspectiva mais provável nos dias correntes, dado o monopólio de poder efetivo que a tecnologia moderna assegura ao estado – as questões que dividem as pessoas serão decididas não mais pelo povo em geral, mas por meio de lutas fratricidas

dentro das organizações do estado, sob a forma de golpes de estado, conspirações e expurgos. [8]

O Problema do Estado Mundial

Nossa análise do problema da paz interna demonstrou que é irrespondível a tese dos que argumentam em favor do Estado mundial: não pode haver paz internacional de caráter permanente sem a existência simultânea de um Estado cujas fronteiras coincidam com as do mundo político. Cabe-nos agora dirigir nossa atenção para a maneira como pode ser criado um Estado mundial.

Duas escolas de pensamento

No primeiro capítulo de sua obra *Considerações sobre o Governo Representativo*, John Stuart Mill se defrontou com esse mesmo problema, com respeito às distintas formas de governo. As duas "concepções conflitantes do que vêm a ser as instituições políticas", que Stuart Mill verificou se encontrarem na base de todas as discussões de seu problema, também determinam os debates sobre como deve ser criado um Estado mundial. Segundo uma escola de pensamento,

> "[...] o governo é concebido como uma arte estritamente prática, sem dar margem a discussões de qualquer espécie, excetuadas as relativas aos meios e ao fim. As formas de governo são assimiladas a quaisquer outros expedientes para a consecução dos objetivos humanos. São consideradas integralmente como uma matéria de invenção e sagacidade. Uma vez

[8] Sobre a obsolescência das revoluções populares nos tempos modernos, ver páginas 702 e seguintes.

que se trata de obra humana, presume-se que o homem tem liberdade de decidir se as cria ou não, como e baseado em que paradigmas. ... Descobrir a melhor forma de governo; persuadir os outros de que ela é a melhor; e, tendo assim agido, estimulá-los a adotá-la também, essa é a ordem de idéias que está na mente dos que adotam esse ponto de vista de filosofia política. Observada a devida diferença de escala, eles examinam uma constituição do mesmo modo como veriam uma charrua a vapor ou uma máquina debulhadeira."

A outra escola de pensamento considera o governo

"[...] uma espécie de produto espontâneo; e a ciência do governo como se fosse apenas mais um ramo da história natural. No seu entender, as formas de governo não admitem qualquer escolha. Na maioria das vezes, temos de aceitá-las como as encontramos. ...Os governos não podem ser construídos com base em configurações premeditadas. Eles não são feitos, mas crescem [...] As instituições políticas de um povo são consideradas por essa escola como uma espécie de crescimento orgânico oriundo da natureza e da vida desse mesmo povo: o produto de seus hábitos, instintos, demandas e desejos inconscientes, e dificilmente como conseqüência de seus propósitos deliberados. A sua vontade em nada contribuiu para uma dada situação atual, a qual terá resultado da necessidade de atender as demandas da ocasião, por meio de artifícios do momento. E esses artifícios, se estiverem em conformidade com os sentimentos e a natureza nacional, normalmente prosperarão e tenderão, por meio de acúmulos sucessivos, a constituir uma *polity*[*] apropriada ao povo que a detenha, mas que seria inútil tentar impor a um povo cuja natureza e circunstância não a tenham gerado espontaneamente."

[*] N.T: *Polity*: Mantive a forma inglesa, que já é bastante generalizada no Brasil, para designar uma forma de organização política.

Stuart Mill firmou sua posição entre os extremos dessas duas doutrinas, valendo-se, como ele acrescenta, "da parcela de verdade que existe em cada uma delas." Por um lado,

> "[...] as instituições políticas [...] são o resultado do trabalho dos homens; motivo por que elas devem a sua origem e sua existência à vontade humana...
>
> Por outro lado, também deve ser tido em mente que a maquinaria política não age por si própria. À medida que ela se vai construindo, precisa ser operada por homens, até mesmo os mais simples. Ela necessita não só da aquiescência deles, como de sua participação ativa. Ela deve ser ajustada às capacidades e qualidades dos homens que estejam disponíveis. E isso implica três condições. O povo para o qual se pretende a forma de governo cogitada tem de mostrar-se desejoso da mesma; ou, pelo menos, não tão oposto a ela, a ponto de tornar-se um obstáculo inarredável ao seu estabelecimento. As pessoas têm de desejar fazer e ser capazes de realizar tudo o que se mostrar necessário para satisfazer os seus propósitos...Precisam mostrar-se capazes de satisfazer as condições de atuação, bem como as de autocontrole, que são tão necessárias, quer para manter em existência uma determinada *policy* já estabelecida, quer para alcançar os seus objetivos, visto que a sua tendência a cumpri-los constitui a sua maior recomendação.
>
> Por mais favoráveis que possam ser as perspectivas apresentadas por um governo, o não cumprimento dessas condições torna a tal forma de governo desaconselhável para o caso particular."

A prova tripla do apoio popular

A prova tripla concebida para formas específicas de governo pode ser aplicada ao Estado mundial. Estarão os povos do mundo realmente desejosos de aceitar um governo mundial, ou pelos menos não tão hostis à idéia, a ponto de erguerem um obstáculo intransponível ao seu estabelecimento? Estariam eles dispostos e capacitados a fazer o que for necessário para manter de pé tal governo mundial? Estariam eles dispostos e capacitados a fazer, ou deixar de fazer, o que um governo mundial deles requer, para poder cumprir os seus objetivos? As respostas a essas perguntas estão implícitas no que já foi dito anteriormente, em conexão com os problemas do nacionalismo, do universalismo nacionalista, da moralidade internacional e da opinião pública mundial.[9] As respostas também estão implícitas no que foi mencionado sobre as condições para a manutenção da paz doméstica. Essas respostas só podem ser negativas.

Nenhuma sociedade pode perdurar se tiver de coexistir com o presumido âmbito de poder de um Estado mundial. O que existe na realidade é uma sociedade internacional de nações soberanas. Não existe uma sociedade supranacional que compreenda todos os membros individuais de todas as nações e que, portanto, seja idêntica à humanidade politicamente organizada. A mais abrangente sociedade em que a maioria dos homens vive e trabalha é a sociedade nacional. A nação, como já pudemos observar, é a recipiendária das mais elevadas lealdades seculares do homem. Além dela, há outras nações, mas nenhuma comunidade em favor da qual o homem pudesse estar desejoso de agir, independentemente do que ele considera serem os interesses de sua

[9] Ver especialmente o Capítulo 17.

própria nação. Os homens podem mostrar-se desejosos de doar alimentos, roupas e dinheiro aos necessitados, a despeito da nacionalidade destes. Mas preferem manter esses necessitados onde eles se encontram, em vez de permitir-lhes que se movimentem para onde desejam e, com isso, tornem-se novamente cidadãos úteis. Sim, porque embora o auxílio econômico seja tido como compatível com o interesse nacional, a liberdade de imigração não o é. Nas atuais condições morais da humanidade, poucos homens agiriam em nome de um governo mundial, se os interesses de sua própria nação lhe reclamassem um diferente curso de ação. Muito pelo contrário, em sua avassaladora maioria, eles colocariam o que consideram o bem-estar de sua própria nação acima de tudo o mais, inclusive dos interesses de um Estado mundial. Em suma, os povos do mundo não se mostram desejosos de aceitar um governo mundial; e sua lealdade suprema à respectiva nação erige um obstáculo intransponível ao estabelecimento desse governo mundial.

Do mesmo modo, os homens do mundo não se mostram dispostos e capazes de fazer o que seria necessário para manter em funcionamento um governo mundial. Sim, porque eles não estão preparados para realizar a reavaliação de todos os valores, essa revolução moral e política sem precedentes, que retiraria a nação de seu trono e sobre ele colocaria a organização política da humanidade. Eles permanecem desejosos e capazes de se sacrificar e morrer, a fim de que os governos nacionais continuem em condições de operar.

São tantas as vantagens em favor da nação, que os homens eventualmente desejosos e preparados para se sacrificar e morrer para que o Estado mundial se mantenha operacional não contam sequer com a oportunidade de fazê-lo, no mundo como ele é hoje constituído. Alguém que quisesse opor-se aos interesses e à política de sua própria nação, levado pelo bem da humanidade e do seu Estado, estaria, com este ato de oposição (debilitando a sua própria nação), reforçando o poder da nação contra

a qual o seu próprio governo possa estar engajado em um combate mortal. Na melhor das hipóteses, ele poderia estar-se transformando no mártir de suas convicções, ao chamar para si a punição que a nação reserva para os traidores. Nada revela de modo tão convincente a ausência das precondições sociais e morais para se criar algo assemelhável a um Estado mundial como o paradoxo moral segundo o qual um homem que desejasse atuar como cidadão do mundo estaria forçado, conforme as condições atuais do mundo, a agir como partidário de uma outra nação e, portanto, traidor de sua própria. Sim, porque acima de sua própria nação não existe qualquer outro espaço político em favor do qual o homem possa agir. Só há outras nações ao lado da sua.

Finalmente, os povos do mundo não estão dispostos nem aptos a fazer o que o Estado mundial requer deles, a fim de habilitá-lo a cumprir os seus objetivos. O mais importante propósito de um Estado mundial deveria consistir em realizar três funções: (1) assegurar à humanidade uma personalidade legal que manteria a unidade do gênero humano diante dos seus olhos; (2) criar e manter em operação órgãos voltados para a efetivação de mudanças sociais, no sentido de que todos os grupos da humanidade possam esperar pelo menos alguma satisfação para os seus conflitos antagônicos; (3) estabelecer agências para a implementação compulsória das normas legais, com poder suficiente para desbaratar, com força avassaladora, qualquer ameaça à paz. É admissível a possibilidade – para a qual existe suficiente apoio nas pesquisas de opinião pública referidas acima [10] – de que os povos do mundo apoiariam um Estado mundial para realizar a função (1). Já falamos bastante sobre a

[10] Ver página 598, nota 16.

ausência de apoio para o cumprimento da função (3).[11] Vejamos agora, de modo sumário, as possibilidades de que os povos do mundo venham a apoiar o Estado mundial no cumprimento da função (2), a qual, como sabemos todos, constitui o verdadeiro cerne das funções de preservação da paz, para qualquer Estado.

Não cuidaremos do problema de determinar como os diferentes povos do mundo seriam representados nos órgãos legislativos encarregados de operar a transformação social. Qualquer tentativa de representação numérica seria obviamente inaceitável para os brancos, visto que tal critério colocaria o mundo sob o domínio das raças de cor. Por outro lado, qualquer tipo de representação que, em violação do princípio da maioria, tendesse a estabilizar a supremacia branca no mundo teria de confrontar-se com a decidida oposição das raças de cor, que de outro modo estariam condenadas a uma permanente situação de inferioridade. Não trataremos tampouco da impossibilidade patente de colocar em funcionamento tais órgãos legislativos, mesmo que fosse praticável criá-los. Um parlamento que tivesse de representar povos de convicções morais, interesses políticos e capacidade de autogoverno tão diversas, como o autogoverno para americanos, chineses, indianos e russos, dificilmente teria condições para, dessas diferenças todas, conseguir formar um todo operacional. Nenhum dos seus grupos constituintes aceitaria de bom grado submeter-se ao voto majoritário de um assembléia legislativa assim constituída. A ameaça e a realidade da guerra civil pairariam sobre tais instituições, as quais seriam forçadas a substituir a ausência de consenso moral e político pela força da compulsão.

[11] Ver páginas 597-99.

Examinemos duas questões concretas, em relação às quais é muito comum colidirem tradicionalmente as reivindicações das diversas nações: a imigração e o comércio. Um Estado mundial, à semelhança de qualquer outro Estado federal, não poderia deixar a regulamentação da migração e do comércio interestaduais ao arbítrio de suas partes componentes. Ele próprio teria de regular essas questões. Mesmo que a autoridade do Estado universal nesses dois campos estivesse circunscrita estritamente pela constituição mundial, haveria a menor possibilidade de que o povo americano se dispusesse a conceder a um governo mundial os poderes necessários para abrir as fronteiras dos Estados Unidos para a imigração anual de, digamos, 100mil russos, 250 mil chineses e 200 mil hindus? De modo semelhante, pergunto-me se é provável que o governo soviético estaria inclinado a permitir a emigração anual de 10.600 russos para os Estados Unidos. Aceitaria o povo americano a importação de quaisquer quantidades de produtos agrícolas estrangeiros, que viriam competir com os artigos domésticos, em igualdade de condições? Haveria a menor possibilidade de que os russos permitissem a importação de artigos de consumo baratos, que poderiam perturbar a sua economia planejada e, ao mesmo tempo, solapar a confiança no seu sistema político? Uma vez que essas perguntas serão respondidas de modo negativo, pois obviamente não há nenhuma alternativa, como se pode esperar que um Estado mundial tenha a mínima possibilidade de governar? Como se pode esperar que um Estado mundial venha a resolver pacificamente as tensões entre nações que ameaçam a paz do mundo?

Não há como fugir à conclusão de que a paz internacional só pode existir com um Estado mundial, e que um Estado mundial não pode ser criado sob as presentes condições morais, sociais e políticas do mundo. Tendo em vista tudo o que já foi dito até agora neste livro, não se pode evitar tampouco a conclusão subseqüente, a saber, que em nenhum outro período da história moderna esteve a civilização tão necessitada de uma

paz permanente e, portanto, de um Estado mundial; e de que, em nenhum outro período recente, estiveram as condições morais, sociais e políticas do mundo menos favoráveis para o estabelecimento de um Estado mundial. Finalmente, não se pode escapar da conclusão de que, já que não pode haver Estado sem que haja uma sociedade disposta a apoiá-lo, não pode haver um Estado mundial sem uma comunidade mundial disposta e apta a apoiá-lo.

DUAS SOLUÇÕES FALSAS

Como, então, poderá ser criado um Estado mundial? Até agora, já foram oferecidas duas soluções: a conquista do mundo e os exemplos da Suíça e da criação dos Estados Unidos pela Convenção Constitucional de 1787.

A conquista mundial

Todas as estruturas políticas que já estiveram prestes a se tornarem Estados mundiais têm uma coisa em comum: um Estado poderoso que as criou, mediante a conquista de outros membros do que então era conhecido como o mundo político. Muitos desses Estados mundiais também compartilham uma característica comum: eles raramente se mantiveram além do período de vida dos seus fundadores.

Na civilização ocidental, somente o Império Romano constituiu uma exceção a essa regra. Sua excepcional longevidade deveu-se a duas transformações pouco comuns. Os dominadores romanos transformaram os conquistados em romanos, ora ao recebê-los em sua civilização dominante, na qualidade de cidadãos romanos, ora ao arrancá-los de suas civilizações nativas e torná-los escravos. Entretanto, no decorrer desse processo de conquista, especialmente do mundo helênico, o conquistador

romano acabou também por transformar-se, ao refazer a sua própria civilização segundo a imagem da civilização conquistada. Mediante esse processo duplo de amalgamação, Roma criou uma nova comunidade moral e política, coexistente com suas conquistas e suscetível de emprestar estabilidade ao novo Estado. Além dessas duas transformações, deve-se mencionar a circunstância de que, após a conquista do mundo mediterrâneo, o Império Romano se expandiu sobre espaços politicamente vazios, previamente ocupados por povos bárbaros, cujas civilizações frouxamente organizadas vieram a se desintegrar sob o impacto da civilização superior e mais atraente do conquistador.

Na maioria dos casos, os Estados mundiais se desintegraram pouco depois de terem sido formados mediante as conquistas, uma vez que, por baixo da superestrutura política e militar erigida pela força, as sociedades nacionais continuaram a levar a sua vida normal, cada qual guiada por seus distintos interesses morais e políticos, e cada qual buscando libertar-se do jugo imposto pelo conquistador. Esses Estados mundiais não resultavam portanto da transformação natural de uma comunidade mundial coexistente, mas constituíam exclusivamente uma criação da força, artificialmente superposta a uma multiplicidade de sociedades nacionais decididas a não cooperar. Naturalmente, é verdade, por exemplo, que o pretendido Estado mundial de Napoleão acabou sendo destruído pelas reservas ainda não exploradas da Grã-Bretanha e da Rússia. Quando esse império mostrou pela primeira a sua fraqueza militar, em 1812, ao falhar em uma importante tarefa de expansão, as sociedades nacionais de que ele se compunha conseguiram se recompor e se aliaram à Grã-Bretanha e à Rússia, pondo fim à aventura.

As conquistas de escala menor, que nem conseguem amalgamar em uma nova sociedade a população conquistadora e a conquistada, defrontam-se com o risco menos sério representado pela revolta e pelo separatismo irredentista – de que são exemplos as relações entre a Irlanda e a Grã-Bretanha, ou entre as

nações da Europa Oriental e a Rússia. Se o conquistador consegue dispor de uma força incontrastável, o conflito potencial entre duas sociedades nacionais vivendo em um mesmo Estado deixa de representar qualquer perigo para a paz. Se, entretanto, a força do povo conquistado não for tão desproporcionalmente inferior à do conquistador, um potencial Estado de guerra civil entre o conquistador e o conquistado poderá corroer a força do Estado, sem contudo pôr em risco a sua existência, dadas as modernas condições do armamento de que este último dispõe. [12]

Tais são as prováveis conseqüências de conquistas limitadas que não consigam criar uma nova comunidade capaz de com elas coexistir. Assim sendo, um Estado mundial criado pela força de conquista, mas que não conte com o apoio de uma comunidade mundial, só terá possibilidade de manter a paz dentro de suas fronteiras se conseguir criar e manter uma disciplina e lealdade completa entre os milhões de soldados e policiais requeridos para fazer cumprir as suas leis sobre uma humanidade não cooperante. E um Estado mundial nessas condições não passaria de um monstro totalitário de pés de barro, cuja idéia basta para assustar a imaginação.

Os exemplos da Suíça e dos Estados Unidos

A Suíça parece ter alcançado o que o Estado mundial se propõe – a criação de um novo Estado federal, com base em um grupo de nações soberanas, cada qual conservando a sua língua, cultura, história, lealdades e políticas próprias. A Suíça conseguiu reunir 22 Estados soberanos, que falam quatro línguas distintas, em uma só organização política. Por que não poderiam as

[12] Ver, sobre esse ponto, as páginas 702 e seguintes.

cerca de 150 nações do mundo de hoje realizar o mesmo feito? Que adotem portanto uma constituição federal, como os suíços fizeram, e que passem a agir em relação às demais nações tendo por exemplo os suíços, e estará resolvido o problema do Estado mundial. A tese, que parece ser muito persuasiva, é objeto freqüente de discussões populares. Mas se dissipa muito cedo, quando confrontada com os fatos reais da história da Suíça.

Em primeiro lugar, convém esclarecer que o Estado suíço unificado data de 1848. Antes disso, os Estados suíços formavam uma confederação que se parecia mais com uma Liga das Nações ou Organização das Nações Unidas, que tivesse dado certo, do que com um país único. Essa confederação desenvolveu-se tendo por base um certo número de alianças permanentes, concluídas entre os chamados Cantões da Floresta e alguns dos Cantões da Cidade, no decorrer do século XIV. Essas alianças, por sua vez, resultavam de certos interesses idênticos e complementares, que tinham levado aqueles países a se agruparem, em defesa contra determinados perigos comuns. Cabe perguntar: por que motivo puderam essas alianças sobreviver às circunstâncias especiais que lhe deram nascimento e até mesmo se enrijecer, nos estreitos vínculos de uma confederação que conta com órgãos comuns de governo? A resposta a essa indagação nos dará a explicação do fenômeno da Suíça.

(1) Os treze membros da Confederação original, que ocupava um território contínuo, se haviam reunido em uma oposição comum ao Império Germânico e à casa dos Habsburgos, dos quais eles tinham sido súditos, se haviam liberado graças a ingentes esforços comuns, e que permaneciam como os inimigos comuns das liberdades de todos eles. (2) As famosas vitórias dos exércitos suíços sobre os cavaleiros, nos séculos XIV e XV, tiveram um efeito duplo. Estabeleceram e mantiveram durante séculos a reputação dos suíços, como os mais temíveis soldados na Europa, bem como provaram a virtual imunidade a ataques inimigos provindos dos vales montanhosos, que consti-

tuíam o cerne da Confederação original. (3) Comparados com esses riscos militares, sempre implícitos em um ataque à Suíça, as atrações de vitória ficavam muito reduzidas. Tendo em vista a pobreza desses vales em recursos naturais, as tais atrações tinham um caráter exclusivamente estratégico, a saber, o controle de alguns desses desfiladeiros alpinos que ligam a Itália ao Norte da Europa. No entanto, durante cerca de quatro séculos, com a única e significativa exceção das Guerras Napoleônicas, as grandes potências adjacentes à Suíça sempre consideraram mais vantajoso deixar que os suíços defendessem tais gargantas contra nações em guerra do que tentar conquistá-las aos suíços. Contudo, é expressivo que o equilíbrio de poder só tenha exercido essa influência protetora enquanto durou a rivalidade entre os poderosos vizinhos da Suíça. As vitórias napoleônicas na Itália destruíram imediatamente essa proteção e, a partir de 1798, a Suíça passou a ser a vítima infeliz de exércitos em disputa. Também é digno de nota relembrar que, enquanto a Áustria, a Alemanha e a Itália se achavam reunidas na Tripla Aliança, o Estado Maior da Itália propôs seis vezes ao órgão alemão equivalente que marchassem juntos através da Suíça, em uma campanha conjunta contra a França.

Desse modo, a formação e a sobrevivência da Suíça não devem ser atribuídas exclusivamente a um ato de vontade que se exprimisse em um arranjo constitucional, mas a um conjunto de circunstâncias peculiares e, devido à sua combinação, também únicas. Embora essas circunstâncias tenham permitido à Suíça sobreviver em meio a vizinhos poderosos, elas não lhe garantiram manter a paz entre os seus membros integrantes. No transcurso de pouco mais de trezentos anos, os Estados suíços travaram entre si numerosas pequenas guerras e cinco conflitos de religião, que envolveram todos, ou praticamente todos, os Estados, até o ano de 1847. Esse quadro de disputas civis é completado por numerosas revoluções e golpes de Estado.

Que lição, portanto, poderemos trazer da história da Suíça

para o problema do Estado mundial? Podemos subscrever as conclusões de Rappard, no sentido de que a Suíça, na qualidade de confederação, contava com uma segurança nacional limitada somente "por força de circunstâncias especiais alheias ao seu próprio regime. ... Na medida em que a experiência suíça de cinco séculos de segurança coletiva possa sugerir uma lição para a geração atual, essa lição é claramente negativa. Ela confirma ao mesmo tempo não só as observações extraídas do passado mais recente, como a lição do mais simples bom senso. Enquanto a segurança da sociedade internacional depender exclusivamente da cooperação voluntária de Estados totalmente soberanos, ela será necessariamente frágil".[13] Assim sendo, a experiência suíça confirma as nossas próprias conclusões no que diz respeito à fragilidade da paz imposta mediante limitações, ao mesmo tempo em que enfatiza tanto a necessidade como a dificuldade de estabelecer um Estado em um nível acima dos Estados nacionais.

O exemplo do modo como os Estados Unidos foram criados é freqüentemente citado como prova da praticabilidade de criar-se um Estado mundial sem mais delongas, por meio de uma convenção constitucional. Mas, na realidade, o exemplo dos Estados Unidos só comprova a necessidade de que haja um comunidade preexistente moral e política, para que qualquer Estado tenha a expectativa de uma existência duradoura.

Quando a Convenção Constitucional se reuniu em 1787, os treze Estados eram soberanos mais no nome do que em termos da realidade política. Eles não representavam treze soberanias separadas que estivessem prestes a se fundir em um só. Depois

[13] William E. Rappard, *Cinq Siècles de Sécurité Collective* (1291–1798) (Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1945), p. 594.

que eles se declararam independentes da Grã-Bretanha em 1776, a questão da soberania permaneceu em um estado indefinido. Ao estabelecerem os Estados Unidos, eles trocaram uma soberania – a da Coroa Britânica – por outra. E substituíram uma lealdade comum por uma outra. E, durante todo esse processo, eles mantiveram a mesma língua, a mesma cultura, a mesma herança nacional, as mesmas convicções morais e os mesmos interesses políticos que haviam sido testados em uma guerra revolucionária, travada em íntima cooperação, sob um único comando. As treze colônias formavam uma comunidade moral e política sub a Coroa Britânica. Elas puseram à prova essa comunidade e tornaram-se perfeitamente conscientes da mesma, durante sua luta comum contra a Grã-Bretanha. Obtida a sua independência, eles conservaram aquela comunidade. Eis o que diz John Jay, no nº II da obra *The Federalist*:

> "[...] Houve por bem a Providência outorgar este país contínuo a um povo coeso, um povo que descende dos mesmos ancestrais, que fala a mesma língua, professa a mesma religião, que se organiza pelos mesmos princípios de governo, que é muito semelhante em seus modos e costumes e que, graças a deliberações, armas e esforços em comum, tendo lutado lado a lado durante uma guerra prolongada e sangrenta, conquistou muito nobremente a sua liberdade e independência gerais.
>
> Sentimentos similares prevaleceram até hoje entre todas as espécies e denominações de homens entre nós. Para todos os propósitos, somos uniformemente um só povo. Cada cidadão, em qualquer parte, goza dos mesmos direitos, privilégios e proteção nacionais. Como uma nação, fizemos a paz e a guerra; como uma nação, vencemos os nossos inimigos comuns; como una nação, estabelecemos alianças e tratados, participamos de vários pactos e convenções com Estados estrangeiros."

O que a Convenção de Filadélfia fez foi substituir uma constituição, uma soberania e um Estado por outras instâncias equivalentes, mas, no caso, tanto umas como outras repousam sobre a mesma comunidade preexistente. A Convenção não criou um Estado onde antes havia treze Estados separados entre si. Muito longe de provar que um Estado pode ser instituído em função de um entendimento sobre o texto de uma constituição, a criação dos Estados Unidos prova a verdade de duas proposições adiantadas antes: as guerras tanto podem ocorrer dentro de Estados como entre eles, e os Estados Unidos tiveram como alicerce uma comunidade moral e política, que a Constituição não criou, mas já encontrou em existência. A comunidade do povo americano surgiu antes do Estado americano, do mesmo modo como uma comunidade mundial terá necessariamente de existir antes de um Estado mundial.

CAPÍTULO XXX

A COMUNIDADE MUNDIAL

Essa última conclusão – de que uma comunidade mundial tem de surgir antes de um Estado mundial – deu origem a dois esforços para criar uma comunidade mundial: a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, conhecida como UNESCO, e as demais agências especializadas das Nações Unidas. [1]

O ENFOQUE CULTURAL: A UNESCO

De acordo com o Artigo 1º da Constituição da UNESCO:

> 1. A Organização propõe-se a contribuir para a paz e a segurança, mediante o fomento da colaboração entre as nações, por meio da educação, da ciência e da cultura, de modo a incentivar o respeito universal pela Justiça, pelo império da lei e pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, que são assegurados a todos os povos do mundo pela Carta da NAÇÕES UNIDAS, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião.

[1] Ver, em conexão com este capítulo, o que já foi dito acima, no Capítulo 7, sobre a opinião pública mundial.

2. Para concretizar esse propósito, a Organização
   a) fomentará o conhecimento e a compreensão recíprocos das nações, prestando o seu concurso aos órgãos de informação de massa. Para tal fim, recomendará os acordos internacionais que considere convenientes para facilitar a livre circulação das idéias por meio da palavra e da imagem;
   b) dará novo e vigoroso impulso à educação popular e à difusão da cultura:
      Colaborando com os Estados Membros, desde que estes manifestem tal desejo, no desenvolvimento de suas próprias atividades educativas;
      Instituindo a cooperação entre as nações, com o objetivo de fomentar o ideal da igualdade de possibilidades de educação para todos, sem distinção de raça ou sexo ou de qualquer condição social ou econômica;
      Sugerindo métodos educacionais adequados para preparar as crianças de todo o mundo para as responsabilidades do homem livre;
   c) auxiliará a conservação, o progresso e a difusão do saber:
      Velando pela conservação e proteção do patrimônio universal dos livros, das obras de arte e dos monumentos de interesse histórico ou cientifico, e recomendando às nações interessadas as convenções que sejam necessárias para tal fim;
      Estimulando a cooperação entre as nações em todos os ramos da atividade intelectual, mediante o intercâmbio internacional de

> representantes da educação, da ciência e da cultura, como também de publicações, obras de arte, material de laboratório e qualquer documentação útil a esse respeito;
> Facilitando, mediante métodos adequados de cooperação internacional, o acesso de todos os povos do mundo aos materiais impressos produzidos por qualquer um deles.

Para podermos avaliar a contribuição que a UNESCO pode dar para a preservação da paz internacional, será necessário fazer três distinções: (1) não estamos aqui preocupados com a contribuição que a UNESCO possa dar à disseminação e à melhoria da cultura e da educação como fins em si mesmos; (2) não nos importa aqui a contribuição que a unesco possa dar à preservação da paz internacional como decorrência da própria atividade de cooperação internacional, pois esse aspecto do problema será tratado na última seção deste capítulo; (3) estamos interessados aqui somente na questão de saber o que a UNESCO pode realizar para a tarefa de preservação da paz internacional, mediante a promoção, em âmbito internacio-nal, da compreensão, da educação e das atividades culturais em geral.

Pode-se dizer que se aplicam a todas as atividades da UNESCO, por mais meritórias que sejam elas, as palavras da Fundação Carnegie para a Paz Internacional, ao avaliar o programa de 1948 daquela organização: "Acima de tudo, os seus itens individuais nem sempre estiveram relacionados, de modo claro e óbvio, com a missão de salvaguardar a paz e a segurança."[2]

[2] *International Conciliation*, N. 438, February 1948, p. 77.

Essa falha não constitui uma qualidade acidental de certos programas adotados pela UNESCO que precisassem apenas ser revistos e ajustados, no intuito de satisfazer de modo pleno a sua função de preservação da paz. Ao contrário, esse defeito é congênito, pois deriva da própria filosofia que está na raiz da criação da agência e se manifesta em todas as suas atividades. Desse modo, ao sumariar as discussões da Conferência Geral da UNESCO, em 17 de novembro de 1952, foram estas as palavras de advertência do senhor Jaime Torres Bodet, que então deixava as funções de diretor-geral: "que o maior perigo de que a UNESCO tem de se precaver é a dissipação de seus esforços."

A filosofia da UNESCO pressupõe que a educação (especialmente quando voltada para a compreensão internacional) e o intercâmbio cultural – bem como, em geral, todas as atividades que tendem a elevar o número de contatos entre os membros de diferentes nações e levam estes a se entenderem mutuamente – contribuem necessariamente para a criação de uma comunidade internacional e para a manutenção da paz. Implícita nesse posicionamento está a suposição de que as nações são nacionalistas e entram em guerra umas contra as outras porque não se conhecem entre si suficientemente bem e porque operam em diferentes níveis de educação e de cultura. Ora, esses dois pressupostos estão errados.

Desenvolvimento cultural e a paz

Existem povos primitivos, totalmente carentes de educação institucionalizada, que são de modo geral amantes da paz e de tal modo receptivos à influência de culturas estrangeiras que se tornam quase suicidas. Mas também há outros povos, altamente educados e impregnados da cultura clássica, tais como os alemães, que se revelam, na maior parte de sua história, nacionalistas e belicosos. Os atenienses, sob o governo de Péricles, e os italianos da Renascença criaram culturas jamais igualadas na histó-

ria da civilização ocidental. Ora, esses dois povos foram, no mínimo, tão nacionalistas e tão beligerantes naquele período de sua história quanto em qualquer outra época anterior ou posterior.

Além disso, na história de algumas nações, como a britânica e a francesa, os períodos de exclusividade nacionalista e de políticas belicosas alternam com fases cosmopolitas e pacíficas, sem que exista qualquer correlação entre essas mudanças e o desenvolvimento da educação e da cultura. O povo chinês tem uma longa tradição de respeito ao ensino, superior à de qualquer outro povo, motivo por que pode orgulhar-se de uma história de realizações culturais mais longa do que a de qualquer outro povo, e não menos criativa. Essas elevadas qualidades de educação e cultura fizeram com que os chineses passassem a ver com desprezo não só a profissão de soldado, como todas as demais nações, que eram, até o início do século XIX, consideradas ainda como vassalos bárbaros do imperador chinês. No entanto, nada disso levou o povo chinês a tornar-se menos nacionalista e mais pacifista. A educação russa em tempos recentes atingiu um nível de realizações mais elevado do que em qualquer outra época, especialmente nas áreas de alfabetização e educação técnica. Esse nível de excelência não teve qualquer influência sobre o grau de receptividade do povo russo às idéias estrangeiras nem sobre as políticas externas do governo russo.

Esses exemplos, tomados a esmo, demonstram que a quantidade e a qualidade da educação e da cultura, como tais, não têm obviamente qualquer relevância no que diz respeito a uma comunidade mundial. Essa questão está ligada não ao conhecimento ou à criação e à apreciação de valores culturais, mas a uma transformação moral e política de dimensões sem precedentes.

A unidade cultural e a paz

O que foi dito em relação à educação e à cultura, como valores em si, também é válido com respeito às atividades edu-

cacionais e culturais, quando voltadas para o intercâmbio dos produtos de diferentes culturas nacionais. A existência de uma multiplicidade de relações interpessoais pairando acima das fronteiras nacionais não representa uma solução para o nosso problema. E, de modo particular, a existência de vínculos intelectuais e estéticos estendendo-se além dos limites nacionais nada prova em favor da existência de uma comunidade mundial. Uma comunidade mundial com potencialidades políticas constitui uma comunidade de padrões morais e de ação política, e não de intelectos e de sentimentos. A circunstância de que uma elite intelectual nos Estados Unidos possa apreciar a música e a literatura russa, e que o teatro de Shakespeare não tenha sido banido dos palcos russos não apresenta a menor relevância para os problemas de que estamos tratando. O fato de que membros de nações distintas possam compartilhar das mesmas experiências intelectuais e estéticas não cria automaticamente uma sociedade, uma vez que isso não gera, nos membros das nações diversas, ações relevantes moral e politicamente, que eles não tomariam se não compartilhassem das referidas experiências.

Deve-se observar que, em um plano muito mais elevado do que o meramente intelectual e estético, e com o objetivo de ações mais definidas, as nações do Ocidente, inclusive a Rússia, vêm compartilhando as mesmas experiências há mais de mil anos. Elas dirigem suas orações ao mesmo Deus, conservam as mesmas crenças religiosas fundamentais, mantêm-se vinculadas pelas mesmas leis morais e partilham dos mesmos símbolos rituais em comum. Essa comunidade de experiências religiosas, muito mais relacionadas com a personalidade integral do indivíduo e com suas ações do que qualquer outra coisa que as experiências supranacionais intelectuais e estéticas possam oferecer, levou ao surgimento de uma espécie de comunidade internacional, mas não de uma comunidade internacional suficientemente integrada a ponto de permitir a existência de um Estado mundial. Como esperar portanto que as melodias de Tchaikovsky,

as profundezas de Dostoievsky, as observações percucientes do *Federalist* ou as imagens do *Moby Dick*, mesmo que bem apreciadas por americanos e por russos, possam criar não apenas uma efêmera comunidade de sentimentos, mas uma comunidade de avaliações morais e ações políticas, capazes de relegar velhas lealdades e estabelecer outras novas?

A história já nos deu sua resposta inequívoca a essa pergunta. A unidade cultural, algo muito mais profundo do que qualquer coisa a que a UNESCO jamais possa aspirar, já coexiste com a guerra em todos os períodos da história. Não nos referimos aqui a guerras civis, que por definição são travadas entre membros da mesma cultura nacional. As guerras entre as cidades-estados gregas, as guerras européias medievais, as lutas italianas da Renascença, as guerras religiosas dos séculos XVI e XVII, e até mesmo as guerras do século XVIII, no que diz respeito às elites, foram travadas dentro da moldura de uma cultura homogênea. Embora essas culturas tivessem em comum todos os elementos essenciais – linguagem, religião, educação, literatura e artes –, elas não criaram uma comunidade, com elas coexistente, que pudesse ter mantido sob controle quaisquer tendências perturbadoras, encaminhando-as para mecanismos de solução pacífica. Como, portanto, esperar que uma tal comunidade pudesse ser criada por meio de intercâmbio entre culturas hoje tão diversas em todos os aspectos a respeito dos quais as culturas históricas eram homogêneas?

Compreensão internacional e paz

Foi com relação ao terceiro dos objetivos da UNESCO, a compreensão internacional, que se tornou conhecida a falácia básica da concepção de assuntos internacionais daquela organização. Acredita-se ali que os conflitos internacionais resultam de uma deficiência intelectual, da ignorância e de uma falha de julgamento quanto às qualidades de outros povos. Se, pelo

menos, os americanos pudessem vir a entender os russos, e vice-versa, eles viriam a compreender até que ponto são semelhantes, o quanto têm em comum e como são tão poucos os motivos para se combaterem. Esse raciocínio é enganador sob dois aspectos.

A experiência individual, como qualquer pessoa sabe, mostra que uma amizade mais próxima não leva necessariamente a uma compreensão mais aprofundada. Evidentemente, há numerosos casos em que o indivíduo A interpreta erroneamente o caráter e os motivos de B, após o que um esclarecimento dos fatos eliminará a causa do conflito. Já é diferente o caso quando A e B se envolvem em um conflito em que estão em jogo os seus interesses vitais. Nessa hipótese, A não combate B por motivo de uma vantagem econômica, devido à circunstância de que ele interpreta incorretamente as intenções de B. Ao contrário, ele assim age porque as conhece bem demais. Muitos soldados americanos foram para a França cheios de uma amizade sentimental pelo povo francês, que ele nem sequer conhecia. Esses sentimentos amistosos nem sempre sobreviveram ao choque de compreensão. Dispensam maiores comentários, por serem bastantes conhecidas, muitas experiências semelhantes de visitantes amistosos à Rússia.

Entre os que se opunham mais firmemente, desde o início, às políticas externas do regime nacional-socialista, mesmo sob o risco de guerra, encontravam-se pessoas que tinham um conhecimento profundo da cultura alemã. E foi exatamente essa compreensão que os tornou inimigos implacáveis daquele regime. Por motivo semelhante, os estudiosos da história e da cultura russas, aqueles que realmente compreendem a Rússia e os russos, têm-se mantido, como norma, alheios à histeria pró e contra aquele país. Eles conhecem os tradicionais objetivos do expansionismo russo, bem como os métodos usuais da diplomacia soviética. Se essa compreensão sua tivesse tido alguma influência sobre a conduta dos assuntos exteriores nas demo-

cracias ocidentais, tal conduta deveria certamente ter sido mais inteligente e proveitosa do que realmente foi. Pode-se indagar se tal entendimento teria levado a uma melhoria das relações com a União Soviética. Uma política externa inteligente e bem-sucedida depende da compreensão, por americanos e russos, do que desejam as duas nações. A paz entre os Estados Unidos e a União Soviética depende, em última análise, de constatarmos se o que uma delas é e quer ter vem a ser compatível com o que a outra é e quer.

Essa observação nos leva a uma outra falácia da concepção que a UNESCO tem de assuntos internacionais. A idéia de que conflitos internacionais podem ser eliminados por meio do enten-dimento internacional baseia-se no pressuposto implícito de que as questões envolvidas nos conflitos internacionais, por serem originadas em mal-entendidos, têm uma natureza apenas imaginária, motivo por que não existem entre uma nação e outra quaisquer pendências que realmente justifiquem uma disputa. Ora, todas as grandes guerras que decidiram o curso da história e modificaram a face da terra foram travadas por motivos reais, e não imaginários. A pergunta crucial sempre envolvida nessas grandes convulsões foi invariavelmente: quem governará e quem será governado? Quem ficará livre e quem será escravo?

Terá mesmo havido apenas um mal-entendido na raiz da disputa entre os gregos e os persas? Entre os atenienses e os macedônios? Entre os judeus e os romanos? Entre imperadores e papas? Entre os ingleses e os franceses, no final da Idade Média? Entre os turcos e os austríacos? Entre Napoleão e a Europa? Entre Hitler e o mundo? Será que tudo, nessas disputas, resultou apenas de uma compreensão errônea da cultura, do caráter e das intenções do outro lado, o que nos levaria a concluir que todas essas guerras foram travadas sem que houvesse qualquer razão de fundo? Não se poderia, por outro lado, alegar que, em muitos desses conflitos, foi exatamente o

fraco entendimento da cultura, do caráter e das intenções do potencial adversário que preservou a paz por algum tempo, ao passo que a correta compreensão desses fatores tornaria a guerra inevitável? Enquanto os atenienses se recusaram a ouvir as advertências de Demóstenes, a ameaça da guerra permaneceu como algo remoto. Foi somente depois de terem eles compreendido a verdadeira natureza do império macedônio e de suas políticas, quando já era tarde demais para a sua própria salvação, que a guerra se tornou iminente. Essa correlação entre a compreensão e a inevitabilidade do conflito constitui uma das melancólicas lições que a história legou à posteridade. Quanto mais um lado compreende a posição, a natureza e as intenções do adversário, mais inevitável parece ser o conflito.

Por maiores que sejam os seus grandes méritos intrínsecos, o programa da UNESCO é irrelevante para o problema da comunidade mundial, porque o seu diagnóstico sobre os obstáculos à comunidade mundial está totalmente fora de foco. O problema da comunidade mundial é de natureza moral e política, não intelectual ou estética. A comunidade mundial consiste em uma congregação de julgamentos morais e ações políticas, e não de dotes intelectuais e apreciação estética. Suponhamos que os sistemas de educação e cultura americana e russa possam ser elevados ao mesmo nível de excelência, ou até mesmo completamente amalgamados, a ponto de os russos passarem a apreciar Mark Twain e os americanos a se deleitarem com Gogol. Mesmo que se chegasse a este ideal, ainda restaria entre os dois países o problema, tal como ele coloca hoje, de saber quem irá controlar o Oriente Médio. Enquanto os homens continuarem a julgar e agir de acordo com padrões e lealdades nacionais, em vez de supranacionais, a comunidade mundial permanecerá como um postulado que ainda aguarda a sua realização.

O Enfoque Funcional

As agências especializadas das Nações Unidas

Como se conseguirá realizar tal transformação de padrões e lealdades? As agências especializadas das Nações Unidas já apontaram o caminho. Elas representam organizações autônomas, que devem a sua existência a acordos particulares entre um certo número de Estados, e cuja identidade difere de uma agência para outra. Cada uma delas tem sua própria constituição, seu orçamento, seus órgãos específicos para elaboração de políticas e para administração, e cada qual tem a sua distinta lista de membros. Os nomes de algumas dessas agências são indicativos das funções que elas se propõem realizar: Organização Internacional do Trabalho, Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, União Internacional de Telecomunicações, União Postal Universal, Organização de Aviação Civil Internacional, UNESCO, Organização Mundial da Saúde.

Os Capítulos IX e X da Carta das Nações Unidas dispõem sobre as relações organizacionais e funcionais a vigorarem entre as agências especializadas e a ONU. A Carta ressalta, em um grau até então ignorado na história das organizações internacionais, a responsabilidade das Nações Unidas pelos direitos e pelo bem-estar do indivíduo, independentemente de sua situação nacional. E, para desincumbir-se dessa missão, ela criou o Conselho Econômico e Social, que tem poderes para concluir acordos – e já assim agiu em numerosas ocasiões – com as agências especializadas, "definindo as condições mediante as quais a agência em questão entrará em relacionamento como as Nações Unidas".[3] As Nações

[3] Artigo 63, parágrafo 1º.

Unidas podem fazer recomendações para a coordenação das políticas e das atividades das agências especializadas.[4] O Conselho Econômico e Social pode tomar providências para receber relatórios regulares e especiais das agências especializadas e pode ainda realizar serviços a pedido de membros das Nações Unidas e das agências especializadas.[5]

Qual é a filosofia subjacente às atividades sociais e econômicas que as agências especializadas estão realizando com a cooperação das Nações Unidas? Qual a relevância dessa filosofia para o problema da comunidade internacional? Essa indagação foi respondida com grande brilho e persuasão pelo professor Mitrany:

> "Se os males do conflito e da guerra resultam da divisão do mundo em unidades políticas separadas e rivais entre si, poderão ser eles exorcizados mediante a simples troca ou redução das linhas de divisão? Qualquer reorganização política em unidades isoladas terá, mais cedo ou mais tarde, de produzir os mesmos efeitos. Qualquer sistema internacional que pretenda abrir-se para um novo mundo terá de gerar o efeito oposto, de minimizar a divisão política. Tanto quanto é possível antecipar, só há duas maneiras de alcançar esse fim. A primeira consiste em um Estado mundial que liquidaria pela força quaisquer divisões políticas. A segunda, que é a modalidade discutida nestas páginas, recobriria as divisões políticas com uma rede expansível de atividades e agências internacionais, nas quais e mediante as quais os interesses e a vida de todas as nações seriam integrados gradualmente. Essa é a mudança básica para a qual qualquer sistema internacional efetivo tem de contribuir e aspirar: fazer

[4] Artigo 58; cf. também artigos 62, 63, parágrafo 2º.
[5] Artigos 64, 66, parágrafo 2º.

> com que o governo internacional coexista com as atividades internacionais. Tanto quanto possível, ele terá de atender às necessidades básicas que sejam evidentes, embora tendo de presumir, o menos possível, uma unidade social que ainda se encontra em estado latente e não reconhecido. ... [Desse modo,] a própria comunidade ganhará um corpo vivo, não em função de um ato de fé por escrito, mas graças a um desenvolvimento orgânico ativo. ... Essa tendência visa a organizar o governo, seguindo as linhas de fins e meios específicos, e de acordo com as condições de seu tempo e lugar, em vez da tradicional organização com base em uma divisão e jurisdição constitucional de direitos e poderes. ... O enfoque funcional ... auxiliaria o crescimento de um trabalho comum positivo e construtivo, de hábitos e interesses comuns, tornando sem sentido as fronteiras, mediante a superposição, às mesmas, de um crescimento natural de atividades comuns e agências administrativas comuns."[6]

Essa é de fato a maneira como crescem as comunidades, e como crescem os governos com base em comunidades. Já observamos atrás que a soberania era um fato antes de se tornar uma teoria, e que o povo americano formou uma comunidade antes de criar um Estado. Como, então, pode ser criada uma comunidade onde não exista nenhuma?

De acordo com o professor Mitrany, uma comunidade internacional terá de surgir como resultado da satisfação de necessidades comuns compartilhadas por membros de diferentes nações. As agências especializadas das Nações Unidas, ao servirem a diferentes povos ao redor do mundo, sem qualquer preocupação com fronteiras nacionais, poderiam criar, pelo simples fato

[6] David Mitrany, *A Working Peace System*, (4th. ed.; London: National Peace Council, 1946), pp. 14, 15, 18, 28, 35. (Reprodução autorizada pelo autor).

de sua existência e seu desempenho, uma comunidade de interesses, de avaliações e de ações. No final do processo, se essas agências internacionais forem suficientemente numerosas e tiverem servido às mais importantes demandas da maioria dos povos da terra, as lealdades a essas instituições e à comunidade internacional, da qual elas agiriam como agentes, tenderiam a prevalecer sobre as lealdades às sociedades nacionais isoladas e às suas instituições. Como prova de que tal desenvolvimento é praticável sob as presentes condições mundiais, o professor Mitrany cita principalmente as experiências tidas pelos Aliados, durante a Segunda Guerra Mundial, com agências internacionais funcionais, tais como a Junta Anglo-Americana de Matérias-Primas e o Centro de Suprimento para o Oriente Médio. Esses exemplos ressaltam de modo bem nítido o problema suscitado pelo enfoque funcional.

Durante a guerra, as lealdades à causa comum e ao interesse geral na vitória sobre o inimigo de todos prevaleceram sobre as lealdades nacionais isoladas e tornaram possível o funcionamento, com êxito, das mais importantes agências funcionais internacionais. Em períodos de paz, aquilo que a nação tem a oferecer ao indivíduo parece superar em muito os benefícios a serem colhidos das agências internacionais funcionais, embora se esteja agora reconhecendo, cada vez mais, que os cidadãos de diferentes países compartilham de determinados interesses em comum, como a sobrevivência física, mediante o afastamento da guerra nuclear e a não-proliferação das armas atômicas, a proteção do meio ambiente natural, e o bem-estar econômico, como resultado do controle do comércio internacional, do sistema monetário e das empresas globais, tarefas que só podem ser satisfeitas quando se parte de base supranacional. De modo mais particular, os conflitos de poder, que separam as nações, e a insegurança que eles criam fazem com que a identificação dos indivíduos com a nação se torne a preocupação suprema da maioria dos membros de todas as nações. A nação

oferece a proteção individual, a gratificação vicária de impulsos de poder e a satisfação imediata de necessidades materiais. Excluídas as poucas e esporádicas exceções – tais como a assistência prestada pela Organização Mundial de Saúde, ao combater uma epide-mia –, as agências especializadas das Nações Unidas oferecem esperanças e satisfações que se situam bem longe das experiências diretas das pessoas comuns e que somente se fazem sentir por meio de uma quantidade de agências, circunstância que torna difícil identificar as suas origens internacionais. Quando se deseja enviar uma carta a um país estrangeiro, quem teria a idéia de agradecer à União Postal Universal pela contribuição que essa agência está prestando para que se conclua a tal operação?

Desse modo, é compreensível que fiquem em segundo plano as contribuições que as agências funcionais internacionais trazem para o bem-estar dos membros de todas as nações. O que salta à vista e chama a atenção de todos são os imensos conflitos políticos que dividem as nações do planeta e ameaçam o bem-estar do potencial perdedor, se não a sua própria existência. E isso não constitui primariamente uma questão de ênfase errada, nascida da ignorância. Trata-se, melhor dizendo, do reconhecimento deste fato inegável de que, de um ponto de vista funcional, o que o governo nacional faz ou deixa de fazer é visto como muito mais importante para a satisfação das necessidades individuais do que aquilo que uma agência internacional poderá fazer ou deixar de fazer. Mais importante do que qualquer outra coisa, é a capacidade, detida pelo governo nacional, de defender o seu território e seus cidadãos contra a agressão estrangeira, bem como, dentro desse território, garantir a paz e manter em operação os processos de transformação social. O descaso com que o público trata as agências funcionais internacionais não passa no fundo do reflexo exagerado do papel muito limitado que essas agências desempenham para a solução de importantes questões de fundo internacional.

E isso é verdade mesmo quando não há conflito entre os interesses nacionais de uma nação em particular e os objetivos e operações de uma agência funcional internacional. Em caso de um conflito, o interesse nacional prepondera sempre sobre o objetivo internacional. Por isso, é profundamente significativo que, entre os dois grandes antagonistas do cenário contemporâneo da política mundial, um deles, a União Soviética, que tradicionalmente se mostra receosa de qualquer intervenção estrangeira e zelosa da integridade de seu sistema político e econômico, tenha aderido a somente três das novas agências especializadas (Organização Internacional do Trabalho, UNESCO e Organização Meteorológica Mundial); esteja colaborando com uma outra (Organização Mundial de Saúde); e seja membro de duas outras que já existem há cerca de um século e se caracterizem pela sua natureza não política (a União Postal Universal, criada em 1874, e a União Internacional de Telecomunicações, que veio substituir a União Internacional de Telégrafos e a União Radiotelegráfica, estabelecidas respectivamente em 1865 e 1912).

A resposta à pergunta sobre como uma comunidade internacional pode ser criada mediante o enfoque funcional deve ser encontrada, portanto, na esfera da política internacional. E isso é confirmado pela análise do papel que as três diferentes modalidades de agências funcionais podem e têm condições de desempenhar a esse respeito: a Organização do Tratado do Atlântico Norte, as Comunidades Européias e as agências para assistência econômica e técnica. Todas essas agências têm algo em comum: por meio da coordenação de funções técnicas em um nível supranacional, elas buscam resolver um problema comum, que nenhum dos seus participantes poderia ter solucionado por seus próprios esforços. Para tal fim, elas se valem e desenvolvem os novos procedimentos de governo internacional, aos quais já nos referimos acima.[7]

[7] Ver páginas 893 e seguintes.

Esses procedimentos representam uma novidade sob dois aspectos. Seguindo o modelos das Nações Unidas, eles combinam uma direção central na execução das políticas com um acordo negociado no que diz respeito à natureza das políticas a serem adotadas. Assim agindo, elas combinam a superioridade factual de poder e de recursos, que reside em um dos participantes ou na própria agência, com a reivindicação legal de igualdade para todos os participantes.

Esses procedimentos também constituem uma novidade, pela circunstância de que tendem a fazer esquecer a tradicional distinção entre assuntos internacionais e domésticos e, com isso, o igualmente reverenciado princípio de não intervenção nos assuntos internos de outras nações. Sim, porque faz parte da própria essência desses novos procedimentos a característica de que eles transformam em uma questão de relevância internacional temas como preparativos militares, produtividade industrial ou preços e tarifas, os quais têm sido considerados tradicionalmente como cabendo à exclusiva jurisdição interna das nações em apreço.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

O tratado que criou a OTAN foi assinado em 4 de abril de 1949 por Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Grã-Bretanha, Islândia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal e Estados Unidos. A Grécia e a Turquia aderiram à organização em 1952; e a Alemanha, em 1955. O tratado estabelece o princípio da segurança coletiva para os seus membros. Nos termos do seu artigo 5º, "um ataque armado contra um ou mais de seus membros, na Europa ou na América do Norte, será considerado como um ataque a todos eles ...", a ser resistido por todos. Nem esse propósito geral nem o objetivo imediato de reforçar a força militar de seus membros diferenciam a OTAN de uma aliança tradicional. Contudo, a OTAN tem como outros objetivos a manutenção da estabilidade econômica e política e o estabelecimento

de vínculos mais estreitos entre os seus membros em geral, além do que busca alcançar todos esses objetivos por meio de uma organização multinacional assaz complexa. O propósito dessa organização consiste em conferir uma direção central às políticas militares e econômicas dos seus membros, sobre a base de acordos negociados entre eles. No que diz respeito a esses objetivos tão abrangentes e às técnicas usadas para realizá-los, a OTAN extravasa os limites de uma aliança tradicional e se aproxima de um novo tipo de organização funcional.

O organização da OTAN é chefiada pelo Conselho do Atlântico do Norte, composto de oficiais de gabinete de cada Estado membro, e que é o órgão governamental supremo da OTAN. É ele que estabelece os cronogramas de produção para os membros individuais, os requisitos orçamentários, a qualidade e a quantidade das contribuições militares, e outros semelhantes. O Conselho é assistido por um quadro de funcionários internacionais sob a direção de um secretário-geral. Trata-se da burocracia civil permanente da OTAN.

Sob as ordens do Conselho, opera um certo número de agências civis e militares. A organização militar da OTAN é chefiada pelo Comitê Militar, composto de chefes de estado maior das nações membros. Ele assessora o Conselho em matéria de assuntos militares, planeja medidas militares para a defesa comum e é assistido pelo Estado Maior Militar Internacional. É responsável pela estratégia geral da defesa do Atlântico Norte e fornece orientação e instruções militares aos vários comandos da OTAN. Desses comandos, o mais importante é o Estado Maior Supremo das Potências Aliadas (shape), o qual, colocado sob o comandante aliado supremo na europa, dirige as forças integradas na Europa Ocidental. Pode-se dizer ainda que o shape também é uma verdadeira agência internacional, pois é composto de altos oficiais dos diferentes países membros. O comandante supremo recebe ordens do Comitê Militar, mas tem acesso direto aos chefes de estado maior e a outros altos oficiais de qualquer dos países membros.

Tendo em vista o seu escopo – uma vez que compreende as políticas militares, econômicas e financeiras dos Estados membros –, a OTAN é a mais ambiciosa das novas agências funcionais que buscam trazer os novos procedimentos de governo internacional para operar em um campo técnico específico, e para um propósito comum. A força relativa e o relacionamento desses três fatores decidirão se a OTAN conseguirá ou não concretizar o seu objetivo militar imediato, bem como as suas metas políticas e sociais, mais amplas e mais remotas. Que urgência darão os membros da OTAN à consideração do estabelecimento de um sistema unificado de defesa? Com que grau de importância verão eles os interesses nacionais, em comparação com a urgência da missão militar comum? Finalmente, até que ponto o poder americano influenciará os relacionamentos que as políticas dos Estados membros estabelecerão entre a missão militar comum e esses interesses diferenciados? Em outras palavras: a qual desses dois últimos darão as políticas das nações membros a prioridade em detrimento do outro?

Essa interação entre um interesse supranacional comum, interesses nacionais distintos e o poder americano determinarão finalmente se a OTAN conseguirá ou não concretizar a meta que se propôs. A interação dos dois primeiros fatores é decisiva não somente para o futuro da OTAN, como também para o sucesso ou o fracasso dos outros desígnios, colocados sob a forma das Comunidades Européias, no sentido de unificar as nações da Europa sobre uma base funcional.

As Comunidades Européias

As Comunidades Européias consistem na Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Econômica Européia (Mercado Comum) e a Comissão Européia de Energia Atômica (EURATOM). A CECA passou a vigorar em 25 de julho de 1952, enquanto as duas outras começaram a operar em 1º de

janeiro de 1958. A sua composição de membros é idêntica: Bélgica. França, Alemanha Ocidental, Itália, Luxemburgo e Holanda. Os seus órgãos, que originalmente eram similares mas separados, foram fundidos em 1967. Como conseqüência, as Comunidades operam hoje sob uma autoridade executiva comum, intitulada Comissão Européia; um parlamento comum, chamado de Assembléia; e uma Corte de Justiça comum. Um Conselho de Ministros e um Comitê Econômico e Social completam o rol de seus órgãos. Uma vez que essas instituições comuns seguem o padrão dos órgãos correspondentes da CECA, passaremos a uma análise desta última, no intuito de esclarecer a estrutura governamental.

A Comunidade Européia do Carvão e do Aço foi estabelecida com o propósito de criar um mercado único para a produção de carvão e aço de seus membros. A Alta Autoridade, predecessora da Comissão Européia, era o órgão executivo da Comunidade. No entendimento de que deveria operar "em completa independência, no interesse geral da Comunidade", e sem receber instruções de qualquer governo, ela se revelou realmente uma agência supranacional. Ela tinha autoridade para tomar decisões obrigatórias com respeito a: preços de carvão e aço, taxação, multas por violação a suas determinações, direção dos investimentos, tomadas e concessões de empréstimos. A Assembléia Comum era composta de 78 membros, escolhidos pelos parlamentos nacionais, ou mediante eleição popular. Ela tinha de aprovar o relatório anual da Alta Autoridade e poderia, mediante o voto de dois terços, forçar os seus membros a pedir demissão. O Conselho de Ministros, composto de um representante de cada Estado membro, servia de vínculo entre a Alta Autoridade e os Estados membros, bem como de uma forma de controle daquela, uma vez que sua anuência era obrigatória para a tomada das decisões mais importantes da Alta Autoridade. A Corte de Justiça decidia sobre os apelos às decisões da Alta Autoridade e podia anular os atos tidos por inconstitucionais da Assembléia Comum e do Conselho de Ministros.

A importância de todas as Comunidades Européias, como organizações funcionais, fica patente no propósito político a que elas devem servir. Em vez de, mediante um esforço comum, tentar compensar a perda de poder de cada nação européia individualmente, as Comunidades Européias constituem uma tentativa revolucionária de solucionar um antiqüíssimo problema político, que pode ser caracterizado por dois fatos básicos. O primeiro é a superioridade natural da Alemanha, se comparada às demais nações européias. A outra reside na relutância das nações vizinhas de aceitar tal preponderância normal. Não nos esqueçamos de que, desde 1870, as grandes convulsões do continente europeu, bem como toda a movimentação diplomática que antecedeu essas agitações, foram todas dominadas por esses dois fatores.

Antes e depois da Primeira Guerra Mundial, a França buscou lidar com esses dois fatos, mediante o recurso aos métodos sugeridos pelo equilíbrio de poder, tais como haviam sido praticados nos séculos anteriores. Ela tentou compensar a sua debilidade inerente com um sistema de alianças que contrabalançariam aquela superioridade natural da Alemanha. Mas falhou nessas tentativas. Nas duas guerras mundiais, a França acabou sendo salva não devido à sua própria força ou à de seus aliados continentais, mas graças à intervenção da Grã-Bretanha e, mais particularmente, dos Estados Unidos. Esse insucesso é mais um dos fatos que devemos ter em mente, ao avaliar as possibilidades das Comunidades Européias.

Essas Comunidades constituem uma mudança revolucionária em relação aos métodos tradicionais, mediante os quais potências inferiores tentavam opor-se a uma que lhes era superior. Em vez de defender-se daquele poder potencialmente superior mediante um sistema de alianças, as outras nações da Europa Ocidental estavam procurando como que trazer a Alemanha para os seus braços, no intuito de desarmá-la e fazer com que se tornasse inócua a força superior daquele país. Desse modo, as Comunidades Européias, vêm a ser, em outras palavras, uma

tentativa de fundir um poder superior com um inferior, no intuito de criar um controle comum de sua força agora combinada. Assim, a Europa Ocidental espera ser capaz de prevenir o emprego daquele poder superior da Alemanha para finalidades hostis, especialmente para a criação de uma nova hegemonia germânica no continente europeu.

As Comunidades Européias mostram-se igualmente revolucionárias na maneira como tentam concretizar esse objetivo. Em ocasiões anteriores, e particularmente em períodos de entreguerra, a unificação da Europa havia sido tentada como que partindo do topo. Em outras palavras: propunha-se ou criava-se uma organização legal de amplo escopo; e o objetivo dessas tentativas consistia em estabelecer uma moldura jurídica para um tipo de governo global. O Conselho da Europa, composto de um Comitê de Ministros e uma Assembléia Consultiva de delegados nacionais, movimenta-se hoje no sentido dessa tradição. Já as Comunidades Européias se iniciam como que do extremo oposto e terminam com essa pretendida estrutura. Elas começam da base, e não do topo. Tentam criar uma unidade funcional dentro de uma limitada esfera de ação, na expectativa inicial de que a operação dessa unidade, dentro dessa esfera limitada de ação, e favorecendo inicialmente uma determinada comunidade de interesses dentro dessa esfera particular, servirá como exemplo, que se reproduzirá em outras áreas funcionais, tais como agricultura, transporte, eletricidade, forças militares. Ao final, espera-se que, dessa série de unidades funcionais, crescerá organicamente a unidade política. E, no momento em que todas as organizações funcionais já se tiverem concretizado como entidades operadoras, a soberania terá sido transferida de fato para um governo comum europeu, mediante etapas graduais, sem que as nações individuais praticamente se tenham apercebido dessa evolução.

O êxito desse projeto depende de três fatores fundamentais, todos tendo a ver com os interesses nacionais das nações indivi-

dualmente, e com a distribuição de poder entre as mesmas. A primeira pergunta que devemos fazer a esse respeito é: qual é a distribuição interna de poder dentro das diferentes agências das Comunidades Européias, e entre elas? Qual é, por exemplo, a composição da Comissão Européia? Será ela composta de técnicos que seguem um curso de ação independente – tendo por base as suas convicções técnicas sobre os melhores procedimentos aplicáveis, digamos, à produção à distribuição de carvão e aço – ou será formada de representantes dos governos membros, que talvez não cheguem a deles receber ordens, mas não têm condições para afastar de seus pensamentos os interesses nacionais das nações membros e sua dedicação pessoal a elas?

Qual a relação existente entre a Comissão Européia e a Assembléia, que constitui uma representação pseudoparlamentar das nações membros? Que dizer das relações entre a Comissão e o Conselho, os representantes dos governos em causa? Que tipo de uso faz a Corte de seus enormes poderes, pelo menos no papel, com respeito às atividades da Comissão, da Assembléia e do Conselho?

Segundo: qual a distribuição de poder entre as agências das Comunidades e os governos membros? Nos termos do Estatuto, a Alta Autoridade, por exemplo, na qualidade de órgão executivo da Comunidade do Carvão e do Aço, goza primariamente de poderes investigativos e indiretos. Quase não tem poderes administrativos diretos no interior dos territórios das nações constituintes. Seu principal poder está na área de investimentos, onde o seu poder assume um caráter primariamente negativo, de recusar investimentos, empréstimos e garantias para empréstimos a nações recalcitrantes. E o que se passa com essas nações membros recalcitrantes que não necessitam de empréstimos, ou que podem obtê-los em outras fontes?

Terceiro: qual o grau de unidade que existe entre as nações membros nos campos econômico, militar e político? Em outras palavras, qual é o relacionamento existente entre, de um lado, a

desejada comunidade de interesses nas esferas de carvão e aço, energia atômica e comércio e, de outro, os efetivos interesses econômicos, militares e políticos das nações membros individualmente? Até que ponto, por exemplo, poderão as não satisfeitas aspirações de reunificação de seu país, por parte de todos alemães, ou as da França, por uma posição dominante, prejudicar as operações das Comunidades? Serão os interesses econômicos da França e da Alemanha, nas Comunidades, suficientemente fortes para contrabalançar, ou até mesmo superar, as suas aspirações nacionais não realizadas?

Agências para assistência econômica e técnica

Tanto a OTAN quanto as Comunidades Européias constituem agências funcionais relativamente avançadas, em termos de propósito, assunto temático e procedimentos. No entanto, elas se mostram muito inferiores a muitas outras agências funcionais, menos desenvolvidas a esses respeitos, pelo fato de se caracterizarem por seu caráter regional. Caso elas tenham sucesso, terão vencido o separatismo obsoleto do Estado nação. A sua contribuição para uma comunidade mundial representará uma pergunta aberta à discussão, a ser respondida pelas políticas que as unidades supranacionais ou regionais adotarão com respeito ao resto do mundo.[8] Sob as condições da política mundial contemporânea, as agências funcionais de natureza regional não podem deixar de serem tragadas para os não resolvidos conflitos de um ou outro lado. Por isso, embora elas possam exercer uma influência unificadora diante do Estado nação, é

[8] No que diz respeito à ambivalência de superar o nacionalismo mediante o regionalismo, ver pp. 606-7.

um fato inegável que, tendo-se em vista o objetivo supremo de uma comunidade mundial, elas tenderão, pelo menos no curto prazo, a revigorar as forças fragmentadoras.

As agências para assistência técnica ou econômica tendem, de modo geral, a evitar a ambivalência do regionalismo, uma vez que a assistência prestada pela maioria delas tem, pelo menos potencialmente, um escopo mundial. Entretanto, elas se revelam amorfas quanto à matéria de seu conteúdo, aos seus propósitos e aos seus procedimentos. Por esses motivos, a sua influência sobre a unificação do mundo, em uma base funcional, esta fadada, pelo menos a prazo curto, a ser intangível, vaga e politicamente ineficaz. E isso é verdade no que diz respeito aos três principais grupos de agências dessa modalidade: as agências especializadas e o Conselho de Assistência Técnica, das Nações Unidas, as estabelecidas unilateralmente pelos Estados Unidos e pela União Soviética, e as organizadas pela Comunidade Britânica de Nações, no âmbito do Plano Colombo. Essas agência se mostram politicamente mais ativas quando estão intimamente vinculadas aos interesses políticos de uma determinada nação, como a União Soviética, circunstância que nega, pelo menos a curto prazo, o ideal de uma comunidade mundial.

À parte os seus óbvios aspectos humanitários, o propósito de tal programa de assistência técnica e econômica apresenta menos implicações políticas óbvias. As politicamente mais importantes áreas subdesenvolvidas do mundo representam as nações não engajadas, por cuja fidelidade competem o Leste e o Oeste. E, nessa concorrência, a promessa de uma vida melhor constitui uma arma importante, sendo que a concretização de um melhor padrão de vida é algo mais importante ainda.[9]

[9] Ver o que ficou dito sobre este aspecto da disputa pelas mentes dos homens, nas páginas 608 e segs.

Contudo, não é a ajuda, como tal, nem os seus resultados benéficos que criam fidelidades políticas da parte dos recipiendários, mas o relacionamento positivo que a mente do recipiente estabelece entre, de um lado, a ajuda e os seus resultados benéficos e, de outro, a filosofia política, o sistema político e os objetivos políticos do doador. Em outras palavras, caso o recipiente continue a desaprovar a filosofia, o sistema e os objetivos políticos do doador, apesar da ajuda que ele tenha recebido, estarão perdidos os efeitos políticos da ação. E o mesmo acontecerá, se ele não estiver convencido de que a ajuda recebida constitui uma manifestação natural, se não inevitável, da filosofia, do sistema e dos objetivos políticos do doador. A ajuda técnica e econômica continuará a ser ineficaz politicamente, enquanto o recipiente usar uma destas expressões: "A ajuda é boa, mas as políticas do doador são ruins" ou "A ajuda é boa, mas as políticas do doador – boas, más ou indiferentes – nada têm a ver com ela." [10]

Para que sejam eficientes para o estabelecimento de uma comunhão entre o doador e o recipiendário, os procedimentos mediante os quais é dada a ajuda, bem como a atividade em que ela é aplicada, devem prestar-se à criação de uma conexão entre ajuda e as políticas do doador que confiram crédito a este último. Nas raras ocasiões em que foi possível estabelecer tal conexão mediante políticas de ajuda externa das Nações Unidas ou de agências ocidentais, tal ocorreu mais por acidente do que por vontade expressa, uma vez que nem a atividade temática nem os procedimentos, tais como existem no momento, podem por si mesmos conduzir ao estabelecimento de tal conexão.

[10] Presumimos aqui – para simplificar e limitar a discussão aos elementos essenciais de seus aspectos políticos –, que a ajuda econômica e técnica será necessariamente acolhida como "boa" pelo recipiente. Na verdade, tal assistência bem que pode criar grandes tensões psicológicas e deslocamentos sociais e criar a curto prazo mais problemas do que ela pode resolver, bem como, mais tarde, vir a ser ressentida, em vez de bem-vinda.

As atividades envolvidas na ajuda econômica e técnica abarcam toda a gama das necessidades pessoais e sociais, desde educação e saúde até administração pública e energia hidrelétrica. Essa proliferação de esforços é bastante extensa, não somente com respeito à atividade em que é aplicada, como também em relação à fonte da qual ela emana, sob a forma de distintas agências nacionais e internacionais. Ela torna difícil para os recipientes atribuir os benefícios por eles recebidos a uma determinada fonte supranacional e transformar aquela fonte em um símbolo de benevolência em que depositem mais confiança do que no seu governo nacional – e ao qual, portanto, eles tenham de transferir as suas lealdades.

Essa transferência de lealdades mostra-se mais difícil ainda em virtude dos procedimentos padronizados seguidos por essas agências. Elas geralmente só concedem ajuda com base em uma requisição dos governos individuais. Além disso, aspectos como propósito, tipo de ajuda e modalidades de sua execução são sujeitos a acordo entre a agência e o governo recipiendário. Dadas essas circunstâncias, a agência tenderá a aparecer aos recipientes individuais como o agente de seus próprios governos, assistindo-os por sua iniciativa e de acordo com o seu plano. Essa visão tenderá a fortalecer as suas lealdades nacionais e, pela mesma razão, impedirá a transferência de lealdades para um símbolo supranacional do qual constatamos que depende uma comunidade mundial. Essa assistência técnica e econômica, tal como concebida nos dias de hoje, poderá na melhor das hipóteses deixar o problema da paz internacional onde o encontrou, e, no pior dos casos, poderá contribuir para tornar os conflitos internacionais ainda mais intratáveis, uma vez que reforça as lealdades nacionais dos indivíduos no conjunto das áreas subdesenvolvidas do mundo.

Nós propusemos que o primeiro passo a ser dado no sentido de alcançar a solução pacífica dos conflitos internacionais, que podem levar à guerra, seria a criação de uma comunidade

internacional como estágio preparatório para um futuro Estado mundial. Vemos agora que a criação de uma comunidade internacional pressupõe como mínimo a mitigação e a minimização dos conflitos internacionais, no sentido de que os interesses que unem os membros de diferentes nações possam superar os interesses que os separam. Mas, pergunta-se: como podem ser mitigados e minimizados os conflitos internacionais? E essa é a questão final que requer exame.

PARTE 10

O PROBLEMA DA PAZ: A PAZ POR MEIO DA ACOMODAÇÃO

Capítulo XXXI

DIPLOMACIA

Já vimos que a paz internacional não pode ser preservada mediante a limitação da soberania nacional, e verificamos também que a razão para esse insucesso reside na própria natureza das relações entre as nações. Concluímos que a paz internacional, a ser conseguida por meio da transformação da presente sociedade de nações soberanas em um Estado mundial, é inalcançável sob as condições morais, sociais e políticas prevalecentes nos dias de hoje. Se esse Estado mundial não pode ser atingido em nossos dias, embora seja indispensável para a sobrevivência do mundo, é necessário criar as condições sob as quais deixará de ser impossível estabelecer um Estado mundial. Como primeiro pré-requisito para a criação dessas condições, sugerimos a mitigação e minimização dos conflitos políticos que jogam, nos dias de hoje, as duas superpotências uma contra a outra e evocam o espectro de uma guerra com características de cataclisma. A esse método de criar pre-condições para uma paz permanente chamamos de paz por meio de acomodações. E o seu instrumento é a diplomacia.

Quatro Tarefas para a Diplomacia

Já tivemos a ocasião de enfatizar a importância primordial da diplomacia como um dos elementos do poder nacional. A importância da diplomacia para a preservação da paz internacional nada mais é do que um aspecto particular dessa função mais geral porque uma diplomacia que termine em guerra terá falhado no seu objetivo mais primário, que é a promoção do interesse

nacional por meio de métodos pacíficos. Esse fato, que sempre foi verdade em qualquer época, torna-se mais patente agora, em vista das potencialidades destruidoras de uma guerra total. Tomada em seu sentido mais amplo, que abarca todo o escopo da política externa, pode-se dizer que a função da diplomacia se apresenta por meio de quatro facetas: (1) a diplomacia precisa determinar os seus objetivos à luz do poder disponível, tanto de fato como em potencial, para a consecução desses objetivos; (2) a diplomacia tem de ser capaz de avaliar os objetivos das outras nações e o poder disponível, tanto de fato como em potencial, para a consecução desses objetivos; (3) a diplomacia precisa determinar até que ponto esses diferentes objetivos são compatíveis entre si; (4) a diplomacia tem de empregar os meios apropriados para a concretização de seus objetivos. O não cumprimento de qualquer dessas tarefas pode prejudicar o êxito da política externa e, com ela, a paz do mundo.

Uma nação que se proponha atingir metas que ela não tem o poder de atingir possivelmente enfrentará o risco de uma guerra, em relação a dois pontos. Uma nação que aja dessa forma tenderá a dissipar o seu vigor e a não será suficientemente forte, em todos os pontos do atrito, para dissuadir uma nação hostil a desafiá-la além do ponto extremo suportável. O insucesso de sua política externa pode obrigar essa nação a refazer os seus passos e redefinir os seus objetivos, tendo em vista o seu poder efetivo. O mais provável, contudo, é que, sob a pressão da opinião pública inflamada, tal nação prossiga em sua marcha para uma meta inatingível, esgote os seus recursos na ânsia de alcançá-la e, finalmente, confundindo o interesse nacional com aquela meta, acabe buscando na guerra a solução para um problema que não pode ser resolvido por meios pacíficos.

Uma nação também pode estar incorrendo no risco de uma guerra se a sua diplomacia avaliar erradamente os objetivos de outras nações e o poder à disposição delas. Já assinalamos o erro de confundir uma política de manutenção de *status quo*

com uma política de imperialismo, e vice-versa, bem como de confundir uma modalidade de imperialismo com outra.[1] Uma nação que entenda uma política de imperialismo de uma outra como sendo apenas uma política de *status quo* estará despreparada para enfrentar a ameaça à sua própria existência, que está embutida na política da outra nação. A sua debilidade dará pretexto a um ataque e pode tornar inevitável a guerra. No outro extremo, uma nação que veja em uma política de manutenção do *status quo* uma ameaça de imperialismo acabará, devido à sua reação desproporcional, despertando o próprio perigo de guerra que ela estava tentando evitar. Do mesmo modo como o país ***A*** pode tomar a política de ***B*** como sendo imperialista, o país ***B*** poderá enxergar sintomas de imperialismo na reação defensiva de ***A***. Dessa forma, as duas nações, embora desejosas de prevenir uma agressão imaginária partindo do outro lado, apelarão às armas. De modo semelhante, a confusão de um tipo de imperialismo com um outro pode levar a uma reação desproporcional e, desse modo, gerar também o risco de uma guerra.

No que diz respeito à avaliação do poder de outras nações, tanto a possibilidade de superestimá-lo como a de subestimá-lo podem ser igualmente fatais à causa da paz. Por estar maximizando o poder de ***B***, o Estado ***A*** poderá preferir ceder às exigências daquele, até que seja, finalmente, compelido a lutar pela própria existência, sob as condições mais desfavoráveis. Por subestimar o poder de ***B***, o Estado ***A*** pode tornar-se desmedidamente confiante em sua presumida superioridade, a ponto de fazer exigências e impor ao Estado ***B*** condições que este supostamente não teria condições de resistir. Ao desconhecer o

[1] Ver páginas 130 e seguintes, 182 e seguintes.

efetivo poder de resistência de ***B***, o Estado ***A*** pode ver-se diante da alternativa de retroceder e admitir a derrota ou prosseguir em sua política e arriscar-se a uma guerra.

Uma nação que busque desenvolver uma política externa inteligente e pacífica não pode deixar de comparar os seus próprios objetivos com os de outras nações, sempre à luz da compatibilidade entre os mesmos. Se eles forem conciliáveis, não haverá risco de problemas. Contudo, se essas políticas se mostrarem incompatíveis entre si, a nação ***A*** terá de decidir se os seus objetivos são tão vitais para si, que tenham de ser perseguidos a qualquer custo, a despeito de sua incompatibilidade com os objetivos de ***B***. Se for verificado que os interesses vitais de ***A*** podem ser preservados sem que sejam atingidos os referidos objetivos, estes últimos devem ser abandonados. Por outro lado, se o Estado ***A*** concluir que esses objetivos são imprescindíveis a seus interesses vitais, o mesmo Estado ***A*** deverá indagar a si mesmo se os objetivos de ***B***, que se revelaram incompatíveis com os seus, são de fato essenciais para os interesses vitais de ***B***. Se a resposta lhe afigurar ser negativa, caberá ao Estado ***A*** buscar induzir o Estado ***B*** a abandonar aqueles seus objetivos, oferecendo a ***B*** compensações equivalentes e não vitais para ***A***. Em outras palavras, por meio da negociação diplomática, da barganha da conciliação, tem-se de buscar um meio que permita a conciliação dos interesses de ***A*** e ***B***.

Finalmente, se os objetivos incompatíveis de ***A*** e ***B*** se mostrarem realmente vitais para cada um dos lados, haverá a necessidade de encontrar um modo que permita sejam redefinidos e harmonizados os interesses vitais de ***A*** e de ***B***, no sentido de que os objetivos de ambos os lados se tornem, enfim, compatíveis entre si. Nesse caso, contudo, mesmo que os dois lados estejam adotando políticas inteligentes e pacíficas, ***A*** e ***B*** estarão se movimentando em um campo perigosamente perto da guerra.

Constitui a tarefa última de uma diplomacia inteligente, zelosa por preservar a paz, escolher acertadamente os meios

apropriados de perseguir os seus objetivos, sendo, basicamente, três os meios à disposição da diplomacia: persuasão, conciliação e ameaça do emprego de força. Nenhuma diplomacia que se baseie exclusivamente na ameaça da força pode ser tida como inteligente e pacífica. Nenhuma diplomacia que se baseie exclusivamente na persuasão e na conciliação merece tampouco ser chamada de inteligente. Na conduta da política externa de uma grande potência, raramente, ou até mesmo nunca, pode justificar-se o emprego de um só desses métodos, com exclusão dos demais. De modo geral, o representante de uma grande potência, para poder servir tanto aos interesses de seu país como os interesses da paz, deve valer-se concomitantemente da persuasão, acenar com as vantagens de uma conciliação e incutir no outro lado a noção da força militar de seu país.

A arte da diplomacia consiste na habilidade de, em cada momento particular, colocar a ênfase correta em cada um desses três meios à sua disposição. Uma diplomacia que se tenha desincumbido com êxito de suas outras funções pode falhar na missão de favorecer os interesses nacionais e preservar a paz, se ela privilegiar indevidamente a persuasão, em um momento em que as circunstâncias do caso estejam requerendo basicamente uma atitude de conciliação. Estará igualmente fadada ao fracasso a diplomacia que ponha todas as suas fichas na tática da conciliação, em um momento em que deveria estar sendo demonstrado principalmente o poder militar de sua nação, ou que saliente indevidamente o poder militar, quando a situação política estiver clamando por táticas de persuasão e acomodação.

Instrumentos da Diplomacia

Essas quatro tarefas da diplomacia representam os elementos básicos de que é feita a política externa, em qualquer parte e em todos os tempos. Pode-se dizer que até mesmo o chefe de

uma tribo primitiva que mantenha relações políticas com uma tribo vizinha terá de desempenhar essas quatro funções, para ter êxito e preservar a paz. A necessidade de representar essas quatro funções é tão antiga e difundida como a própria política internacional. Apenas o desempenho dessas funções por agências organizadas é que teve origem relativamente recente.

São dois os instrumentos organizados da diplomacia: os serviços de assuntos externos, ou estrangeiros, sediados nas capitais dos países respectivos, e os representantes diplomáticos, enviados pelos serviços exteriores para as capitais das nações estrangeiras. O serviço de assuntos externos constitui a agência formuladora de política, o cérebro da política exterior, onde são reunidas e avaliadas as impressões colhidas do resto do mundo, onde é formulada a política externa, e onde se transformam em efetiva política externa os impulsos que emanam dos representantes diplomáticos. Enquanto a sede do serviço exterior funciona como o cérebro da política externa, os representantes diplomáticos são os seus olhos, ouvidos e boca, as suas pontas dos dedos, constituem algo como suas encarnações itinerantes. O diplomata representa três funções básicas para o seu governo – simbólica, legal e política.

Representação simbólica

Antes de qualquer outra coisa, o diplomata é o representante simbólico de seu pais. Como tal, ele tem de exercer continuamente funções simbólicas e expor-se a funções simbólicas praticadas por outros diplomatas e pelo governo estrangeiro junto ao qual ele está acreditado. Tais funções servem para comprovar, de um lado, o prestígio em que é tido o seu país no exterior e, de outro, o prestígio com que o seu próprio país vê o governo junto ao qual ele o representa. O embaixador americano em Londres, por exemplo, representará o presidente dos Estados Unidos em todas as funções oficiais a que for convida-

do, bem como naquelas em que ele próprio oferecer, tais como jantares de Estado, recepções e similares. Ele apresenta e recebe congratulações e condolências em ocasiões festivas ou de pesar em nome da nação que representa. Ele desempenha as funções simbólicas do cerimonial diplomático.[2]

Como exemplo significativo das funções simbólicas da diplomacia, têm-se feito menção a aparatosas atividades de entretenimento que a maioria das missões diplomáticas se vêm forçadas a oferecer aos membros do governo junto ao qual estão acreditadas, aos seus colegas diplomatas de outros países e à alta sociedade da capital onde residem. Esse costume, que tem sido objeto de muitos comentários desfavoráveis em países democráticos, não representa primordialmente a expressão de um amor pelo luxo, por parte dos diplomatas envolvidos, mas apenas desempenha uma função especial no esquema da representação diplomática.

Ao participar dessas recepções, o diplomata não age por si mesmo, na qualidade de indivíduo, mas sim como o representante simbólico de seu país. É o embaixador soviético como tal que convida para uma recepção por motivo da comemoração da Revolução de Outubro de 1917. Por intermédio dele (a sua identidade é irrelevante para esse propósito simbólico), é a União Soviética que, com sua riqueza e generosidade, recepciona, celebra e busca causar boa impressão em seus convidados – bem como naquelas pessoas que deliberadamente não foram convidadas. Não foi por acidente que, nos anos 1930, após a União Soviética ter recuperado uma posição importante, embora ainda suspeita, na Sociedade das Nações, as festas dadas pelas embaixadas soviéticas em todo o mundo se tornaram famosas pela exuberância e pela quantidade e qualidade de comidas e bebi-

[2] Ver páginas 149 e seguintes.

das. Essa extravagância não tinha como objetivo mostrar aos habitantes burgueses do mundo ocidental como o povo russo vivia fartamente. Tratava-se, isto sim, de procurar compensar a inferioridade política de que a União Soviética acabara de se libertar e na qual ela receava mergulhar novamente. Ao instruir seus representantes diplomáticos a agirem, em matéria de entretenimento, como iguais, se não como superiores, aos seus colegas nas capitais estrangeiras, a União Soviética – de modo não muito diferente do adotado por um arrivista que acabe de penetrar na sociedade – tentava demonstrar simbolicamente que ela era, pelo menos, tão boa quanto qualquer outra nação.

Representação legal

O diplomata também age como o representante legal de seu governo. Ele é o agente legal de seu governo, no mesmo sentido com que uma empresa nacional com sede em Wilmington, no estado de Delaware, está representada por agentes legais em outros estados ou cidades. Esses agentes atuam em nome dessa ficção legal que chamamos de corporação, empresa ou pessoa jurídica, firmando declarações de efeito obrigatório sobre a mesma, assinando contratos que a obrigam, e agindo em conformidade com as cartas constitutivas da mesma, como se fossem a própria entidade. De modo semelhante, o embaixador norte-americano em Londres desempenha em nome do governo do país as funções legais que a Constituição e as leis dos Estados Unidos, bem como as ordens do governo, lhe permitem executar. Ele pode ser autorizado a assinar um tratado ou a transmitir ou receber documentos de ratificação, mediante os quais um tratado já assinado passa a vigorar. Ele dá proteção legal a cidadãos americanos no exterior. Ele pode representar os Estados Unidos em uma conferência internacional ou nas agências das Nações Unidas, bem como depositar o seu voto em nome, e de acordo com as instruções, de seu governo.

Representação política

O diplomata, agindo juntamente com o serviço exterior, dá forma à política externa de seu país. E esta é, de longe, a sua mais importante função. Do mesmo modo como o serviço exterior é o centro nervoso da política externa, os representantes diplomáticos constituem as suas fibras periféricas que mantêm o tráfego de duas mãos entre o centro e o mundo exterior.

Sobre os ombros dos diplomatas recai o ônus de desempenhar pelo menos uma das quatro tarefas da diplomacia acima discutidas. Os diplomatas têm de avaliar os objetivos de outras nações, bem como o poder real e potencialmente disponível para buscar esses mesmos objetivos. Para esse fim, eles precisam estar informados a respeito dos planos do governo junto ao qual estão acreditados, por meio de questionamento direto das autoridades do governo e de líderes políticos, da observação da imprensa e de conversas com outros porta-vozes da opinião pública. Além disso, cabe-lhes avaliar a influência potencial sobre as políticas do governo de tendências opostas dentro do governo, de partidos políticos e da opinião pública.

Um diplomata estrangeiro em Washington precisa manter o seu governo informado sobre a atitude presente e a provável posição futura dos diversos ramos do governo norte-americano com respeito aos atuais problemas na área de assuntos internacionais. Deve ele ainda avaliar a importância, para o desenvolvimento da política externa do país, de diferentes personalidades no governo e nos partidos políticos. Que posições os diversos candidatos presidenciais deverão tomar provavelmente, caso eleitos, sobre as diferentes questões em debate, em matéria de política externa? Qual a influência de um determinado colunista ou analista sobre a política oficial e sobre a opinião pública, e até que ponto suas percepções representam o pensamento oficial e as tendências da opinião pública? Essas são algumas das perguntas que cabe ao diplomata tentar res-

ponder. O sucesso ou fracasso da política externa de seu governo, bem como a sua capacidade de preservar a paz, podem depender, em boa parte, da confiabilidade de seus informes e da precisão de suas apreciações.

Quando se trata de aquilatar o poder real e potencial de uma nação, a missão diplomática assume características de uma sofisticada e sigilosa organização de espionagem. Membros de altas patentes das forças armadas são designados para servir junto às diferentes missões diplomáticas, nas quais, como adidos militares, navais ou aeronáuticos, eles se tornam responsáveis por reunir, mediante quaisquer meios disponíveis, informações sobre armamentos efetivos e planejados, novas armas, o potencial bélico, a organização militar e os planos de guerra dos países em que servem. Seus serviços são suplementados pelos adidos comerciais, que coletam informações sobre as tendências econômicas, desenvolvimentos industriais e a localização das indústrias, especialmente no que diz respeito ao seu impacto sobre o estado de preparação militar do país. Tanto nesses como em outros aspectos, numerosos demais para serem aqui mencionados, a precisão e a justeza dos informes que uma nação recebe de suas missões diplomáticas no estrangeiro são elementos indispensáveis para o nível de acerto de suas próprias decisões.

É nessa função de coletar informações, especialmente dados sobre os quais a política externa de seu país pode vir a basear-se, que se localiza a raiz da diplomacia moderna. Na Idade Média, tinha-se como um fato consumado que todo enviado especial de um príncipe que viajava a um país estrangeiro era um espião. No decorrer do século XV, os pequenos Estados italianos começaram a fazer uso de representantes diplomáticos permanentes em suas relações com Estados mais fortes. E eles o faziam primordialmente com o intuito de receber em tempo hábil informações sobre intenções agressivas da parte desses últimos. Mesmo no século XVI, quando já se havia generalizado o costume de trocar missões diplomáticas, os diplomatas ainda

eram amplamente considerados como um estorvo e um risco para o Estado receptor. No começo do século XVII, Hugo Grotius, o fundador da moderno direito internacional, chegou ao extremo de advogar a sua abolição.

Os representantes diplomáticos não se limitam a ser os olhos e os ouvidos que reportam os acontecimentos do mundo exterior para o centro nervoso da política externa, sob a forma de matéria-prima para as suas decisões. Os agentes diplomáticos são também a boca e as mãos, por meio das quais os impulsos emanados daquele centro nervoso são transformados em palavras e ações. Cabe a eles fazer com que o povo junto ao qual vivem, principalmente os porta-vozes da opinião pública e seus líderes políticos, compreendam e, se possível, aprovem a política externa que eles representam. Para cumprir essa missão de "vender" uma política externa, a sedução pessoal do diplomata e a sua percepção da psicologia do povo estrangeiro são pré-requisitos essenciais.

O agente diplomático desempenha uma função primordial no desempenho das funções de persuasão, negociação e ameaça de força, todas ligadas à missão de preservação da paz. É fato que o seu ministério das relações exteriores pode dar-lhes instruções relativas aos objetivos perseguidos e aos meios a serem utilizados, no entanto, para a execução dessas instruções, é preciso confiar na capacidade de julgamento e na habilidade do próprio representante diplomático. O serviço exterior pode instruir o seu representante a usar de persuasão ou a ameaçar o emprego de força, ou mesmo a valer-se dessas duas táticas ao mesmo tempo mas, não obstante, terá de deixar ao critério do agente a decisão sobre quando e como recorrer a essas técnicas. Determinar quão persuasivo será um argumento, que vantagens poderão advir de um acordo negociado, que impressão fará uma ameaça de força, quão efetiva foi a ênfase colocada em uma ou outra dessas técnicas – tudo isso está nas mãos do diplomata, que tem em seu poder estragar uma boa política

externa ou evitar as piores conseqüências de uma política externa ruim. Já mencionamos alhures as contribuições espetaculares que alguns grandes diplomatas deram à grandeza de suas nações e não foram menos importantes as suas contribuições para a causa da paz.[3]

O Declínio da Diplomacia

Hoje, a diplomacia já não desempenha o papel, por vezes espetacular e brilhante, mas sempre importante, que ela representou desde o final da Guerra dos Trinta Anos até o começo da Primeira Guerra Mundial. Na década de 1920, alguns diplomatas brilhantes ainda foram capazes de dar contribuições significativas às políticas externas de seus países. Na década que precedeu a Segunda Guerra Mundial, a parcela que coube aos diplomatas na formulação da política externa tornou-se ainda menor, e o declínio da diplomacia como uma técnica para conduzir os assuntos estrangeiros revelou-se cada vez mais patente. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a diplomacia vem perdendo a sua vitalidade, tendo as suas funções definhado a um ponto sem precedentes na história do sistema do Estado moderno. São cinco os fatores que explicam esse declínio.

O desenvolvimento das comunicações

O mais óbvio desses fatores é o desenvolvimento das comunicações modernas. A diplomacia deveu, em parte, o seu crescimento à ausência de comunicações rápidas em um perío-

[3] Ver páginas 273 e seguintes.

do em que os governos dos novos Estados territoriais mantinham relações políticas contínuas entre si. A diplomacia deve em boa parte o seu declínio ao desenvolvimento de comunicações rápidas e regulares, sob a forma de satélites, aviões, rádio, telégrafo, teletipo e telefone de longa distância.

Quando, em qualquer época antes da Primeira Guerra Mundial, os governos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha desejavam entabular conversações, era indispensável que os dois governos contassem com representantes permanentes, respectivamente em Londres e Washington, e dotados de uma grande capacidade de arbítrio, para realizar as negociações. Esses representantes permanentes se faziam necessários porque ainda eram muito canhestras as condições para transmissão rápida e contínua de mensagens e, sobretudo, porque o tempo então consumido para viagens por mar tornava impossível quaisquer consultas pessoais, pelo risco de interromper as negociações. Hoje, uma alta autoridade do Departamento de Estado tem a fácil alternativa de: (a)conversar pelo telefone transatlântico com a autoridade equivalente no Foreign Office Britânico ou com o embaixador americano em Londres, ou (b) tomar o vôo transatlântico noturno, para iniciar conversações naquela capital, na manhã seguinte. Sempre que consultas diretas com o seu governo se tornarem necessárias, ele só precisará de um dia para cruzar o Atlântico nos dois sentidos, informar o seu governo sobre os últimos desenvolvimentos e receber as suas instruções.

Há somente um quarto de século, seria impensável para o secretário de Estado norte-americano a idéia de que ele pudesse afastar-se de Washington durante semanas, a fim de participar de uma conferência internacional ou visitar capitais estrangeiras. Nos dias de hoje, contudo, mesmo ausente da capital, ele se mantém em contato contínuo com o Departamento de Estado, por meio do telefone ou do rádio. Sempre que necessário, um vôo noturno, decidido na hora, pode trazê-lo de

volta a Washington. Por isso, e como regra geral, as negociações importantes passaram a ser realizadas, não mais por representantes diplomáticos, mas por delegados especiais, que podem ser os próprios ministros de relações exteriores, altas autoridades da chancelaria ou especialistas técnicos. A moderna tecnologia na área de transportes tornou possível a "diplomacia de ponte aérea".

A desvalorização da diplomacia

Esses desenvolvimentos tecnológicos, contudo, não são os únicos responsáveis pelo descrédito a que foram relegados os métodos tradicionais da diplomacia. À capacidade tecnológica de abrir mão dos serviços da diplomacia deve ser somada a convicção de que tais serviços devem ser abandonados, porque eles, além de em nada contribuírem para a causa da paz, na realidade chegam a pô-la em perigo. Essa convicção germinou no mesmo solo de que se nutriu a concepção de que a política de poder constituía um acidente da história a ser eliminado deliberadamente.[1]

Tanto essa convicção como aquela concepção reconhecem a estreita relação existente entre a política do poder e as funções da diplomacia, no que as duas estão corretas. O surgimento da diplomacia como instituição coincide com a emergência do Estado-nação e, como conseqüência, com o aparecimento das relações internacionais no sentido moderno da expressão. O aparecimento contemporâneo da diplomacia e do sistema de Estado moderno representa, entretanto, mais do que uma simples coincidência. Se houver qualquer neces-

[1] Ver páginas 60 e seguintes.

sidade de contato entre nações soberanas, com o objetivo de criar e manter um mínimo de ordem e paz nos assuntos internacionais, esse intercâmbio tem de ser feito por agentes permanentes. A oposição à diplomacia e sua desvalorização, não passam de uma manifestação peculiar de hostilidade ao sistema do Estado moderno e à modalidade de política internacional que ele produziu.

É bem verdade que o diplomata vem sendo visto moralmente com baixa estima no decorrer da história moderna, e não somente por aqueles que supuseram haver uma maneira fácil de eliminar do cenário internacional a disputa pelo poder. A reputação ganha pelo diplomata, de tergiversação e desonestidade, é tão velha quanto a própria diplomacia. É bem conhecida a definição atribuída a *sir* Henry Wotton, embaixador inglês no início do século XVII, segundo a qual o diplomata seria "um homem honesto enviado ao exterior para mentir em favor de seu país". Quando Metternich foi informado da morte do embaixador russo no Congresso de Viena, diz-se que ele teria exclamado: "Ah, é verdade? Qual terá sido o seu motivo?"

A versão moderna desse processo de depreciação da diplomacia atribui especial importância a um aspecto particular da técnica diplomática – o seu segredo. Durante a após a Primeira Guerra Mundial, era generalizada a opinião de que as maquinações secretas dos diplomatas tinham uma grande, talvez a maior, parcela da responsabilidade pela guerra, que o sigilo das negociações diplomáticas representava um resíduo atávico e perigoso do passado aristocrático, e que as negociações diplomáticas, desde que conduzidas e concluídas sob os olhares vigilantes da opinião pública, só poderiam favorecer a causa da paz.

Woodrow Wilson era o mais eloqüente porta-voz dessa nova filosofia de assuntos internacionais. O Preâmbulo e o primeiro de seus Quatorze Pontos constituem a declaração clássica da nova filosofia. Diz o seguinte o referido Preâmbulo:

"Será nosso desejo e propósito que os processos de paz, quando começarem, sejam abertos de modo absoluto; e que não envolvam nem permitam doravante quaisquer entendimentos secretos de espécie alguma. Ficou para trás o dia da conquista e da expansão; e o mesmo se pode dizer de certos acordos secretos firmados para atender o interesse de certos governos em particular, que aguardam o momento imprevisto para perturbar a paz do mundo. É esse fato feliz – agora patente para todo e qualquer homem público cujos pensamentos não vagueiam mais em uma era morta e ultrapassada – que torna possível que toda nação cujos propósitos sejam consentâneos com a justiça e a paz do mundo possa declarar, agora e para qualquer época, os objetos que ela tem em vista. O primeiro ponto diz o seguinte: 'Acordos de paz concluídos abertamente, depois dos quais não haverá mais acordos internacionais secretos de qualquer natureza: a diplomacia procederá sempre de forma franca e pública'".[5]

A diplomacia por processos parlamentares

Foi por deferência para com essa nova filosofia que, depois da Primeira Guerra Mundial, os políticos e estadistas do mundo inteiro começaram a se afastar dos padrões tradicionais da diplomacia. Na Liga das Nações e, mais tarde, nas Nações Unidas, foi criado um novo tipo de relacionamento: a diplomacia por meio dos procedimentos parlamentares. Os problemas internacionais passaram a ser colocados na agenda dos órgãos delibe-

[5] *Selected Addresses and Public Papers of Woodrow Wilson*, editado por Albert Bushnell Hart (New York: Boni and Liveright, Inc. , 1918), pp. 247-8.

rativos dessas organizações. Os delegados das diferentes nações discutem os méritos do problema em um debate público e a matéria é decidida mediante uma votação realizada de acordo com a constituição do organismo em causa.

Esse método fora praticado antes, em certas conferências especiais, tais como as Conferências da Paz de Haia, de 1899 e 1907. Contudo, como método global para tratar de problemas internacionais, ele foi utilizado pela primeira vez pela Liga das Nações. O seu emprego por essa organização foi mais aparente do que real. As discussões públicas do Conselho e da Assembléia da Liga eram cuidadosamente ensaiadas, especialmente quando se encontravam em pauta matérias de teor político. Buscava-se geralmente uma solução com a qual todos pudessem concordar, e à qual se chegava freqüentemente pelos caminhos tradicionais das negociações secretas, que precediam as reuniões públicas. Estas últimas, portanto, simplesmente concediam aos delegados das nações em causa uma oportunidade de reapresentar as suas posições para o consumo público e de ratificar, em obediência aos dispositivos do Pacto, o entendimento havido secretamente.

As Nações Unidas, ao contrário, levaram mais a sério os métodos parlamentares de conduzir os assuntos da diplomacia internacional. Elas desenvolveram os novos métodos da diplomacia da ONU, cujo propósito é recriar para qualquer matéria que se apresente à votação na Assembléia Geral a regra da maioria de dois terços requerida pela Carta.[6] Em termos gerais, a meta da nova diplomacia onusiana não é a decisão de um problema que divide os membros, mas o alinhamento de uma maioria de

[6] Ver a discussão da diplomacia nas Nações Unidas, nas páginas 826 e seguintes.

dois terços necessária para vencer o outro lado. Trata-se de um voto a que visam os seus processos e no qual eles culminam.

A tendência em favor dos procedimentos parlamentares públicos, de que as operações da Assembléia Geral das Nações Unidas são um exemplo típico, em detrimento das negociações diplomáticas tradicionais, também afetou as conferências internacionais do após guerra, as quais, pela sua composição, temas e objetivos, mais aproximadamente se pareciam com as grandes reuniões diplomáticas do século XIX e do início do século XX. A Conferência de Paz de Paris, de 1946, de que participaram 21 nações, funcionou sob a plena luz da publicidade e repetiu em seus procedimentos o padrão estabelecido pelas agências deliberativas das Nações Unidas. A Conferência dos Ministros de Relações Exteriores, composta dos ministros de assuntos estrangeiros da França, da Grã-Bretanha, da União Soviética e dos Estados Unidos, que procurou saldar a herança da Segunda Guerra Mundial, sempre debateu ou votou, quer à plena vista do público, quer por trás do véu transparente de um meio sigilo que permitiu ao público seguir as principais fases do debate, tal como informado pelas diferentes delegações aos correspondentes da imprensa.

Todavia, a facilidade das comunicações, a condenação da diplomacia secreta e a nova diplomacia parlamentar não explicam totalmente uma espécie de desintegração total ocorrida com a diplomacia. Há dois fatores adicionais que devem compartilhar a responsabilidade pelo referido declínio: o enfoque peculiarmente não tradicional dado pelas duas superpotências às questões de política internacional e a própria natureza da política mundial na segunda metade do século XX.

As superpotências: as recém-chegadas à diplomacia

Durante os seus anos de formação, os Estados Unidos muito se beneficiaram dos serviços de uma diplomacia particular-

mente brilhante. As excelentes qualidades da diplomacia norte-americana começaram a desaparecer a partir da era de Jackson, uma vez que também parecia desaparecer sua necessidade. Quando, mais tarde, a necessidade de uma política externa norte-americana mais ativa tornou-se manifesta, no final da década de 1930, nada havia sobre o que se construir, a não ser um serviço exterior medíocre. Por outro lado, a condenação da política de poder e da diplomacia secreta se transformara em uma indignação moral contra as "nações agressoras" e contra a tradição do big stick, isto é, do porrete, que funcionara tão bem no hemisfério ocidental. Por isso, foram somente as improvisações de Franklin D. Roosevelt, às vezes guiadas por uma percepção intuitiva das realidades internacionais, que mantiveram a política externa norte-americana em sintonia com os interesses do país.

Naquele período decisivo, nem o secretário de Estado nem o pessoal permanente daquele Departamento ou os representantes diplomáticos no exterior exerciam mais do que uma influência subordinada sobre a conduta da política exterior norte-americana. Quando Roosevelt deixou a cena, após ter conduzido praticamente sozinho a política externa durante doze anos, não havia um só homem ou grupo de homens capaz de criar e operar aquela maquinaria complexa e sutil, graças à qual a diplomacia tradicional garantira uma proteção pacífica e a continuidade da defesa dos interesses nacionais. Por outro lado, aquele pequeno grupo de servidores públicos, capazes e devotados, que conheciam muito bem a diplomacia, não podia contar com a compreensão pública e o apoio popular para aqueles processos racionais e complexos da política externa, sem os quais uma política exterior não pode ser dirigida com êxito em uma democracia.

Foram outras razões, muito diversas, as que levaram a União Soviética a considerar difícil a tarefa de desenvolver instrumentos adequados para a manutenção do intercâmbio diplomático. A Revolução Bolchevique de 1917 destruíra o serviço diplomático russo, que contava com uma longa tradição e granjeara

para o país uma série de êxitos brilhantes. Os poucos diplomatas da velha escola que permaneceram no serviço após a Revolução, bem como os novos elementos, que vinham das fileiras revolucionárias, poucas oportunidades tiveram para provar o seu valor. A hostilidade entre a União Soviética e a maioria das demais nações, além do conseqüente isolamento do país, impediram a manutenção de relações diplomáticas normais.

Além do mais, o diplomata russo tornou-se o emissário de um governo totalitário, que pune o insucesso, ou até mesmo o excesso de arbítrio na interpretação das ordens oficiais, com pelo menos a perda do cargo. Como conseqüência, os diplomatas russos da época pós-revolucionária passaram a considerar – mais ainda depois do fim da Segunda Guerra Mundial – a sua tarefa como transmissão de propostas de seu governo, que os outros governos podiam aceitar ou rejeitar, como melhor lhes aprouvesse. As contrapropostas e demais elementos nas negociações requerem novos instrumentos do ministério do exterior. O conteúdo desses novos instrumentos é, do mesmo modo, submetido aos outros governos, que poderão aceitá-los ou não, e assim sucessivamente, até que a paciência de um dos lados, ou dos dois, se achasse inteiramente esgotada. Tal modo de proceder destrói todas as virtudes das negociações diplomáticas, tais como uma rápida adaptação a novas situações; emprego inteligente de uma abertura psicológica; avanço ou recuo, dependendo das necessidades da situação; persuasão; o *quid pro quo* dos ajustes, e outras parecidas. O diálogo diplomático, tal como praticado pela nova diplomacia russa, assemelha-se a uma série de ordens emanadas do alto comando – no caso, o ministério do exterior – para os comandantes de campo – os representantes diplomáticos –, os quais por sua vez comunicam os termos do acordo ao inimigo.

Um diplomata cuja maior preocupação consista em conservar sempre a aprovação de seus superiores é geralmente muito prestimoso comunicar-lhes aquilo que eles desejariam ouvir,

independentemente do fato de que seu relato seja verdadeiro ou não. Pode-se encontrar em todos os serviços diplomáticos essa tendência para distorcer a verdade, para agradar o ministério, e a pintar os fatos com cores favoráveis, uma vez que a adoção dessas práticas assegura proteção no cargo e aumenta as probabilidades de avanço na carreira.

A natureza da política mundial contemporânea

O que falta nessa explicação do declínio da democracia nos nossos tempos pode ser suprido pela própria natureza da política mundial contemporânea. Imbuídas do espírito de cruzado da nova força moral do universalismo nacionalista, e ambas provocadas e apavoradas pelas potencialidades de uma guerra total, as duas superpotências, os centros atuais de dois blocos de poder gigantescos, defrontam-se uma à outra em uma oposição inflexível. Elas não poderiam recuar sem ceder o que consideram vital para elas. Não poderiam avançar sem arriscar iniciar um combate. Nessas condições, a persuasão era vista como trapaça, a conciliação significava traição, e a ameaça vinha a ser a guerra.

Dada a natureza das relações de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética, e conhecido o impacto que o modo de pensar dessas duas superpotências teria sobre as suas relações mútuas, era de se esperar que à democracia restasse muito pouco com que operar, e que ela tendesse a se tornar obsoleta. Sob tais condições morais e políticas, não seria a mente sensata, flexível e versátil do diplomata, mas a rígida, impiedosa e imutável mentalidade do cruzado que iria guiar o destino das nações. Porque ela nada sabe a respeito de persuasão e conciliação. Ela só conhece vitória e derrota.

O fanatismo moralista que, desse modo, foi inserido na conduta da política externa teria, quaisquer que fossem as circunstâncias, de colocar em perigo os interesses nacionais, racionalmente entendidos, das nações em causa. São exemplos

desse paroxismo as lutas religiosas dos séculos XVI e XVII, as guerras napoleônicas do final do século XVIII e a guerra fria que se sucedeu à Segunda Guerra Mundial. Esse fanatismo tornou-se particularmente absurdo e auto-destruidor nos dias que correm. Este período distingue-se da história precedente pela necessidade de uma reformulação do interesse nacional, em termos transcendentes e não exclusivos. Como ocorre tradicionalmente, em boa parte ainda nos dias de hoje, a satisfação do interesse nacional do país ***A*** significa a não satisfação do interesse nacional do país ***B***, motivo por que o interesse nacional de ***A*** só pode ser promovido sob o risco de um conflito com ***B***. Os desenvolvimentos tecnológicos introduziram uma transformação fundamental nesse tipo de relacionamento. Em uma medida cada vez maior, certos interesses nacionais de ***A*** não devem ser buscados em detrimento de ***B***; muito ao contrário, a sua satisfação trará benefícios também para ***B***. Tomemos, como exemplos espetaculares, o controle do uso pacífico da energia nuclear, as conquistas na área de não proliferação de armas nucleares, o fato de termos evitado até agora a guerra nuclear, a produção e a distribuição de recursos naturais tecnologicamente essenciais, a produção e a distribuição adequadas de alimentos, o controle do crescimento demográfico, a preservação do meio ambiente natural. A satisfação dos interesses nacionais de ***A*** somente se tornou possível, antes de mais nada, graças à cooperação com ***B***; e em segundo lugar, os benefícios ganhos obtidos por ***A*** dependem não de desvantagens impostas a ***B***, mas também de benefícios auferidos por ***B***. Em outras palavras, os interesses nacionais de ***A*** somente podem ser satisfeitos mediante a satisfação simultânea dos interesses nacionais de ***B***. Para serem atendidos, eles devem transcender a exclusividade de ***A*** e compreender igualmente os interesses de ***B***.

E, assim, a diplomacia ganha aqui a nova missão de criar e manter novas instituições e procedimentos, por meio dos quais podem ser buscados os novos interesses comuns das nações. Se

essa missão fosse irrealizável e se a guerra fosse inevitável, este livro bem que poderia terminar aqui. Se a guerra não é inevitável, há que considerar as condições para o reavivamento da diplomacia e para a sua operação bem-sucedida a serviço da paz.

Capítulo XXXII

O FUTURO DA DIPLOMACIA

Como é Possível Reviver a Diplomacia?

A revitalização da diplomacia requer a eliminação dos fatores responsáveis pelo declínio das tradicionais práticas diplomáticas, ou pelo menos de algumas das conseqüências dos referidos fatores. A prioridade, a este respeito, cabe ao ataque à desvalorização da diplomacia e seu principal corolário, a diplomacia exercida por meio de procedimentos parlamentares. Uma vez que essa depreciação nada mais é que o resultado do declínio da política de poder, o que já dissemos sobre esta deve bastar para tratar do assunto da primeira.[1] A diplomacia, por mais que seus assuntos possam parecer pouco atraentes a muitas pessoas, não passa de um sintoma da disputa pelo poder entre nações soberanas, que buscam manter relações ordeiras e pacíficas entre si. Se houvesse um meio de banir do cenário internacional a disputa pelo poder, a diplomacia desaparecia por si mesma. Se a ordem e a anarquia, ou a guerra e a paz, não constituíssem matérias de preocupação para as nações do mundo, seria possível dispensar a diplomacia, preparar para a guerra e esperar que tudo corra da melhor maneira possível. Se as nações – que são soberanas, que são supremas em seus respectivos territórios e a nada se subordinam – querem preservar a paz e a ordem em suas relações mútuas, elas terão de buscar persuadir, negociar e exercer pressões umas sobre as outras. Em

[1] Ver páginas 60 e seguintes.

outros termos, elas terão de encetar, cultivar e depender de procedimentos diplomáticos.

A nova diplomacia parlamentar não substitui completamente esses procedimentos. Pelo contrário, ela tende mais a agravar do que a mitigar os conflitos internacionais, o que obscurece, ao invés de realçar, as perspectivas de paz. São três as qualidades essenciais da nova diplomacia responsáveis por esses resultados desfavoráveis: a sua publicidade, as suas principais votações e a sua fragmentação das questões internacionais.

O vício da publicidade

Boa parte da desordem que costuma acompanhar a discussão do problema da diplomacia secreta resulta da falta de discernimento entre dois aspectos distintos da questão, isto é, entre "pactos abertos" e "pactos concluídos abertamente", entre publicidade para os resultados das negociações diplomáticas e publicidade para as próprias negociações. A democracia exige a divulgação dos resultados das negociações diplomáticas, uma vez que, sem ela, não poderia haver o controle sobre a política externa. Contudo, a publicidade para as próprias negociações, além de não ser requerida pela democracia, constitui algo que é contrário às exigências do bom senso. Com efeito, basta uma pequena dose do bom senso resultante da experiência diária para compreender que é impossível negociar em público sobre algo em que também estão interessadas outras partes além dos negociadores. Essa impossibilidade deriva da própria natureza da negociação e do contexto social em que costumam funcionar esses entendimentos.

Seguindo um procedimento usual, as negociações se iniciam com cada lado apresentando um volume máximo de reivindicações, que passam a ser desbastadas em um processo de convencimento, acomodação e pressões, até que os dois lados cheguem a um nível de exigências inferior ao daquele com que

começaram o processo. O ato de salvar as aparências nas negociações constitui um resultado que satisfaz as demandas de ambos os lados, pelo menos até um certo ponto, e tende a reforçar a harmonia entre as partes, ao demonstrar, no ato do acordo, a existência de interesses idênticos ou complementares que as vinculam entre si. Por outro lado, o processo que conduz ao resultado final revela que as partes podem desempenhar papéis pelos quais não desejariam ser relembrados por seus concidadãos. Há espetáculos muito mais edificantes do que blefar, ameaçar, regatear e trapacear em torno da debilidade real e pretendida força, em um conjunto de artimanhas que costumam acompanhar o toma-lá-da-cá e o impulso para barganhar. Dar publicidade a tais etapas da negociação corresponde a destruir, ou pelo menos prejudicar, a posição negociadora das partes, em quaisquer futuras conversações que elas devam ter com outras delegações.

E não serão somente as suas posições negociadoras que sofrerão. A sua situação social, o seu prestigio e o seu poder também padecerão danos irreparáveis, caso a publicidade escancare essas negociações, revelando as suas fraquezas e desmascarando as suas imposturas. Eventuais competidores pelas mesmas vantagens buscadas pelos negociadores saberão aproveitar-se do que tiver saído a público. E eles o farão, não somente no decorrer de futuras negociações com aquelas partes, mas também em suas avaliações , planos e disposições globais, que devem levar em consideração as qualidades e as potencialidades de todos os participantes da competição.

É por essas razões que, em um mercado aberto, nenhum vendedor empreenderá negociações em público com um comprador; nenhum proprietário, com um inquilino; nenhuma instituição de ensino superior, com o seu pessoal. Nenhum candidato a um cargo fará acertos em público com os seus defensores; nenhum servidor público, com os seus confrades; nenhum político, com seus colegas políticos. Assim sendo, como poderemos espe-

rar que as nações sejam capazes e desejosas de fazer o que nenhum indivíduo privado pensaria em realizar em público?

A desvantagem em que incorreriam as nações, como resultado da publicidade de suas negociações, é acrescida pela circunstância de que a platéia que acompanha o espetáculo das negociações públicas compreende não só um limitado número de partes interessadas, mas todo o mundo. E, mais importante ainda, os governos em causa negociam sob as vistas atentas de seu próprio povo e, especialmente quando são eleitos mediante processos democráticos, em plena vista da oposição. Nenhum governo que deseja permanecer no poder, ou simplesmente conservar o respeito de sua população, poderá dar-se ao luxo de abrir mão publicamente de algo que ele havia declarado de começo ser justo e necessário, retroceder de uma posição tomada inicialmente ou aceitar como justas, mesmo que parcialmente, as reivindicações do opositor. São os heróis, e não os negociadores, que a opinião pública admira. E esta, embora sempre temerosa de uma guerra, exige que seus diplomatas atuem como heróis, que não recuem diante do inimigo, mesmo sob o risco de um conflito, e condena como fracos e traidores todos aqueles que, de modo limitado, cedem algo em benefício da paz.

Além disso, a diplomacia tradicional costumava efetuar negociações de Estado em uma linguagem, e com maneiras, que se ajustavam a seus propósitos. O objetivo da diplomacia era então o de promover o interesse nacional, usando sempre de moderação, e sem deixar a porta aberta para uma possível acomodação, sob a modalidade de um acordo negociado. As palavras sempre medidas e as expressões formais, empregadas nessas conversações, em nada comprometiam o declarante, ou somente na medida daquilo que ele estivesse disposto realmente a cumprir. Essas frases e formalidades são normalmente vazias de sentido, ou de qualquer modo algo vagas, o que as torna suscetíveis de todos os tipos de interpretação, em apoio de qualquer espécie de política ou entendimento que pareça ser o mais

vantajoso no final das contas. Costumam ainda ser educadas, o que permite àqueles que as empregam relacionar-se bem com os seus interlocutores, por mais graves e espinhosas que sejam as questões que separam os países. Em resumo, elas constituem o instrumento perfeito do negociador sutil, cauteloso, moderado e conciliador.

A diplomacia pública, bem como seus advogados, só poderão sentir desprezo por tal instrumento, que eles consideram pertencer a uma era ultrapassada de esnobismo aristocrático e de indiferença moral. Segundo eles, essa não é a maneira de se exprimir dos paladinos do que é certo – e é isso que os diplomatas públicos devem ser. Colocados em um palco, tendo o globo como seu auditório, eles falam mais para o mundo do que para os seus opositores. Sua meta não é convencer um ao outro de que eles podem achar um terreno comum para o entendimento, mas persuadir o mundo, e especialmente as suas próprias nações, de que eles estão certos e que o outro lado está errado, motivo por que eles são, e sempre serão, os firmes defensores do direito.

Nenhum homem que se tenha visto em tal situação, diante dos olhos e ouvidos atentos do mundo, poderá concordar com uma conciliação, à vista de todos, sem dar a impressão de ser um tolo ou um simplório. Ele tem de corresponder às suas palavras em público e manter-se inflexível "em princípio" – que é a expressão favorita na diplomacia pública –, mais do que interessado em negociar e conciliar. Tem de defender a posição adotada inicialmente, como o fará também o outro lado. Como nenhuma das partes se mostra capaz de avançar ou recuar, segue-se uma "guerra de mentira" em torno das respectivas posições. Ambos os lados opõem-se um ao outro de modo inflexível, sabendo perfeitamente que o outro não irá, nem poderá, mudar de posição. Para dar ao público uma aparência de atividade, eles lançam ao ar verborrágicas bombas vazias, que explodem com grande ruído e, como todos sabemos, não são

dirigidas a coisa alguma em particular. Os delegados só se reúnem em um clima de injúrias mútuas. Quando esses representantes se separam finalmente, amargos e frustrados, há ponto sobre o qual eles sempre chegam a uma espécie de acordo, mesmo que aparentando grande indignação: o outro lado recorreu à propaganda. E o fato é que, quanto a isso, os dois lados estão certos.

Esse aviltamento do intercâmbio diplomático em uma mera disputa de propaganda torna-se, então, o inevitável elemento concomitante da nova diplomacia. Não se trata somente do fato de que as negociações diplomáticas conduzidas assim publicamente se revelem incapazes de chegar a um acordo, ou sequer de negociar com vistas a um entendimento. Cada reunião pública deixa as questões internacionais em uma situação pior do que aquela em que estavam anteriormente. Porque cada uma dessas disputas de propaganda reforça a convicção dos vários delegados, e de suas nações, de que eles estão totalmente certos e que o outro lado está absolutamente errado, além de que o fosso que os separa é por demais profundo para ser transposto pelos métodos tradicionais da diplomacia. Há boa dose de sabedoria no apelo que o secretário-geral das Nações Unidas incluiu em seu relatório de 1956, que foi aperfeiçoado no relatório de 1959, no sentido de "atribuir maior ênfase à ONU como instrumento de negociação de disputas, e não somente como foro de debates de questões".

O vício da decisão majoritária

Aos males trazidos pela condução pública da diplomacia soma-se a tentativa de decidir as questões mediante o voto da maioria. Na Assembléia Geral das Nações Unidas, tal método se transformou no comportamento padrão, em que dois terços dos membros procuram vencer no voto os demais membros. Torna-se óbvio, pelos resultados até agora alcançados, que esse méto-

do de exercer a atividade diplomática não produziu qualquer contribuição direta à solução pacífica de uma só das questões pendentes. Tomemos como exemplo o caso do bloco soviético, que foi derrotado muitas vezes a propósito da questão da Coréia. A votação na Assembléia Geral foi relevante para a solução desse conflito, na medida em que demonstrou o poder de voto (e, portanto, reforçou a força política) do bloco ocidental e permitiu aos países que apoiavam a ação das Nações Unidas na Coréia agirem de modo uníssono em relação ao bloco soviético. Além dessa contribuição indireta, no sentido de aumentar a força de um dos lados, tal votação em nada mais serviu para a resolução da questão coreana. O conflito foi resolvido no campo de batalha e em negociações diplomáticas, e não no recinto da Assembléia Geral das Nações Unidas. A razão por que a vitória no voto sobre um opositor representa uma empreitada inútil e talvez mesmo nociva – além de seu emprego ocasional para reforçar um grupo particular – pode ser encontrada na própria natureza da sociedade internacional, em contraste com as sociedades nacionais.

Quando o Congresso dos Estados Unidos derrota uma minoria em determinada votação, tal significa realmente que ele decidiu a questão apenas temporariamente. E ele pode fazê-lo por quatro razões distintas, todas ausentes no cenário internacional.

1. O voto da maioria parlamentar constitui parte integral de um sistema global de mecanismos concebidos para a obtenção de uma mudança pacífica, no qual cada um deles pode operar como suplemento ou apoio, ou mesmo como corretivo dos demais, e em que todos se encontram limitados e coordenados pela Constituição. No Congresso, a minoria e a maioria formam uma sociedade integrada. Além de órgãos deliberativos que decidem por maioria de votos, a sociedade nacional criou ainda uma série de outros mecanismos, tais como o veto presidencial e a revisão judiciária, por meio dos quais o voto majoritário pode ser derrubado e a minoria pode ser protegida contra o uso

inconstitucional ou o abuso arbitrário da vontade da maioria. Por trás de uma decisão majoritária, ou de uma minoria derrotada, ergue-se todo o poder moral e político da comunidade nacional, sempre prestes a implementar coercitivamente uma decisão da maioria e a proteger a minoria contra quaisquer abusos e injustiça.

2. Os recursos da mudança pacífica que operam no âmbito de uma comunidade nacional asseguram à minoria a possibilidade de tornar-se no futuro uma maioria. Essa eventualidade é inerente ao mecanismo de eleições periódicas, bem como à dinâmica do progresso social, responsáveis pelo surgimento de novos alinhamentos e distribuições de poder. Essa mesma dinâmica também assegura que uma minoria em uma assembléia deliberativa nunca seja uma minoria em todos os aspectos importantes do processo. Um determinado grupo que constitua uma minoria religiosa, vencida no voto em questões desse tipo, poderá fazer parte de uma maioria econômica que determina a legislação econômica, e assim por diante.[2]

3. A relação numérica entre a maioria e a minoria busca pelo menos representar a efetiva distribuição de poder e de interesses no âmbito de toda a população. Quando a Câmara dos Deputados derruba um projeto por, digamos, 270 contra 60 votos, pode-se de modo geral presumir que somente uma minoria relativamente pequena do povo americano se identifica com a medida vencida.

4. Embora no Congresso cada voto só conte como uma unidade, a verdade, como todos sabemos, é que nem todos os votos têm o mesmo peso, politicamente falando. O voto negativo de uma entidade importante, como o presidente de uma

[2] Ver também a discussão geral sobre a mudança pacífica no Capítulo 26.

comissão legislativa poderosa, um industrial, fazendeiro ou líder trabalhista, a respeito de uma medida legislativa que afete os interesses de seu grupo respectivo, pode ter um impacto considerável sobre as conseqüências políticas, econômicas ou sociais que a maioria pretendia conferir à referida legislação, no entanto, até mesmo o mais poderoso dos votos individuais no Congresso representa apenas uma pequena fração do poder total do povo americano.

Nenhum desses quatro fatores que possibilitam a contribuição do voto majoritário para a transformação pacífica opera no cenário internacional.

1. Na estrutura das Nações Unidas, o voto majoritário representa o único mecanismo propiciador da mudança pacífica. Não há constituição, veto presidencial, revisão judiciária ou carta de direitos individuais que possa impor restrições substantivas ou processuais sobre a maioria ou que proteja a minoria contra injustiças e abusos. Como tampouco existe uma comunidade que exerça restrições morais tanto sobre a maioria como sobre a minoria e que esteja capacitada a implementar coercivamente a decisão da maioria sobre uma minoria recalcitrante. A maioria pode, no voto, derrotar a minoria tantas vezes quiser e sobre quaisquer assuntos de sua escolha, ao passo que a minoria pode se proteger com o veto e seu poder contra qualquer decisão majoritária que ela deseje anular.

2. Uma minoria nas Nações Unidas, especialmente sob as condições atuais, tende a tornar-se uma minoria permanente. Pelo mesmo motivo, a sua situação de minoritária acabará estendendo-se para certas questões da maior importância. O sistema de dois blocos, modificado pela posição independente da China e dos Países do Terceiro Mundo, que domina o mundo político contemporâneo, acaba levando a alinhamentos permanentes de cada lado do divisor. A tensão sempre presente entre os dois blocos transforma a maioria dos assuntos em questões políticas. E, quando tais temas são submetidos a uma votação,

os aderentes dos dois blocos tendem a se posicionar em função da linha que separa os dois lados.

3. A relação numérica entre uma minoria e uma maioria de dois terços na Assembléia Geral não tem de corresponder necessariamente à efetiva distribuição de poder e de interesses entre os membros das Nações Unidas, do mesmo modo como o voto dos membros mais importantes da Assembléia não representa apenas uma fração relativamente pequena do poder total da comunidade de nações. Uma maioria avassaladora composta de todos os pequenos países da África, Ásia, Europa a América Latina pouco significa em termos de poderio, se comparada com o voto único dos Estados Unidos ou da União Soviética.

Derrotar freqüentemente no voto uma minoria poderosa, em um órgão deliberativo internacional, em nada contribui para a preservação da paz, embora isso possa ter constituído uma arma poderosa na evolução da Guerra Fria, visto que a minoria não pode acatar a decisão da maioria, do mesmo modo como esta não pode forçar o cumprimento de sua decisão, sem o risco de uma guerra. Na melhor das hipóteses, os procedimentos parlamentares, quando transferidos para o cenário internacional, mantêm as coisas como elas se acham; deixam os problemas não solucionados e as questões por decidir. Na pior das hipóteses, entretanto, tais procedimentos envenenam o clima internacional e agravam os conflitos que trazem embutidas em si as sementes da guerra. Eles proporcionam à maioria uma oportunidade de humilhar em público a minoria, tantas vezes quanto quiser. Sob a forma de veto, que é o corolário do voto majoritário em uma sociedade de nações soberanas, esses procedimentos garantem à minoria uma arma com a qual esta pode obstruir a vontade da maioria e evitar de modo absoluto que o órgão internacional possa funcionar. Nem a maioria nem a minoria sentem necessidade de ter autocontrole ou de mostrar a sua responsabilidade para com a organização internacional ou para com a humanidade, pois o que for votado por qualquer dos

lados não tem, como tal, a menor influência sobre o curso dos acontecimentos. Para um grupo de países soberanos, o fato de derrotar no voto, habitualmente, um outro grupo de nações soberanas vem a ser o mesmo que engajar-se em um jogo pueril, que nada pode contribuir para a solução pacífica de controvérsias, mas que pode levar a humanidade a dar um passo adiante no caminho para a guerra.

O vício da fragmentação

A decisão pelo voto majoritário corresponde ao terceiro dos vícios que se interpõem a uma revitalização das tradicionais práticas diplomáticas: a fragmentação das das questões internacionais. Por sua própria natureza, o voto majoritário diz respeito a um caso isolado. Os fatos da vida, para serem objeto de uma decisão majoritária, além de serem separados artificialmente dos fatos que os precedem, acompanham ou os seguem, são transformados em uma "questão" legal ou em um "tema" político, para serem como tal resolvidos por uma decisão majoritária. Nesse caso, a decisão majoritária de um órgão deliberativo opera no contexto de um complexo sistema de mecanismos voltados para a transformação pacífica, os quais podem suplementar, apoiar ou controlar uns aos outros, conforme as circunstâncias, mas que de qualquer modo precisam harmonizar-se entre si até certo ponto, o que confere às decisões individuais um grau de coerência com as demais e com a integridade do sistema social.

Ora, não existe no cenário internacional tal sistema de fatores integrantes. Em conseqüência, torna-se particularmente inadequado tomar aqui uma "questão" ou "tema", um após o outro, e tentar resolvê-los mediante uma sucessão de votos majoritários. Uma questão ou tema, tal como o caso do Oriente Médio ou de Berlim, é sempre uma fase ou manifestação de uma situação mais ampla. Tal caso ou tema, que terá sempre as suas raízes no passado histórico, estende as suas ramificações

além de sua localização em direção ao futuro. Nossa discussão das relações entre disputas e tensões deu-nos uma indicação das relações íntimas que existem entre os fenômenos superficiais dos conflitos internacionais e esses problemas imensos e indefinidos que se encontram sepultados sob a superfície das ocorrências diárias da vida internacional.[3] Tratar desses casos à medida que vão surgindo e tentar resolvê-los em conformidade com o direito internacional ou com a conveniência política corresponde a tratar de fenômenos superficiais e deixar os problemas subjacentes sem exame ou solução. A Liga das Nações foi vítima desse vício, e as Nações Unidas não têm até prestado atenção à experiência da Liga.

Não há a menor dúvida, por exemplo, de que Liga das Nações estava com a razão, nos termos do direito internacional, em expulsar a União Soviética, em 1939, por causa de seu ataque contra a Finlândia. Entretanto, os problemas políticos e militares com os quais aquele país confrontava o mundo não se iniciaram com a sua invasão à Finlândia nem ali terminaram. Foi pouco aconselhável da parte da Liga fazer de conta que esse era o caso e decidir sobre o assunto com base em tal presunção, visto que somente a recusa da Suécia em permitir que soldados britânicos e franceses atravessassem o território sueco impediu que a França e a Grã-Bretanha entrassem em guerra simultaneamente com a Alemanha e a União Soviética. Sempre que a Liga das Nações tentou lidar com situações políticas que lhe foram submetidas como se fossem questões legais, ela só pôde tratar delas como casos isolados e em obediência às leis aplicáveis do direito internacional, e nunca como fases particulares de uma situação política mais extensa, que requeria uma solução glo-

[3] Ver páginas 807 e seguintes.

bal, nos termos da arte política. Por essa razão, os problemas políticos jamais chegaram a ser solucionados, mas simplesmente examinados sob vários ângulos, até serem finalmente arquivados de acordo com as regras do jogo legal.

O que se disse com relação à Liga das Nações já se provou correto com as Nações Unidas. No enfoque que ela deu às muitas questões que foram submetidas às suas várias agências políticas, a organização se mostrou respeitosa da tradição estabelecida pelas Nações Unidas. Esses casos acabaram dando oportunidade apenas para o mero exercício de procedimentos parlamentares e dessa mesma rabulice que estava na base de tantas críticas à diplomacia tradicional. Foram muito raras as ocasiões em que se tentou enfrentar as questões políticas de que tais situações eram apenas a manifestação superficial.

As conferências políticas especiais do período de pós-guerra repetiram o modelo de fragmentação estabelecido pela Liga das Nações e pelas Nações Unidas. Elas trataram, por exemplo, da Coréia, da reunificação da Alemanha e do desarmamento. Nenhuma dessas conferências enfrentou o problema do qual todas essas questões representam apenas fases e manifestações particulares, e de cuja solução a liquidação dessas pendências depende, a saber, o problema das relações globais entre os Estados Unidos e a União Soviética. Uma vez que elas se mostraram incapazes de defrontar-se seriamente com o problema fundamental da política internacional, não tiveram condições de resolver nenhuma dessas questões sobre as quais concentravam a sua atenção.

Essa omissão da diplomacia contemporânea, de sequer vislumbrar o problema de que depende a solução da preservação da paz, e muito menos de tentar resolvê-lo, nada mais é do que o resultado inevitável dos métodos por ela empregados. Uma diplomacia que, em lugar de se expressar em termos conciliatórios para com o lado oposto, dirige-se a todo o mundo com intuito de propaganda; que, em vez de entabular negociações visando a uma acomodação, luta por triunfos baratos de fúteis

decisões majoritárias; que, em vez de enfrentar o problema primordial, mostra-se satisfeita em manipular questões secundárias, deve ser considerada mais como um passivo do que como um ativo na luta em prol da causa da paz.

Esses três vícios fundamentais da diplomacia contemporânea vêem-se agravados pelo mau uso das comunicações modernas. Sabe-se que a conquista de tempo e espaço pela tecnologia moderna comprometeu inevitavelmente a importância da representação diplomática. Apesar disso, ela não trouxe necessariamente a confusão de funções entre o ministério de assuntos estrangeiros e a representação diplomática, que é uma das características da diplomacia contemporânea. Um secretário de Estado, ou ministro de relações exteriores, está hoje fisicamente habilitado a dialogar com qualquer capital estrangeira em questão de poucos minutos, graças aos meios modernos de comunicação ou a encontrar-se com uma pessoa no prazo máximo de alguns dias. Por isso, cresceu a tendência de os homens responsáveis pela condução da política externa assumirem o papel de embaixadores itinerantes, correndo de uma conferência para outra, fazendo pequenas pausas entre as conferências, na sede do ministério, e usando o seu tempo ali para preparar-se para a próxima reunião. Desse modo, os homens que deveriam ser o cérebro da diplomacia, o seu centro nervoso, acabam na melhor das hipóteses atuando como as extremidades nervosas. Como conseqüência, cria-se um vazio no centro. Não existe hoje pessoa alguma que se defronte com o problema global da política internacional e consiga ao mesmo tempo ver todas as questões particulares como meras fases e manifestações do conjunto. Em lugar disso, cada especialista no ministério do exterior lida com os problemas particulares atinentes à sua especialidade, e a fragmentação do exercício dos assuntos externos, para a qual se prestam as técnicas da diplomacia contemporânea, é poderosamente apoiada pela ausência de uma direção globalizante das política externa.

A Promessa da Diplomacia: Suas Nove Regras [4]

A diplomacia poderia renascer, se ela se afastasse desses vícios, que nos últimos anos quase destruíram a sua utilidade, e se restaurasse as técnicas que controlaram as relações mútuas entre as nações desde tempos imemoriais. Ao fazê-lo, a diplomacia estaria realizando uma das precondições para a preservação da paz. O valor da contribuição de uma diplomacia rediviva para a causa da paz dependeria dos métodos e objetivos de sua utilização. E a discussão dessas regras constitui a tarefa final que nos propusemos neste livro.

Já formulamos as quatro principais missões com as quais uma política externa tem de lidar com êxito para ser capaz de promover o interesse nacional e preservar a paz. Cabe-nos então reformular essas tarefas à luz dos problemas especiais com os quais a política mundial contemporânea confronta a diplomacia. Já vimos que o sistema bipolar, que é o elemento dominante e distintivo da política mundial contemporânea, traz consigo potencialidades para um grande bem e para enormes malefícios. Citamos o filósofo francês Fénelon, segundo o qual a oposição de duas nações aproximadamente iguais constitui o sistema ideal de equilíbrio de poder. Descobrimos ainda que os resultados benéficos do sistema bipolar, esperados por Fénelon, deixaram de se materializar juntamente com a oposição entre os Estados Unidos e a União Soviética.[5]

Finalmente, vimos que a principal razão desse aspecto ameaçador da política mundial contemporânea residia no caráter da

[4] Não pretendemos aqui fazer uma apresentação exaustiva das regras da diplomacia. Propomos discutir somente aquelas que parecem ter um impacto especial sobre a situação contemporânea.

[5] Ver páginas 664-5.

guerra moderna, que se modificou de modo muito profundo sob o impacto do universalismo nacionalista e da tecnologia moderna. As conseqüências desta não podem ser desfeitas. A única variável que permanece sujeita a uma manipulação deliberada é a nova força moral do universalismo nacionalista. Deve começar com esse fenômeno qualquer tentativa de reverter a tendência em direção à guerra, mediante o uso das técnicas de uma diplomacia renascida. Tudo isso significa que uma diplomacia rediviva só terá oportunidade de preservar a paz quando não for empregada como o instrumento de uma religião política voltada para o domínio universal.

Quatro regras fundamentais

A diplomacia precisa estar isenta do espírito de cruzada

Esta é primeira das normas cujo abandono pela diplomacia poderá trazer o risco de uma guerra. Segundo as palavras de William Graham Sumner:

> "Se você quiser uma guerra, alimente uma doutrina. As doutrinas constituem o mais terrível dos tiranos a que os homens jamais se sujeitaram, uma vez que elas penetram na própria razão do homem e o traem contra si mesmo. Foi levado por doutrinas que o homem civilizado empreendeu os mais encarniçados combates. A reconquista do Santo Sepulcro, 'o equilíbrio de poder', 'não ao domínio universal', 'o comércio vai atrás da bandeira', 'quem detiver a terra conquistará os mares', 'o trono e o altar', a revolução, a fé – estas foram as causas pelas quais os homens deram as suas vidas. Agora, quando qualquer doutrina ascende a esse grau de autoridade, o seu nome é como um cajado que qualquer demagogo pode erguer contra você a qualquer momento e a propósito de qualquer coisa. Para descrever uma doutrina, temos que recorrer à linguagem teológica. A doutrina é um artigo de fé. Trata-se de algo em que você tem de acreditar, não porque você tenha alguma base racional para nela acreditar, mas porque você pertence a tal ou qual igreja ou deno-

minação. ... Pode-se entender uma política em um Estado. Por exemplo, era a política dos Estados Unidos no final do século XIX alcançar a liberdade de navegação no Mississipi até a sua foz, mesmo à custa de uma guerra contra a Espanha. Tal política estava imbuída de razão e de justiça; estava vinculada aos nossos interesses; tinha uma forma positiva e um escopo definido. Uma doutrina vem a ser um princípio abstrato: ela é necessariamente absoluta em seu escopo e recôndita em seus termos; é uma afirmação metafísica. Jamais é verdadeira, porque é absoluta, e todos os assuntos ligados aos homens são condicionados e relativos. ... Voltando agora à política, imagine como uma doutrina abstrata terá de ser uma abominação em termos da arte de governar. Qualquer político ou editor pode, a qualquer momento, agregar uma extensão a ela. O povo termina aquiescendo com a doutrina e a aplaude, porque ouve os políticos e publicistas repeti-la, e estes a repetem por suporem que ela é popular. E assim ela vai crescendo. ... Ela pode significar tudo ou nada, a qualquer momento, e ninguém sabe como ela será. Você concorda com ela agora, dentro dos vagos limites do que você supõe que ela seja; portanto, você terá de aquiescer amanhã, quando o mesmo termo é utilizado para encobrir algo que você jamais ouvira e de que jamais cogitara. Se você permitir que uma divisa política cresça continuamente, você despertará um dia e verá que ela está assentada sobre você, como um árbitro de seu destino, contra a qual você se encontra impotente, do mesmo modo como os homens são sempre débeis contra os delírios. ... O que pode ser mais contrário a uma forma correta de governar e ao bom senso, do que enunciar uma afirmação abstrata que não guarda nenhuma relação definida com qualquer interesse nosso em jogo, mas que carrega consigo um número infinito de possibilidades de produzir complicações que não poderemos antever, mas que se revelam embaraçosas, quando acontecem!"[6]

[6] "War", *Essays of William Graham Sumner* (New York Haven: Yale University Press, 1934), Vol. 1, pp. 169 e seguintes.

Bem no início da história colonial, esse conflito entre o interesse próprio e o espírito de cruzado foi claramente reconhecido e solucionado a favor deste último, por John Winthrop, primeiro governador do estado de Massachusetts. Segundo as palavras do professor Edmund S. Morgan:

> "Winthrop teve muitas oportunidades de verificar como o espírito farisaico acabava com a caridade. E também cegava o homem às realidades. Ele bem sabia que a região da Nova Inglaterra dependia do mundo externo em sua nova economia, e seu coração se alegrava todas as vezes que mais um navio entrava mar adentro, a caminho de Boston, carregando bacalhau pescado na Nova Inglaterra, em direção a mercados onde os idólatras católicos romanos pagavam um bom preço pela mercadoria. Ele também sabia, como todo bom ministro do exterior deve saber, que o espírito de farisaísmo punha em perigo a sua comunidade toda vez que lançasse um desafio cego e indiscriminado contra os perigos que nos circundam. Por isso, quando os seus colegas se recusaram a ajudar o estado de Rhode Island contra os índios, ele observou que se tratava de um erro na política estadual, visto que, embora os habitantes daquele estado se mostrassem 'desesperadamente errôneos e vítimas de tal perturbação entre si mesmos, que prenunciava o seu desastre, mesmo assim, caso os índios os vencessem, conquistariam uma grande vantagem e trariam o perigo para todo o país, em virtude das armas, etc. que ganhariam e pela perda de tantas pessoas e tanto gado e outros bens pertencentes a 120 famílias. Ora, se eles fossem obrigados a pedir proteção aos holandeses, que estariam prontos a aceitá-los, tudo isso significaria que uma parcela substancial do poder passaria para as mãos de estrangeiros tão poderosos como eles, o que representaria um grande inconveniente para todos os ingleses.' " [7]

[7] Edmund S. Morgan, *The Puritan Dilemma: The Story of John Winthrop* (Boston: Little, Brown & Co., 1958), pp. 189, 190.

As Guerras de Religião mostraram que é fútil e pode custar caro a tentativa de impor ao resto do mundo a idéia de que a sua própria religião é a única verdadeira. Foi necessário um século de derramamento de sangue quase sem precedentes, devastações e atos de barbarismo para convencer os oponentes de que as duas religiões poderiam conviver juntas em um clima de tolerância mútua. As duas religiões políticas de nossa era tomaram o lugar das duas denominações cristãs dos séculos XVI e XVII. Será que as religiões políticas de hoje precisarão aprender a lição da Guerra dos Trinta Anos, ou conseguirão elas livrar-se a tempo das aspirações universais que inevitavelmente levam a uma guerra inconclusiva?

A causa da paz depende da resposta que for dada a esta pergunta. Somente no caso de ser ela afirmativa poderá vir a desenvolver-se um consenso moral, gerado de convicções compartilhadas e valores comuns – um consenso moral em cujo contexto haverá condições para que cresça uma diplomacia de preservação da paz. Somente então, terá a diplomacia uma oportunidade de enfrentar problemas políticos concretos que exigem uma solução pacífica. Se os objetivos da política externa não forem definidos em termos de uma religião política de âmbito mundial, como poderão eles ser definidos? Esse é o problema fundamental a ser solucionado, quando tiverem sido abandonadas as aspirações do universalismo nacionalista.

Os objetivos da política externa têm de ser definidos em termos dos interesses nacionais e precisam ser apoiados por um poder adequado

Esta é a segunda regra que se deve impor uma diplomacia voltada para a preservação da paz. O interesse nacional de um país amante da paz só pode ser definido em termos de segurança nacional, e esta tem de ser definida por sua vez como a exigência da integridade do território nacional e de suas institui-

ções.[8] Portanto, a segurança nacional se converte no mínimo irredutível que a diplomacia terá de defender com um poder apropriado, e sem qualquer transigência. Mas, por outro lado, a diplomacia tem de ser sensível às transformações radicais por que passou a noção de segurança nacional sob o impacto da era nuclear. Até o advento desta era, um país podia empregar a sua diplomacia para conseguir a sua segurança às expensas de uma outra nação. Hoje, a não ser que haja um mudança radical no equilíbrio de poder atômico, em favor de uma nação em particular, a diplomacia, para fazer com que uma nação se torne livre da destruição nuclear, terá de torná-las todas seguras. Uma vez que o interesse nacional tenha sido definido em termos tão restritivos e transcendentais, a diplomacia terá de observar a terceira de suas normas.

A diplomacia tem de observar o cenário política do ponto de vista de outras nações.

"Nada é tão fatal para um país como a obsessão exclusiva com seus próprios interesses, aliada a uma ausência completa de consideração pelo que os outros poderão naturalmente esperar ou recear."[9] Quais são os interesses nacionais de outros países, em termos de segurança nacional? São eles compatíveis com os do próprio país? A definição do interesse nacional em termos de segurança nacional constitui uma tarefa mais fácil, e os interesses de dois países em confronto tenderão a ser mais compatíveis no âmbito de um sistema bipolar do que em qualquer outro sistema de equilíbrio de poder. O sistema bipolar,

[8] Para uma discussão mais abrangente dos problemas relevantes ao assunto, ver o Capítulo 24.

[9] Edmund Burke, "Remarks on the Policy of the Allies with Respect to France" (1793, *Works*, Vol. IV (Boston: Little, Brown & Co., 1889), p. 447.

como já vimos, é menos seguro do ponto de vista da paz do que qualquer outro, em que os dois blocos se encontram em contato competitivo ao redor do mundo, e a ambição de ambos é instigada pelo ardor messiânico de uma missão universal."... A vizinhança ou a proximidade de situações representam os inimigos naturais das nações." [10]

Contudo, uma vez que tenham definido os seus interesses nacionais em termos de segurança nacional, elas podem recuar de suas posições extremas, localizadas perto ou dentro da zona de segurança nacional do outro lado, e se recolherem às esferas respectivas, dentro de suas órbitas. Essas posições de vanguarda nada acrescentam à segurança nacional. Na realidade, constituem pontos de debilidade, isto é, posições que não poderiam ser defendidas em caso de guerra. Cada bloco estará mais seguro na medida em que estiverem mais afastadas as esferas de segurança nacional de cada um. Cada lado poderá traçar uma linha, bem distante da do outro, tornando claro que tocar, ou sequer aproximar-se dessa linha significará guerra. E o que sucede então com o espaço interjacente, que se estende entre as duas linhas de demarcação? É neste ponto que entra em cena a quarta regra da diplomacia.

As nações têm de estar dispostas à conciliação a respeito de quaisquer temas que não sejam vitais para elas

> "Todo e qualquer governo, na verdade todo ganho e usufruto humano, toda virtude e todo ato prudente têm como base a conciliação e a troca. Nós buscamos compensar inconvenientes; damos e recebemos; relevamos certos direitos, a fim de

[10] *The Federalist*, nº. 6.

> gozar de outros; e preferimos ser cidadãos livres a ser contendores cavilosos. Do mesmo modo como temos de abrir mão de certa parcela das liberdades naturais para gozar de vantagens cívicas, precisamos igualmente sacrificar algumas liberdades civis, em troca das vantagens a serem derivadas da comunhão e da solidariedade de um grande império. Entretanto, como em todos os ajustes razoáveis, o bem adquirido deve guardar certa proporção com o preço pago. Ninguém vai se desfazer da jóia imediata de sua alma."[11]

E aqui a diplomacia se defronta com a sua tarefa mais difícil. Para mentes não obscurecidas pelo zelo fanático de uma religião política e capazes de ver com objetividade os interesses nacionais de ambos os lados, não deveria ser coisa complicada a delimitação desses interesses vitais. Já a conciliação sobre questões secundárias é algo muito diferente. Nesse caso, a tarefa consiste não propriamente em separar e definir interesses que por sua própria natureza tendem à separação e definição, mas conservar em equilíbrio interesses que se tocam em muitos pontos e podem encontrar-se confundidos a ponto de não mais poderem ser separados. Constitui uma tarefa enorme permitir ao outro lado uma certa influência naqueles espaços adjacentes, sem permitir que os mesmos sejam absorvidos pela órbita dele. Quase tão difícil é a empreitada de fazer com que, nas regiões próximas de sua própria zona de segurança, a influência do outro lado seja mantida tão reduzida quão possível, sem por sua vez absorver essas regiões em sua própria órbita. Não existe fórmula de aplicação automática para o desempenho dessas tarefas. É somente graças a um contínuo processo de adaptação,

[11] Edmund Burke, "Speech on the Conciliation with America", loc. cit, vol II, p. 169.

apoiada tanto pela firmeza como pelo autodomínio, que pode ter efeito a conciliação sobre questões secundárias. Não obstante, é sempre possível indicar *a priori* que enfoques poderão facilitar ou prejudicar o sucesso de políticas de transigência.

Antes de mais nada, convém observar até que ponto o sucesso da conciliação – a saber, a observância da quarta regra – depende da obediência às três primeiras normas, as quais são por sua vez interdependentes. De mesmo modo como o cumprimento da segunda regra depende da realização da primeira, assim a satisfação da terceira tem de aguardar o cumprimento da segunda. Uma nação só poderá assumir uma visão racional de seus interesses nacionais depois de se ter libertado do espírito cruzado de um credo político. Uma nação só será capaz de considerar com objetividade os interesses do outro lado quando estiver segura sobre o que ela considera os seus próprios interesses nacionais. A conciliação sobre qualquer questão, por menor que seja, será impossível enquanto ambos os lados não estiverem seguros quanto aos seus interesses nacionais. Assim, as nações não podem esperar poder satisfazer a quarta norma caso não estejam dispostas a cumprir as outras três. Tanto a moralidade como o pragmatismo exigem a satisfação dessas quatro regras fundamentais.

Esse cumprimento torna possível a conciliação, mas não assegura o seu sucesso. Para que o esforço de conciliação, fruto da observância das três primeiras normas, tenha alguma possibilidade de êxito, será necessário cumprir outras cinco regras.

Cinco Pré-Requisitos de Conciliação

Abrir mão do vislumbre de direitos inúteis pela substância de uma vantagem real

Uma diplomacia que pensa somente em termos legalistas e de propaganda estará particularmente tentada a insistir no cum-

primento literal do direito, segundo o modo como ela interpreta esse direito, e a perder de vista as conseqüências que essa insistência poderá ter para a própria nação e para a humanidade como um todo. Como existem direitos a serem defendidos, essa modalidade de diplomacia pensa que eles podem ser objeto de conciliação. E, no entanto, a escolha a ser feita pelo diplomata não deve ser entre a legalidade e a ilegalidade, mas entre a sabedoria política e a insensatez política. No dizer de Burke: "Para mim, não se trata de saber se você tem o direito de tornar o seu povo desgraçado, mas de verificar se não é de seu interesse fazê-lo feliz. Não é o que um advogado me diz que eu *posso* fazer, mas o que a humanidade, a razão e a justiça dizem que eu tenho o dever de fazer." [12]

Nunca se coloque em uma posição da qual você não possa recuar sem perder a dignidade e partindo da qual você não possa avançar sem graves riscos.

O descumprimento desta regra resulta com muita freqüência da desobediência à norma anterior. Uma diplomacia que confunde o vislumbre de um direito legal com a realidade de uma vantagem política provavelmente se encontrará em uma posição em que poderá ter um direito legal, mas não dispor de substância política. Em outras palavras, uma nação pode identificar-se com uma posição, que ela terá ou não razões para manter, sem qualquer consideração das eventuais conseqüências políticas. E então, a conciliação se transforma em uma questão espinhosa. Uma nação não pode recuar daquela posição sem incorrer em uma séria perda de prestígio. Mas tampouco pode

[12] "Speech on Conciliation with Colonies" (1775), *The Works of Edmund Burke*" (Boston: Little, Brown, and Company, 1865), Vol.II, p.140.

avançar do mesmo ponto sem se expor a riscos políticos, até mesmo ao risco de guerra. A corrida insensata em direção a posições insustentáveis e, de modo mais particular, a recusa intransigente a libertar-se delas, em tempo hábil, constitui a marca característica de uma diplomacia incompetente. Podem ser dados como exemplos clássicos a política de Napoleão III, nas vésperas da Guerra Franco-Prussiana de 1870, e as políticas da Áustria e da Alemanha, nas vésperas da Primeira Guerra Mundial. O mais conspícuo exemplo contemporâneo é o envolvimento dos Estados Unidos na Indochina. Tais exemplos também nos mostram como o risco da guerra está intimamente associado à violação desta regra.

Jamais permita que um aliado fraco tome decisões por você

Esta regra é passível de ser violada particularmente pelas nações fortes que se esquecem das normas precedentes. Desse modo, elas perdem a liberdade de ação, ao identificarem os seus interesses nacionais com os de um aliado débil. Sentindo-se seguro com o apoio recebido de seu aliado poderoso, o país fraco pode ver-se tentado a escolher os objetivos e métodos de sua política externa que melhor lhe convierem. E a nação poderosa perceberá então que terá de amparar interesses que não são os seus, e que ela se encontra impossibilitada de fazer concessões em questões que não lhe são vitais, mas somente ao seu aliado.

O exemplo clássico da violação desta regra pode ser encontrado no modo como a Turquia forçou a mão da Grã-Bretanha e da França, às vésperas da Guerra da Criméia, em 1853. O Concerto da Europa já aceitara virtualmente um entendimento que solucionava o conflito entre a Rússia e Turquia, quando esta, sabedora de que as potências ocidentais a apoiariam em um conflito contra a Rússia, fez todo o possível para provocar a guerra, e desse modo nela envolveu a Grã-Bretanha e a França,

contra a vontade destas. Assim, a Turquia se precipitou bastante ao decidir pela Grã-Bretanha e pela França a questão entre a guerra e a paz, atendendo exclusivamente a seus interesses nacionais. A Grã-Bretanha e França tiveram de acompanhar aquela decisão, embora os seus interesses nacionais não requeressem a guerra contra a Rússia, pois já haviam quase conseguido evitar a deflagração do conflito. Com isso, elas abriram mão de sua liberdade de ação em favor de um aliado fraco, que se valeu, para seus próprios fins, de seu controle sobre as políticas de suas aliadas.

As forças armadas são o instrumento de política externa e não o seu mestre

Não pode haver uma política externa com êxito sem a obediência a esta regra. País algum poderá exercer uma política de conciliação caso os meios e os fins de sua política exterior sejam determinados pelos militares. As forças armadas são instrumentos de guerra; a política externa é um instrumento de paz. É bem verdade que são idênticos os objetivos supremos da conduta da guerra e do exercício da política externa: uns e outros servem ao interesse nacional. No entanto, eles diferem fundamentalmente no seu objetivo imediato, nos meios que empregam, bem como no modo de pensamento que imprimem às suas tarefas respectivas.

O objetivo da guerra é simples e incondicional: dobrar a vontade do inimigo. Seus métodos são igualmente simples e incondicionais: exercer a violência em seu grau máximo sobre o ponto mais vulnerável da armadura do inimigo. Como conseqüência, o chefe militar só pode pensar em termos absolutos. Ele vive apenas no presente e no futuro imediato. A única questão que lhe cabe resolver é como conseguir vitórias do modo menos oneroso e mais rápido possível e como evitar a derrota.

Já o objetivo da política externa é relativo e condicional:

vergar, sem quebrar, a vontade do lado adversário, tanto quanto necessário, de modo a salvaguardar os seus próprios interesses, mas sem ferir os do outro lado. Os métodos utilizados pela política externa são relativos e condicionais: não avançar mediante a destruição dos obstáculos encontrados em seu caminho, mas recuar diante deles e passar ao largo, fazendo manobras em torno dos mesmos, de modo a suavizar e dissolvê-los vagarosamente, mediante o recurso a persuasão, negociação e pressões. Em conseqüência, a mente do diplomata é complexa e sutil. Ela considera a questão em causa como um momento na história. Para além da vitória do dia seguinte, ela antecipa as possibilidades incalculáveis do futuro. De acordo com as palavras de Bolingbroke:

> "Permitam-me dizer-lhes somente que a glória de conquistar cidades e vencer batalhas deve ser medida pela grau de utilidade que resulta dessas vitórias. Há certas vitórias que, embora trazendo honras para as armas, podem causar vergonha aos conselhos de uma nação. Vencer uma batalha, apoderar-se de uma cidade, representam a glória de um general, de um exército. ... Mas a glória de uma nação deve consistir em harmonizar os fins que ela propõe com o seu interesse e o seu poderio; os meios que ela usa com os fins que ela se propõe; e o vigor que ela emprega com ambos."[13]

Confiar o exercício dos negócios externos aos militares representa, portanto, destruir as possibilidades de conciliação e, desse modo, renunciar à causa da paz. A mente militar sabe

[13] *Bolingbroke's Defence of the Treaty of Utrecht* (Cambridge University Press, 1932), p. 95.

como operar entre os absolutos da vitória e da derrota. Ela desconhece completamente os estratagemas pacientes, delicados e sutis da diplomacia, cujo principal propósito deve consistir em evitar os absolutos da vitória e da derrota, bem como em reunir-se com o lado adversário, no terreno neutro da conciliação negociada. Uma política externa conduzida por militares, de acordo com as regras da arte militar, só poderá resultar em guerra, uma vez que "o que nós prepararmos é o que teremos". [14]

Para nações conscientes das potencialidades da guerra moderna, a paz tem de ser a meta de suas políticas externas. E a política externa tem de ser conduzida de modo a possibilitar a preservação da paz, e não tornar inevitável o deflagrar da guerra. Em uma sociedade de nações livres, a força militar constitui um instrumento necessário da política externa. No entanto, o instrumento da política exterior não deve se tornar o mestre da política exterior. Do mesmo modo como a guerra é travada para tornar possível a paz, a política externa deve ser exercida no intuito de tornar permanente a paz. Para o desempenho de ambas as tarefas, constitui um pré-requisito indispensável a subordinação dos militares ao comando das autoridades civis que sejam constitucionalmente responsável pela conduta das políticas externas.

O governo é o líder da opinião pública e não o seu escravo

Os responsáveis pela condução da política externa só conseguirão satisfazer os princípios de diplomacia arrolados até aqui se mantiverem sempre em mente o princípio acima. Como já foi apontado acima, com maiores detalhes, [15] os pré-requisitos racio-

[14] William Graham Sumner, op. cit., p. 173.
[15] Ver páginas 284 e seguintes.

nais de uma boa política exterior não podem de saída contar com o apoio de uma opinião pública cujas preferências sejam de natureza mais emocional que racional. E isso se aplica de modo particular a uma política externa cuja meta é a conciliação, motivo pela qual ela terá de fazer concessões a respeito de certos objetivos do outro lado e abrir mão de outros seus. De modo especial, quando a política externa é conduzida sob as condições de controle democrático e se encontra inspirada pelo ardor messiânico de uma religião política, os estadistas se vêem constantemente tentados a sacrificar os requisitos de uma boa política exterior em favor do aplauso das massas. Por outro lado, qualquer político que ousasse defender a integridade desses requisitos contra o mais tênue contágio com a paixão popular estaria condenando o seu futuro como líder político e, com este, o futuro de sua política externa, uma vez que, assim agindo, ele estaria perdendo o apoio popular, que lhe assegura e mantém o poder.

Assim sendo, ao estadista não é dado submeter-se às paixões populares, mas tampouco ignorá-las. Ele terá de alcançar um prudente equilíbrio de poder entre adaptar-se a elas e procurar trazê-las para apoiar as suas políticas. Em uma palavra, ele terá de ser um líder. Terá de realizar a proeza máxima de um estadista, que consiste em ajustar as suas velas aos ventos da paixão popular, enquanto procura conduzir a nau do Estado para o porto da boa política externa, por mais tortuoso e ondulante que seja o trajeto.

Conclusão

A estrada para a paz internacional que foi aqui traçada não pode competir em termos de qualidades inspiratórias com as fórmulas, simples e fascinantes, que há cerca de um século e meio vêm estimulando a imaginação de um mundo fatigado da guerra. Existe sempre algo de espetacular na simplicidade radi-

cal de uma fórmula que, de um só rasgo, parece liqüidar o problema da guerra para todo o sempre. Essa tem sido a promessa embutida em muitas soluções, tais como liberdade de comércio, arbitragem, desarmamento, segurança coletiva, socialismo universal, governo internacional e Estado mundial. Pelo menos para o público em geral, nada há de espetacular, fascinante ou inspirador na atividade diplomática.

Já ficou claro, contudo, que essas soluções, na medida em que lidam com o problema real, e não meramente com os seus sintomas, pressupõem a existência de uma sociedade internacional integrada, que na realidade não existe. Para dar vida a esse tipo de sociedade internacional, e mantê-la atuante, são necessárias as técnicas conciliatórias da diplomacia. Do mesmo modo como a integração da sociedade doméstica e a sua paz interna derivam das operações cotidianas, nada espetaculares e quase despercebidas, das técnicas de acomodamento e mudança, assim também o ideal supremo da vida internacional – a saber, transcender a si mesma, transformando-se em uma sociedade internacional – terá de aguardar a sua concretização, mediante as técnicas de persuasão, negociação e pressão, que são os instrumentos tradicionais da diplomacia.

O leitor que nos tenha seguido até este ponto poderá perguntar-se: mas, então, a diplomacia não falhou em prevenir a guerra no passado? Duas respostas podem ser dadas a essa indagação, aliás legítima.

Em seu esforço pela preservação da paz, a diplomacia falhou muitas vezes, mas teve êxito em outras tantas. Em certas ocasiões, ela falhou porque ninguém queria que ela tivesse êxito. Já vimos como, em seus objetivos e métodos, as guerras limitadas do passado foram tão distintas da guerra total de nossa era. Em uma época em que a guerra era tida como a atividade normal de reis, a tarefa da diplomacia não consistia em prevenir a guerra, mas em fazê-la eclodir no momento mais propício.

Por outro lado, quando as nações se valeram da diploma-

cia com o propósito de evitar a guerra, tiveram sucesso não poucas vezes. O exemplo mais notável de uma bem-sucedida diplomacia de prevenção da guerra, em tempos modernos, ocorreu com o Congresso de Berlim de 1878. Recorrendo aos meios pacíficos de uma política conciliatória, aquele Congresso decidiu, ou pelo menos tornou suscetíveis de solução, as questões que tinham separado a Grã-Bretanha da Rússia desde as Guerras Napoleônicas. Durante a maior parte do século XIX, o conflito entre a Grã-Bretanha e a Rússia, sobre os Dardanelos e o Mediterrâneo Oriental, pairavam como uma espada sobre o destino da paz do mundo. E, no entanto, durante os cinqüenta anos seguintes à Guerra da Criméia, embora surgissem volta e meia ameaças de hostilidades entre aqueles dois países, o fato é que elas jamais eclodiram. A maior parte do crédito pela manutenção da paz deve ser atribuída a uma diplomacia conciliadora, que culminou no Congresso de Berlim. Quando regressou a Londres, encerrado o referido Congresso, o primeiro-ministro Disraeli declarou com orgulho que ele estava trazendo a "paz ..., com honra". E, de fato, ele trouxera de volta a paz, mas também para as gerações seguintes. Por cerca de um século, não houve qualquer guerra entre a Grã-Bretanha e a Rússia.

Já reconhecemos, contudo, a precariedade da paz em uma sociedade de nações soberanas. O êxito prolongado da diplomacia em preservar a paz depende, como já verificamos, de extraordinárias qualidades morais e intelectuais que devem possuir todos os principais participantes do processo. Um equívoco na avaliação de um dos elementos do poder nacional, porventura cometido por um ou outro dos estadistas principais, pode significar a diferença entre a paz e a guerra. E o mesmo se pode dizer de um acidente que prejudique um plano ou uma avaliação de poder. [16]

[16] Ver páginas 350 e seguintes, 384 e seguintes.

A diplomacia constitui o melhor meio de preservar a paz que uma sociedade de nações soberanas tenha para oferecer. Contudo, especialmente sob a condições da política mundial contemporânea e da guerra atual, isso já não é mais suficiente. Somente quando as nações tiverem transferido para uma autoridade mais elevada os meios de destruição que a tecnologia moderna colocou em suas mãos – a saber, quando tiverem aberto mão de sua soberania –, é que a paz internacional poderá tornar-se tão segura como a paz interna. A diplomacia pode tornar a paz mais segura do que ela é hoje, e o Estado mundial também pode torná-la mais estável, desde que as nações se disponham a obedecer às normas da diplomacia. Contudo, do mesmo modo como não pode haver uma paz permanente sem um Estado mundial, não haverá um Estado mundial sem os processos de preservação da paz e de construção de comunidade oferecidos pela diplomacia. Para que o Estado mundial se constitua em algo mais do que uma visão vaga, será necessário reviver os processos conciliatórios da diplomacia, bem como os esforços de abrandamento e minimização de conflitos. Independentemente da concepção que uma pessoa possa ter do patamar final a ser alcançado pelos assuntos externos, não há dúvida de que todos os homens de boa vontade podem juntar-se no reconhecimento dessa necessidade e na exigência de que ela seja satisfeita.

Se ainda foi preciso acrescentar o peso da autoridade em apoio da concepção de paz internacional tal como apresentada nestas páginas, poderemos encontrá-la no parecer de um homem que cometeu menos erros em matéria de política externa do que qualquer outro de seus contemporâneos – *sir* Winston Churchill. Contemplando com apreensão o cenário contemporâneo, no seu discurso à Câmara dos Comuns, em 23 de janeiro de 1948, e perguntando-se a si mesmo: "Haverá guerra?", Churchill apelou nos termos seguintes para a paz por via da conciliação – como fizera em quase cinqüenta discursos desde o surgimento da Guerra Fria:

"No momento, só me aventuro a dizer que me parece haver um perigo muito real em continuarmos a nos deixar levar por muito tempo. Acredito que a melhor maneira de prevenir uma guerra será nos concentrarmos sobre as questões em litígio, firmar uma posição em torno da matéria e buscar uma solução com o governo soviético, antes que seja tarde demais. Isso implica a necessidade de que as democracias ocidentais – que teriam naturalmente de buscar a unidade entre si o mais breve possível – tomem a iniciativa de convidar a União Soviética a buscar uma decisão negociada.

É inútil tentar raciocinar ou discutir com os comunistas. No entanto, é possível negociar com eles sobre uma base razoável e realista. Segundo minha experiência, eles cumprirão os ajustes feitos enquanto isso for de seu interesse, o que poderia, nesta matéria tão séria, estender-se por uma boa temporada, uma vez que as coisas estejam solucionadas...

Há perigos muito graves – e isto é tudo que me proponho dizer hoje – em deixar que as coisas prossigam e se acumulem, até que algo acontece e, de repente, foge ao seu controle.

Considerados todos os fatos, acredito correto dizer hoje que a melhor maneira de evitar guerra consiste em, após entendimentos com as demais democracias ocidentais, examinar com afinco todas as questões juntamente com a União Soviética e, por meio dos processos diplomáticos formais, com toda a sua privacidade e gravidade, chegar a um resultado duradouro. Está certamente no interesse de todos que se consiga alcançar tal solução. Devo dizer, contudo, que mesmo esse método não pode garantir que não haverá guerra. Mas acredito que nos propiciaria a melhor oportunidade de sairmos vivos."[17]

[17] *Parliamentary Debates (Hansard). House of Commons*, Vol. 446, nº 48, pp. 562-3.

GLOSSÁRIO HISTÓRICO

Adams, John

1735-1826. Segundo presidente dos Estados Unidos (1797-1801). Designado para atuar na França, como um dos comissários da paz, em 1777. Foi um dos negociadores do Tratado de Paris (1783) para terminar com a Guerra de Independência Americana; Enviado à Grã-Bretanha (1785-88). Como presidente, Adams evitou entrar em guerra com a França, graças a uma política moderada e conciliatória.

Adams, John Quincy

1767-1848. Sexto presidente dos Estados Unidos (1825-29). Ministro junto aos Países Baixos (1794-97) e à Prússia (1797-1801). Senador (1803-8). Ministro junto à Rússia (1809-14). Colaborou na redação do Tratado de Ghent (1814), que encerrou a guerra de 1812. Ministro junto à Grã-Bretanha (1815-17). Como secretário de Estado, exerceu um papel importante na enunciação da Doutrina Monroe.

Agricultura, Instituto Internacional de

Fundado em 1905, com o objetivo de coletar e disseminar conhecimentos relativos à agricultura.

Alabama, Reivindicações de

Reclamações dos Estados Unidos contra a Inglaterra, como decorrência dos danos infligidos aos navios do Norte, durante a Guerra Civil, pelo cruzador confederado *Alabama*, que fora construído e equipado na Inglaterra. As reclamações foram finalmente resolvidas em 1871, por um tribunal de arbitramento em Genebra.

Alexandre I

Czar da Rússia (1801-25). O fracasso da invasão de Napoleão levou Alexandre a tornar-se um dos governantes mais poderosos da Europa. Inspirado por uma estranha combinação de misticismo e reação, promoveu a Santa Aliança.

Alexandre Magno (ou **Alexandre o Grande**)

Rei da Macedônia, 336-23, a.C. Graças à conquista militar da Trácia, da Ilíria e do Egito, bem como à invasão da Pérsia e do Norte da Índia, Alexandre tornou-se o dono virtual do centro da civilização mediterrânea.

Angell, Norman
1874-1967. Pacifista britânico. Tornou-se famoso graças ao seu livro tornado muito popular, *The Great Illusion*, de 1910, em que apresentou a tese segundo a qual as guerras não compensam e levou à inferência de que, se as nações entendessem isso, não haveria mais guerras.

Aníbal
247-182 a.C. General cartaginês. Invadiu a Itália, cruzando os Alpes, na Segunda Guerra Púnica (218-201 a.C.)

Atlântico, Carta do
Declaração de Princípios Gerais, assinada pelo presidente Roosevelt e pelo primeiro ministro Churchill, em agosto de 1941, estabelecendo as políticas nacionais dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha com respeito ao mundo do após guerra. Incluía princípios de auto-determinação nacional, oposição à agressão, desarmamento e igualdade de acesso ao comércio e às matérias-primas.

Augusto
Filho adotivo e herdeiro de Júlio César. Primeiro Imperador Romano (27 a.C. - 14 d.D.). Conquistou o controle da Itália, África, Sardenha e Sicília. Tornou-se o soberano único do mundo romano, após derrotar Antônio e Cleópatra, na batalha de Actium (31 a.C.).

Austerlitz, Batalha de
Em 1805, no local chamado Austerlitz, hoje pertencente à Checoslováquia, Napoleão I derrotou os exércitos russo e austríaco. Considerada a batalha mais brilhante de toda a carreira de Napoleão, marcou o auge dos êxitos do imperador.

Aviação Civil, Organização Internacional da
Filiada às Nações Unidas, organizada em 1947. Concebida para expandir o comércio aéreo internacional, bem como para torná-lo mais seguro e mais econômico.

Bacon, Francis (Visconde de St. Albans)
1561-1626. Filósofo inglês, autor de *Novum Organum* no qual propunha o método empírico para as ciências.

Balwin, Stanley
1867-1947. Importante líder britânico conservador. Chanceler do Erário [Ministro das Finanças], 1922-23. Primeiro-ministro, 1923-24; 1924-29; 1935-37.

Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD
Instituição autônoma filiada às Nações Unidas. Tem por função conceder empréstimos a países membros e investidores estrangeiros, de modo a tornar mais ágil o investimento produtivo, incentivar o comércio exterior e resgatar débitos internacionais.

Barba-Roxa, Frederico
Epíteto de Frederico I, imperador Sacro Romano e rei da Alemanha, 1152-90.

Barrère, Camille E. P.
1851-1940. Embaixador da França junto à Itália (1897-1924).

Barthou, Jean Louis
1862-1934. Estadista francês. Como ministro dos Assuntos Exteriores (1934), buscou reforçar as relações da França com a Rússia, Grã-Bretanha e a Pequena Entente.

Baía de Porcos
Parte do litoral cubano onde, em 1961, um grupo de refu-giados cubanos tentou uma invasão, sob os auspícios norte-americanos, e não teve êxito.

Beard, Charles A.
1874-1948. Historiador e cientista político americano.

Benès, Eduard
1887-1848. Estadista checoslovaco. Na qualidade de ministro de Assuntos Exteriores (1918-35) e primeiro-ministro (1921-22), foi em grande parte responsável pela Pequena Entente e pela Aliança Checa com a França. Eleito presidente em 1935. Foi para o exílio após o Pacto de Munique (1938). Chefiou o governo provisório durante a Segunda Guerra Mundial. Reeleito presidente, em 1946. Renunciou ao mandato pouco depois do golpe comunista de 1948.

Bentham Jeremy
1748-1832. Filósofo e jurista inglês. Fundador da escola utilitária.

Berlim, Congresso de
1878. Convocado pelos signatários do Tratado de Paris (1856), que encerrou a Guerra da Criméia, no intuito de reconsiderar os termos do Tratado de San Stefano, que fora anteriormente imposto ao Império Otomano pela Rússia em 1878.

Beveridge, Albert J.
1862-1927. Senador norte-americano (1889-1911) e biógrafo de John Marshall. Como político, a sua fama se deve ao apoio dado por ele ao imperialismo na política internacional e ao movimento progressista na política interna.

***Big Stick*, Política do**
Expressão com que é caracterizado o exercício vigoroso do poder nacional, derivado das palavras famosas do presidente Theodore Roosevelt (1901-9): "Fale baixo, mas carregue sempre um porrete."

Bismarck, Otto von
1815-98. Estadista alemão. Primeiro-ministro da Prússia (1862-71) e chanceler Alemão (1871-90). Unificou a Alemanha sob a liderança

prussiana e transformou o Império Germânico em uma das grandes potências.

Boa Vizinhança, Política da

Expressão utilizada pelo presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt, para caracterizar a sua política, iniciada sob a administração do presidente Hoover, de evitar intervenções armadas na América Latina, em favor de um programa de cooperação amistosa.

Boêres, Guerra dos

1899-1902. Guerra entre os colonos britânicos e holandeses (conhecidos como boêres), na África do Sul.

Bohlen, Charles E.

1904- . Diplomata norte-americano. Embaixador junto à União Soviética (1953-57).

Bolingbroke, Henry St. John, 1º Visconde de

1678-1751. Estadista de orientação "tory" e escritor inglês.

Bose, Subhas Chandra

1897-1945. Indiano nacionalista, aprisionado pelos britânicos por sua simpatia pelo Eixo, durante a Segunda Guerra Mundial. Tendo escapado, fugiu para a Alemanha e chefiou o "governo provisório da Índia" patrocinado pelos japoneses

Bourbons

Família real, originalmente na França, com ramos que reinaram na Espanha, nas Duas Sicílias e em Parma. Governou a França, exceto durante a Revolução Francesa e a era napoleônica, desde o final do século XVI até 1840.

Boxers, Revolução dos

1900. Violentos ataques a estrangeiros e cristãos na China (especialmente Beijing), perpetrados por uma organização militar antiestrangeiros, conhecida como Boxers.

Briand-Kellog, Pacto de

Pacto, também chamado Tratado de Paris, assinado em 1928 pelos Estados Unidos e por 43 outros países, por meio do qual os signatários se comprometiam a renunciar à guerra como instrumentos de política nacional e a buscar a solução de disputas internacionais exclusivamente por meios pacíficos. Resultou principalmente do trabalho conjunto do secretário de Estado norte-americano Kellog e do ministro de Relações Externas da França, Briand.

Bright, John

1811-89. Membro do Parlamento britânico. Paladino liberal do movimento de reforma da classe média na Inglaterra.

Bryce, James

1838-1922. Historiador, estadista, diplomata e jurista inglês. Mais conhecido nos Estados Unidos devido ao seu estudo clássico da sociedade e política norte-americanas, *The American Commonwealth* (1888) e por lá ter sido embaixador (1907-13).

Bukharin, Nikolai I.

1888-1938. Comunista russo; principal teórico do partido, após a morte de Lênin. Membro do Politburo; executado durante o expurgo de 1938.

Bureau Internacional de Pesos e Medidas

Organização intergovernamental estabelecida em 1875 para padronizar os pesos e as medidas. Filiada às Nações Unidas desde 1949.

Burke, Edmund

1729-97. Estadista e filósofo político britânico, de tendência conservadora esclarecida.

Burns, John

1858-1943. Socialista britânico e membro do Parlamento (1892-1918).

Calhoun, John C.

1782-1850. Estadista e filósofo político norte-americano. Defensor dos interesses da aristocracia de grandes plantadores do Sul e autor da teoria constitucional da nulificação. Secretário de Guerra (1817-25). Vice-presidente (1825-29). Secretário de Estado (1844-45).

Cambon, Jules M.

1845-1935. Diplomata francês, irmão de Pierre Paul Cambon. Embaixador junto ao governo dos Estados Unidos durante a Guerra Hispano-Americana, da Espanha (1902-7), e da Alemanha (1907-14).

Cambon, Pierre Paul

1843-1924. Diplomata francês, irmão de Jules Cambon. Na qualidade de embaixador na Inglaterra (1898-1920), ajudou a criar a "Entente Cordiale" (1904) e o Acordo Anglo-Russo de 1907. Incentivou a Inglaterra a entrar na Primeira Guerra Mundial.

Canning, George

1770-1827. Estadista britânico; primeiro-ministro (1827); secretário para Assuntos Exteriores (1807-9, 1822-27).

Carlos Magno

Imperador do Ocidente (800-814). Rei dos Francos (768-814).

Carlos II

Rei da Inglaterra, Escócia e Irlanda (1660-85).

Carlos V
Imperador do Sacro Império Romano (1519-58) e (como Carlos I) rei da Espanha (1516-56).

Carlos VIII
Rei da França (1483-98). Tendo invadido a Itália em 1494, foi forçado a recuar por uma liga que compreendia Fernando V da Espanha, o imperador Maximiliano I, o papa Alexandre VI e os governantes de Milão e Veneza.

Cartaginesa, Paz
A destruição de Cartago realizada por Roma em 146 a.C., no final da Terceira Guerra Púnica, 149-46 a.C.

Castlereagh, Robert Steward, Marquês de Londonderry, Visconde
1769-1822. Estadista britânico de orientação "tory". Secretário da Guerra (1805; 1807-9). Secretário para Assuntos Exteriores (1811-22).

Catão (o Velho)
234-149 a.C. Estadista romano, inimigo implacável de Cartago. Sua influência ajudou o rompimento da Terceira Guerra Púnica.

Catarina a Grande (Catarina II)
Czarina da Rússia (1762-960. Expandiu e reforçou o Império Russo, principalmente às expensas da Turquia.

Cavour, Camillo B.
1810-61. Estadista italiano. Primeiro-ministro de Sardenha (1852-59). Conseguiu a unificação política da Itália.

César, Júlio
100-44 a.C. Estadista e general romano que fundou o Império Romano.

Chaco, Guerra do
1932-35. Guerra entre a Bolívia e Paraguai sobre a posse do território do Chaco.

Chamberlain, Joseph
1836-1914. Estadista britânico. Na qualidade de secretário das Colônias (1895-1903), advogou a expansão, consolidação e reforma imperial.

Chamberlain, Neville
1869-1940. Estadista inglês, filho de Joseph Chamberlain. Como primeiro-ministro (1937-40), foi o mais conspícuo defensor de uma política de "apaziguamento" em relação ao Eixo. Viu-se forçado a renunciar após a derrocada britânica na Noruega (abril 1940).

Clausewitz, Carl von
1780-1831. General e escritor prussiano sobre estratégia militar. A sua obra-prima *On War* [=Sobre a Guerra] exerceu uma influência enorme sobre a estratégia e tática militar, bem como sobre a teoria da guerra.

Clemenceau, Georges
1841-1929. Estadista francês, primeiro-ministro por duas vezes (1906-9; 1917-19). Principal antagonista de Woodrow Wilson na Conferência de Paz de Paris (1919).

Chesterfield, Philip Dormer Stanhope, 4º Conde de
1694-1773. Estadista e escritor inglês.

Churchill, Winston L. S.
1874-1965. Estadista e escritor britânico. Primeiro lorde do Almirantado (1911-15; 1939-40). Exerceu vários cargos no gabinete antes e depois da Primeira Guerra Mundial. Primeiro-ministro (1940-45; 1951-55).

Cobden, Richard
1804-65. Estadista inglês, líder no movimento de reforma liberal; interessado mais especialmente na promoção do livre comércio.

Colombo, Plano
Um plano da Comunidade Britânica de Nações, em 1951, para o desenvolvimento econômico cooperativo no Sul e Sudoeste da Ásia.

Comissão Internacional do Danúbio
Estabelecida pelo Tratado de Versalhes (1919), para administrar a seção internacional do rio. Repudiada pela Alemanha, em 1936, e dissolvida em 1940.

Comunidade de Defesa Européia
Projeto abortado, com base em uma proposta aceita em 1952 pela França, pela Alemanha, pela Itália, pela Bélgica, pelos Países Baixos e por Luxemburgo, com o intuito de criar uma força de defesa comum.

Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
Órgão constitutivo do sistema das Nações Unidas, tem como função investigar questões internacionais de cunho econômico e social e reportar-se à Assembléia Geral e outras agências da ONU, para a ação devida.

Conselho da Europa
Organismo internacional criado em 1949 – por representantes da Grã-Bretanha, da França, da Bélgica, dos Países Baixos, de Luxemburgo, da Noruega, da Suécia, da Dinamarca, da Irlanda e da Itália – ao qual aderiram Grécia e Turquia, em 1950. O Conselho, mediante o trabalho de seu Comitê de Ministros e da Assembléia Geral Consultiva, tem por meta alcançar uma federação européia.

Coréia, Guerra da
Iniciada com o ataque da Coréia do Norte à Coréia do Sul (junho 1950), mediante a travessia do paralelo 38 de latitude, que fora fixado como a linha demarcatória entre os dois países, por um acordo entre a União Soviética e os Estados Unidos. A Coréia do Sul teve a ajuda das forças das

Nações Unidas, sob o comando dos Estados Unidos, e a ONU aprovou uma resolução (25 de junho), denunciando uma quebra da paz, exigindo a cessação de hostilidades e a retirada das forças da Coréia do Norte. A Coréia do Norte recebeu o apoio dos chineses comunistas, em novembro de 1950, quando as forças das Nações Unidas se aproximaram da fronteira da Mandchúria. Em 1951, as linhas de batalhas foram novamente restabelecidas no paralelo 38. Um armistício foi concluído em julho de 1953.

Corneille, Pierre

1606-84. Autor teatral francês.

Corte Internacional de Justiça

Criada pelo artigo 92 da Carta das Nações Unidas, para substituir a Corte Permanente de Justiça Internacional, que fora criada pelo Pacto da Liga das Nações.

Corte Permanente de Justiça Internacional

Também conhecida como Corte (ou Tribunal) Mundial. Estabelecida em 1921, nos termos do Pacto da Liga das Nações; extinta em 1945, quando as suas funções foram transferidas para a Corte Internacional de Justiça, prevista pela Carta das Nações Unidas.

Criméia, Guerra da

1854-56. Guerra na qual a França, a Grã-Bretanha e a Turquia se aliaram contra a Rússia. O Tratado de Paris (1856), que encerrou o conflito, colocou os principados do Danúbio sob a garantia unificada das grandes potências, neutralizou o mar Negro e comprometeu os signatários a respeitarem a independência e a integridade da Turquia.

Cruce, Eméric

1590-1648. No seu livro *Le Nouveau Cynée* (1623), Cruce imaginou um conselho de embaixadores, representando todos os monarcas e repúblicas soberanas, que julgaria as disputas internacionais mediante o voto da maioria e faria implementar as suas decisões.

Danúbio, Comissão Internacional do

Ver Comissão Internacional do Danúbio.

Defesa Européia, Comunidade de

Ver Comunidade de Defesa Européia.

Demóstenes

384-322 a.C. O maior dos oradores gregos. Ele preveniu os atenienses, na sua obra *Filípicas*, contra a ameaça de Filipe II, da Macedônia, que acabou conquistando a Grécia em 338 a.C.

Descartes, René

1596-1650. Filósofo francês.

Despedida, Discurso de
1796. Conselhos do presidente George Washington aos seus conterrâneos, ao deixar suas funções, no final seu segundo mandato.

Diderot, Dénis
1713-84. Filósofo e homem de letras francês.

Disraeli, Benjamin (Conde de Beaconsfield)
1804-81. Estadista e escritor britânico. Primeiro-Ministro (1867-68; 1874-80). Revigorou o Partido Tory com base num política voltada para o imperialismo e a reforma democrática.

Elizabeth I
Rainha da Inglaterra (1558-1603).

Erasmo, Desiderius
1469-1536. Um dos grandes humanistas da Renascença.

Estóicos
Simpatizantes da filosofia do Estoicismo, fundada por Zeno, no começo do século III a. C.

Eugênio de Savoia
1663-1736. O maior líder militar de seu tempo e um grande estadista a serviço do governo da Áustria.

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Estabelecida em 1946, com o propósito de melhorar as condições da vida rural, aumentar a produção e distribuição agrícola e elevar o nível de nutrição.

Fénelon, François
1651-1715. Teólogo e escritor francês. Arcebispo de Cambrai.

Fichte, Johann Gottlieb
1762-1814. Filósofo alemão.

Filipe II
Rei da Espanha, Nápoles e Sicília (1556-98) e de Portugal (1580-98), sob o título de Filipe I. A política externa de Filipe era direcionada para a preservação da hegemonia espanhola sobre o continente Europeu e para a conservação do triunfo da Igreja sobre a heresia. Empreendeu uma desastrosa expedição contra a Inglaterra, que resultou na derrota da Armada Espanhola (1588).

Foch, Ferdinand
1851-1929. Marechal da França. A partir de março de 1918, chefe do comando aliado unificado, durante a Primeira Guerra Mundial.

Francisco I
Rei de França (1515-47).

Francisco II

Último Imperador do Sacro Império Romano (1792-1806); primeiro Imperador da Áustria (com o título de Francisco I, 1804-35); Rei da Boêmia e da Hungria (1792-1835).

Franklin, Benjamin

1706-90. Estadista, editor, cientista e escritor norte-americano. Foi um dos maiores diplomatas da Revolução Americana e da nação recém-criada. Exerceu importante papel na conquista do reconhecimento francês para a nova república (1778) e na negociação da paz com a Grã-Bretanha, em 1782.

Frederico II (Frederico Grande)

Rei da Prússia (1740-860. Graças às suas brilhantes táticas militares, especialmente durante a Guerra de Sucessão Austríaca (1740-48) e a Guerra dos Sete Anos (1756-63), conseguiu transformar a Prússia no principal poder militar na Europa.

Freeport, Sir Andrew

Um dos personagens criados por Richard Steele e Joseph Addison, para servir de porta-voz dos seus pontos de vista sobre os temas correntes, no periódico inglês *Spectator*, publicado no início do século XVIII.

Fundo Monetário Internacional - FMI

Organização autônoma, filiada desde 1947 às Nações Unidas. Coopera estreitamente com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Estabelecido com o propósito de facilitar o comércio internacional, reduzir as desigualdades no câmbio e estabilizar moedas.

DeGaulle, Charles

1890-1970. General e estadista francês. Pouco depois do início da Segunda Guerra Mundial, ele se opôs ao armistício franco-alemão de 1940, fugiu para a Inglaterra e se tornou o líder dos combatentes franceses e do governo provisório francês no exílio. Na França de após guerra, impôs-se como o chefe do partido nacionalista de direita, o RPF (*Rassemblement du Peuple Français*) e foi eleito em 1958 como presidente da Quinta República.

Gênova, República de

Uma das potências marítimas italianas, atingiu o máximo de seu poderio no século XIV. Foi anexada à França em 1805 e unida ao Reino da Sardenha em 1815.

Goethe, Johann Wolfgang von

1749-1832. Poeta, dramaturgo e romancista alemão.

Gogol, Nikolai V.

1809-52. Romancista e autor teatral russo.

Grey, Edward, 1º Visconde de
1862-1933. Estadista britânico. Na qualidade de secretário para Assuntos Exteriores (1905-16), desempenhou papel muito importante ma formação da Tripla Entente.

Grotius, Hugo
1583-1645. Jurista e humanista holandês, tido como o "pai" do direito internacional. Escreveu o primeiro texto sistemático sobre a nova matéria (*De jure belli ac pacis*).

Guerra da Criméia
Ver "Criméia, Guerra da"

Guerras Napoleônicas
1796-1815. Guerras travadas pela França, sob a liderança militar e política de Napoleão, contra Inglaterra, Áustria, Prússia e a maioria dos demais países europeus, em vários momentos e sob várias combinações. Terminaram com a derrota de Napoleão, em Waterloo.

Guiccardini, Francesco
1483-1540. Historiador e diplomata italiano. Seguidor das idéias de Maquiavel, Guiccardini é conhecido principalmente por sua história do período das Guerras Italianas (1492-1534).

Guilherme o Conquistador (William I)
1027-87. Rei da Inglaterra (1066-87).

Guizot, François
1787-1874. Historiador e estadista liberal francês.

Gustavo Adolfo
1594-1632. Rei da Suécia, líder dos protestantes na Guerra dos Trinta Anos.

Habsburgo
Casa governante da Áustria, de 1282 até 1918, da qual eram escolhidos os Imperadores do Sacro Império Romano, de 1438 a 1806.

Haia, Convenções da
Tratados, assinados pelos Estados Unidos e muitas outras potências importantes, que resultaram das Conferências de Paz de 1899 e 1907. Deram origem a uma chamada Corte Permanente de Arbitragem, definiram as leis e usos da guerra terrestre, os direitos e obrigações dos países neutros, etc.

Hamilton, Alexander
1757-1804. Estadista norte-americano. Delegado à Convenção Constitucional Federal, onde se revelou ativo proponente de um governo centralizado. Com Madison e Jay, foi autor dos *Federalist Papers*. Na qualidade de Secretário do Tesouro e líder do Partido

Federalista, durante a administração de Washington, Hamilton exerceu grande influência sobre os assuntos estrangeiros e fiscais.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich
1770-1831. Filósofo alemão.

Henrique II
Rei de França (1547-59), continuou a luta de seu pai, Francisco I, contra o imperador Carlos V e seu filho, Felipe II da Espanha.

Henrique VIII
Rei da Inglaterra (1509-47).

Hilferding, Rudolph
1877-1941. Socialista e economista alemão, foi ministro das Finanças (1923, 1928-29).

Hobbes, Thomas
1588-1679. Filósofo inglês.

Hobson, John A.
1858-1940. Economista inglês.

Hull, Cordell
1871-1955. Secretário de Estado dos Estados Unidos (1933-44).

James, William
1842-1910. Filósofo e psicólogo norte-americano.

Jay, John
1745-1829. Presidente do Congresso Continental (1778). Ministro plenipotenciário junto ao governo espanhol, em uma missão para buscar ajuda e reconhecimento (1779). Foi um dos comissionados para negociar a paz com a Grã-Bretanha. Juntamente com Hamilton e Madison, autor dos *Federalist Papers*. Secretário de Assuntos Estrangeiros (1784-89). Primeiro presidente da Corte Suprema (1789-95). Concluiu (em 1794), juntamente com Jay, um tratado com a Inglaterra, que soluciona as dificuldades surgidas com as violações do Tratado de Paris (1783).

Jefferson. Thomas
1743-1826. Terceiro presidente dos Estados Unidos (1801-9). Autor da Declaração de Independência; governador da Virgínia; tomou parte no Congresso Continental. Sucedeu a Franklin como ministro junto ao governo francês (1785). Secretário de Estado (1790-93).

John of Salisbury
c. 1115-80. Filósofo escolástico inglês.

Jorge III
Rei da Grã-Bretanha e Irlanda (1760-1820).

Jorge VI
Rei da Grã-Bretanha (1936-52).

Kant, Immanuel
1724-1804. Filósofo alemão.

Kautsky, Karl Johann
1854-1938. Importante teórico germano-austríaco do socialismo.

Kennan, George F.
1904- . Diplomata norte-americano. Embaixador junto à União Soviética (1952).

Laval, Pierre
1883-1945. Político francês. Primeiro-Ministro (1931-32; 1935-36). Virtual ditador do governo de Vichy sob o comando de Pétain (1942-45). Após a Segunda Guerra Mundial, foi executado por ter colaborado com o alemães.

Lênin, V. I.
1870-1924. Revolucionário e estadista russo; fundador do bolchevismo, da Terceira Internacional e da União Soviética.

Leopoldo I
Rei da Bélgica (1831-1965).

Leopoldo II
Rei da Bélgica (1965-1909).

Lloyd George, David (1º Conde de Dwyfor)
1863-1945. Estadista e primeiro-ministro britânico durante a Primeira Guerra Mundial .

Locarno, Tratados de
1925. Incluíam um tratado de garantia mútua das fronteiras franco-alemãs e belgo-alemãs (assinado pela Alemanha, França, e Bélgica; e pela Grã-Bretanha e Itália, como Estados garantes); vários tratados de arbitragem; e um tratado franco-polonês e franco-checo de assistência mútua, em caso de ataque pela Alemanha. Criou um breve período de bem-estar internacional, conhecido como o "espírito de Locarno".

Locke, John
1632-1704. Filósofo inglês.

Long, Huey
1893-1935. Governador do estado de Luisiana (1928-31); Senador (1931-35).

Love, Alfred Henry
1830-1913. Pacifista norte-americano.

Luís XIV
Rei de França (1643-1715).

Luís XV
Rei de França (1715-74).

Luís XVI
Rei de França (1774-92).

Luxemburgo, Rosa
1870-1919. Marxista alemã. Fundou o Partido Espártaco, durante a Primeira Guerra Mundial, e ajudou para que o mesmo se transformasse no Partido Comunista Alemão.

Macedônio, Império
Atingiu o auge de seu poderio durante o reinado de Alexandre Grande (ou Magno), no século III a.C. Derrotado, dividido e anexado por Roma, no segundo e no primeiro século a.C.

Madison, James
1751-1836. Autor, juntamente com Hamilton e Jay, dos *Federalist Papers*. Secretário de Estado (1801-8), sob as ordens de Jefferson, a quem ele substituiu como Presidente (1809-17).

Maginot, Linha
Sistema de fortificações ao longo da maior parte da fronteira oriental da França. Tomou o nome de André Maginot, então ministro da Guerra francês (1922-24; 1929-31), que iniciou a sua construção. Considerada inexpugnável, essa linha logo se tornou inútil, quando os alemães a contornaram, graças à brecha em Sedan, que iniciou a invasão da França, em 1940.

Mahan, Alfred Thayer
1840-1914. Historiador, oficial naval e publicista norte-americano. Formulou uma doutrina de poder naval, que exerceu grande influência nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na Alemanha, no Japão e na Rússia.

Maomé II
1429-81. Sultão otomano (1451-81). Completou a conquista do Império Bizantino. Fundador do Império Otomano

Maquiavel, Niccolò
1469-1527. Filósofo político e estadista italiano.

Maria Tereza
Imperatriz da Austria-Hungria (1749-80).

Marx, Karl
1813-83. Economista e filósofo social alemão que lançou os fundamentos teóricos do socialismo moderno.

Mazarin, Jules
1602-61. Estadista francês. Cardeal da Igreja Católica Romana. O mais importante ministro (1643-61) do primeiro período do reinado de Luís XIV.

Mediatização
Ato mediante o qual, no Sacro Império Romano, o relacionamento "imediato" entre um Estado e o Império foi transformado em "mediato",

por força da intercessão de um Estado superior, que passou a representar a partir de então o Estado mediatizado em suas relações com o Império.

Metterniich, Príncipe Klemens von

1773-1859. Ministro austríaco das relações exteriores (1809-21), chanceler (1821-48). Teve imensa participação na moldagem da diplomacia européia durante as guerras napoleônicas; foi o principal estadista da Europa de 1815 a 1848.

Minorias. Tratado das

Tratados, concluídos após a Primeira Guerra Mundial, que obrigavam a maioria dos Estados da Europa Central e Oriental a proteger as minorias residentes dentro de suas fronteiras, assegurando-lhes liberdade de praticar as suas religiões, falar as suas próprias línguas e educar os seus filhos de acordo com as culturas minoritárias. A Liga das Nações foi responsável pelo cumprimento dessas estipulações.

Morley, John, Visconde Morley of Blackburn

1838-1923. Estadista liberal e homem de letras inglês.

Munique, Acordo de

Setembro de 1938. Marcou o apogeu da política de "apaziguamento". A Inglaterra e a França, representadas respectivamente por Neville Chamberlain e Édouard Daladier, submeteram-se às exigências de Hitler e toleraram que a Alemanha ocupasse os Sudetos na Checoslováquia. Embora tanto a França como a Inglaterra tivessem garantido as novas fronteiras, nenhuma das duas tomou a menor providência, quando Hitler ocupou toda a Checoslováquia, em março de 1939.

Nacional-socialistas - Nazistas

Membros do Partido Nacional-socialista dos Trabalhadores Alemães (conhecido sob a abreviatura de "Nazi" ou "Nazista"), fundado logo após a Primeira Guerra Mundial e comandado por Hitler.

Napoleão I

1769-1921. Imperador da França (1804-15).

Napoleão III

1803-73. Imperador da França (1852-70), sobrinho de Napoleão I. Como presidente da Segunda República, após a revolução de 1848, ele se transformou em ditador e, mais tarde, em imperador. Abdicou do cargo depois da derrota na Guerra Franco-Prussiana (1870-71).

Nehru, Jawaharlal

1889-1964. Líder do movimento de independência da Índia. Presidente do Partido do Congresso Nacional Indiano desde 1929. Primeiro-ministro da Índia após a independência, 1947-1964.

Nietzche, Friedrich Wilhelm
1844-1900. Filósofo alemão.

North, Frederick North, 7º Barão
1732-92. Primeiro-ministro britânico (1770-82).

Nove Potências, Tratado das
1922. Os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Japão, juntamente com seis outros membros da Conferência de Washington, obrigaram-se a respeitar a "soberania, a independência e a integridade territorial e administrativa da China" e a manter o princípio da política de Portas Abertas.

Nuremberg, Tribunal de
1945-47. Julgamento dos nazistas por "crimes de guerra", por um Tribunal Militar Internacional com sede na cidade de Nuremberg, Alemanha.

Nye, Comitê de
Comitê do Senado norte-americano (1934-36), presidido pelo senador Gerald P. Nye (representante do estado de Dakota do Norte), formado para investigar as atividades de banqueiros e fabricantes de munições durante a Primeira Guerra Mundial. Ocupou-se principalmente em provar que os aproveitadores da guerra tinham sido responsáveis pela intervenção norte-americana no conflito. A popularidade desta tese viu-se refletida na legislação de neutralidade do período 1935-37.

Pacto da Liga das Nações
Constituição da Liga das Nações.

Pagamentos, União Européia de
Organização criada em 1950 por membros da Organização Européia de Cooperação Econômica (OEEC), com o objetivo de desenvolver e liberalizar os intercâmbios intereuropeus. Essa União, hoje substituída pelo Acordo Monetário Europeu, deu condições a seus membros para equilibrarem as respectivas contas com os outros Estados membros, mediante a utilização de quaisquer moedas estrangeiras para liqüidar saldos devedores com qualquer país.

Paléologue, Maurice
1849-1944. Diplomata e escritor francês. Embaixador junto à Rússia (1914-17).

Palmerston, Henry John Temple, 3º Visconde
1784-1865. Secretário para Assuntos Estrangeiros britânico (1830-41). Foi também primeiro-ministro (1855-58)

Paris, Tratado de
1856. Ver "Criméia, Guerra da".

Pedro o Grande (Pedro I)
Czar da Rússia (1682-1725). Fundador do Estado da Rússia moderna.

Peel, Sir Robert
1788-1850. Secretário britânico para Assuntos Internos (1822-27). Primeiro-ministro (1834-35; 1841-46).

Penn, William
1644-1718. Quacre de origem inglesa, fundador do estado de pensilvânia. Em sua obra, *Essay towards the Present and Future Peace of Europe* (1693), ele adiantou a idéia de uma liga das nações cujas disputas seriam solucionadas por um tribunal internacional de arbitragem.

Pequena *Entente*
Tratados de aliança concluídos em 1920 e 1921, entre a Checoslováquia, Romênia e Iugoslávia, para a defesa comum do *status quo* de 1919.

Pesos e Medidas, Bureau Internacional de
Ver Bureau Internacional de Pesos e Medidas. **[665]**

Pitt (o Moço), William
1759-1806. Estadista inglês; primeiro-ministro (1783-1801; 1804-6).

Portas Abertas
Política externa norte-americana voltada para a China, promulgada originalmente pelo secretário de Estado John Hay, em 1899, sob a forma de notas idênticas dirigidas às grandes potências, estimulando a observância de direitos comerciais iguais na China. Expandida em 1900, por uma nota similar, mantendo a integridade territorial e a independência política da China.

Potsdam, Acordo de
Resultado de uma conferência (1945) que reuniu os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha, na cidade de Postdam, na Alemanha. Transferiu a autoridade principal na Alemanha para as autoridades de ocupação americanas, russas, britânicas e francesas, bem como para um Conselho de Controle Aliado, formado pelas quatro potências. Estabeleceu as condições em que se fariam os processos de denazistificação, de desmilitarização e democratização. Declarou, com a anuência da China, um ultimato de rendição ao Japão.

Proudhon, Pierre J.
1809-65. Filósofo social francês.

Púnicas, Guerras
Guerras entre Roma e Cartago (cuja língua era chamada de "púnica"), que controlava o Noroeste da África e o Mediterrâneo ocidental. Foram três as Guerras Púnicas: a Primeira, de 264 a 241 a.C.; a Segunda, de 218

a 201 a.C.; a Terceira, de 149 a 146 a.C. Terminaram com a destruição de Cartago e o predomínio de Roma como o poder supremo no mundo ocidental.

Quatro Liberdades

Em sua mensagem ao Congresso norte-americano (datada de 6 de janeiro de 1941), em que propunha uma lei de *Lend-Lease*, o presidente Franklin D. Roosevelt declarou que deveriam prevalecer em todo o mundo as quatro liberdades de palavra, de culto, de necessidade e de medo.

Quatorze Pontos

Formulação dada pelo presidente Woodrow Wilson aos objetivos de guerra e a um programa de paz geral, por parte dos Aliados, que ele submeteu ao Congresso, em 8 de janeiro de 1918.

Quisling

Traidor ou elemento da quinta coluna. O termo é derivado do nome de Vidkun Quisling, líder fascista norueguês que auxiliou a Alemanha a preparar a conquista da Noruega em 1940. Elevado mais tarde à condição de primeiro-ministro, foi executado em 1945.

Racine, Jean

1639-99. Autor teatral francês.

Radiotelegráfica, União

Estabelecida em 1906. Foi amalgamada com a União Internacional de Telégrafos, a fim de constituir a atual União Internacional de Telecomunicações.

Reforma, Leis de

Três leis (1832, 1867 e 1884) que reformaram o sistema eleitoral britânico e ampliaram o direito de voto.

Regensburg, Dieta de

Congresso permanente de enviados dos príncipes do Sacro Império Romano (1662-1806).

Rhinebund

Liga de príncipes alemães formada em 1806, sob a liderança de Napoleão I.

Richelieu, Armand Jean du Plessis, Duque de

1585-1642. Estadista francês. Controlou o governo, como ministro (1624-42) de Luís XIII. Cardeal da Igreja Católica Romana.

Robespierre, Maximilien Marie Isidore

1758-04. Como chefe dos Jacobinos, que era um grupo de extremistas republicanos, instigou o Reino do Terror durante a Revolução Francesa e se tornou o ditador virtual da França, antes de ser ele próprio executado.

Rousseau, Jean Jacques
1712-78. Filósofo francês.

Rucellai, Bernardo
1449-1514. Historiador e diplomata italiano.

Russo-Finlandesa, Guerra
1939-40. Iniciada com um ataque russo à Finlândia (em 30 de novembro de 1939), terminou cem dias depois, com o colapso da resistência finlandesa. Nos termos do tratado de paz de 12 de março de 1940, a Finlândia cedeu à União Soviética o Istmo de Karelia, a cidade de Viipuri, uma base naval e vários territórios, em uma extensão de 16.173 milhas quadradas [cerca de 41.900 km²], com uma população de 450 mil pessoas.

Saint-Pierre, Charles I. C., Abade de
1658-1743. Filósofo social francês. Em seu *Projeto de Paz Perpétua* (1713), ele advogou uma corte de arbitragem internacional, a renúncia à guerra e uma liga de estados cristãos, vinculados por uma aliança perpétua para segurança mútua.

Salisbury, Robert Arthur Talbot Gascoyne-Cecil, 3º Marquês de
1830-1903. Secretário para Assuntos Exteriores, no governo de Disraeli (1878-80). Primeiro-ministro (1885, 1886-92, 1895-1902).

SALT
Conversações para a Limitação de Armas Estratégicas, entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Saúde, Organização Mundial de
Agência especializada das Nações Unidas, criada em 1948. Tem como objetivo "a obtenção por todos os povos do mais elevado nível de saúde".

Sete Anos, Guerra dos
1756-1763. Guerra de alcance mundial, que se estendeu pela Europa, América do Norte e Índia, travada entre, de um lado, a França, Áustria, Rússia, Saxônia, Suécia e (depois de 1762) Espanha e, do outro, pela Prússia, Grã-Bretanha e Hanôver. Originou-se na rivalidade colonial entre a França e a Grã-Bretanha e também na luta pela supremacia na Alemanha, entre a Áustria e a Prússica.

Sombart, Werner
1863-1941. Economista e sociólogo alemão que, tendo começado como marxista, voltou-se radicalmente contra essa escola, para terminar como simpatizante do nacional socialismo [=Nazismo].

Spencer, Herbert
1820-1903. Filósofo inglês.

Stare decisis
Expressão latina que designa a doutrina mediante a qual os judicantes

se conformam aos precedentes de um caso, ao aplicar o mesmo princípio de direito a situações similares.

Sternberg, Fritz

1895-1963. Escritor marxista.

Stuart Mill, John

1806-73. Filósofo e economista inglês.

Sucessão Espanhola, Guerra da

Ver Utrecht, tratado de.

Sully, Maximilien de Béthune

1560-1641. Estadista francês, que teve como seu Grande Desígnio um plano para a federação de todas as nações cristãs.

Sumner, William Graham

1840-1910. Sociólogo e economista norte-americano; professor de ciência política e social na Universidade de Yale.

Suserania

Designa o controle de um Estado sobre um outro, que preserva todos os atributos externos de soberania.

Tácito, Cornelius

c. 55-120. Historiador romano.

Talleyrand, Charles Maurice de

1754-1838. Ministro do Exterior da França (1797-9, 1800-7, 1814-15).

Teerã, Conferência de

Encontro, havido em 1943, entre Roosevelt, Churchill e Stalin, na cidade de Teerã, no Irã, ao fim do qual se chegou a um entendimento quanto ao âmbito e à oportunidade da invasão da França, bem como das operações contra a Alemanha.

Telecomunicações, União Internacional de

Destinada a manter e ampliar a cooperação internacional para a melhoria e utilização racional de todas as modalidades de telecomunicações. Foi estabelecida em 1934 como resultado de uma amalgamação da União Internacional de Telégrafos, estabelecida em 1865, e da União Internacional de Radiotelegrafia, estabelecida em 1906.

Telégrafos, União Internacional de

Estabelecida em 1865, esta organização foi a primeira união internacional pública importante. Tornou-se conhecida como a União de Telecomunicações, em 1934. Hoje, é uma agência especializada das Nações Unidas.

Terceira República da França

Prolongou-se pelo período entre a derrota da França na Guerra Franco-Prussiana (1871) e a assunção do governo de Vichy, sob a ocupação alemã, em 1940.

Thiers, Louis Adolphe

1797-1877. Estadista, jornalista e historiador francês. Foi por três vezes primeiro-ministro. Primeiro presidente da Terceira República (1871-73).

Titulescu, Nicholas

1883-1941. Estadista romeno. Na qualidade ministro de Exterior (1927-36), advogou a política de segurança coletiva patrocinada pela França e foi um dos arquitetos da Pequena Entente com a Checoslováquia e Iugoslávia.

Tocqueville, Alexis de

1805-59. Estadista, teórico político e historiador francês. Após uma visita aos Estados Unidos, escreveu sua principal obra, *Democracia na América* (1835-40), que constitui uma análise penetrante da natureza da democracia norte-americana e da democracia em geral.

Trajano

Imperador romano (98-117).

Trinta Anos, Guerra dos

1618-48. Conflito que abrangeu toda a Europa, embora tenha sido travado sobretudo na Alemanha. Em essência, foi uma guerra entre, de um lado, pequenos príncipes alemães e potências estrangeiras – França, Suécia, Dinamarca e Inglaterra – contra o Sacro Império Romano, representado pelo Habsburgos na Áustria, Alemanha, Itália, Países Baixos e Espanha. Ao mesmo tempo, foi um conflito religioso entre Protestantes contra Católicos.

Troppau, Congresso de

1820. Conferência internacional convocada por Metterniich, segundo as normas da Santa Aliança, para considerar os meios de suprimir os levantes liberais contra os reis da Sicília e da Espanha.

Truman, Doutrina

Esboçada pelo presidente Truman em um discurso ao Congresso (março de 1947), em apoio ao projeto de lei para ajuda à Grécia e à Turquia. Essa política, que veio a ser conhecida como Doutrina Truman, advoga com efeito a "contenção" dos avanços do comunismo, mediante a concessão de ajuda aos governos que buscam repelir a "agressão totalitária".

Tucídides

c. 460-400 A. C. Historiador ateniense.

Tutela, Conselho de Tutela das Nações Unidas

Supervisiona o controle de territórios que não são auto-governados, em obediência à Carta das Nações Unidas; consiste de membros que administram territórios sob tutela, além de um igual número de outras nações (incluindo sempre os membros permanentes do Conselho de Segurança).

União Postal Universal
Estabelecida em 1875, com sede em Berna, na Suíça. Em 1947, tornou-se uma agência especializada das Nações Unidas.

UNRRA
Administração das Nações Unidas para Alívio e Reabilitação, fundada em 1943, para amenizar a situação dos países arruinados pela guerra. Suspensas as operações na Europa, em 1947. Dissolvida em 1949.

Urbano II
Papa (1088-99).

Utrecht, Tratado de
Encerrou a Guerra da Sucessão Espanhola (1701-4), após a derrota da França, pela Inglaterra e Holanda.

Vattel, Emêric de
1714-67. Filósofo e jurista suíço. Importante autoridade sobre direito internacional.

Veneza, República da
Uma das maiores potências marítimas dos séculos XV e XVI, cujos embaixadores transformaram a diplomacia em uma grande arte. Veneza reuniu-se ao Reino da Itália em 1866.

Verona, Congresso de
1822. Última das conferências realizadas sob as normas da Quádrupla Aliança. Foi convocada para considerar que medidas deveriam ser tomadas com respeito à revolução na Espanha. Contra a oposição de Canning, secretário do Exterior britânico, esse congresso decidiu enviar um exército francês para suprimir a rebelião.

Versalhes, Tratado de
O principal dos tratados que puseram fim à Primeira Guerra Mundial.

Viena, Congresso de
1814-15. Conferência de Paz que se seguiu às guerras napoleônicas, no decorrer da qual as grandes potências – Áustria, Rússia, Prússia, Grã-Bretanha e França – entraram em entendimento sobre os termos políticos e territoriais da solução final.

Vitória
Rainha da Inglaterra (1837-1901) e imperatriz da Índia (1876-1901).

Voltaire
1694-1778. Filósofo e escritor francês.

Wagram, Batalha de
Foi nessa batalha, na Áustria, em 1809, que Napoleão conquistou uma de suas mais brilhantes vitórias. Seis dias depois, a Áustria foi obrigada a solicitar um armistício.

Weber, Max
1864-1920. O mais influente de todos os sociólogos alemães.

Weimar, República de
1919-33. Estado alemão que foi estabelecido sob uma cons-tituição democrática federal devidamente aprovada por uma assembléia constituinte, na cidade de Weimar.

Wellington, Arthur Wellesley, 1º Duque de
1769-1852. Soldado e estadista britânico. Comandante dos exércitos britânico e aliados nas guerras contra Napoleão (1805-15). Alcançou a sua mais famosa vitória em Waterloo (1815). Primeiro-ministro (1828-30). Secretário para Assuntos Estrangeiros (1834-35).

Westfália, Tratado de
1648. Solução de caráter geral, que terminou com a Guerra dos Trinta anos; liqüidou o poder do Sacro Império Romano, após o que a França surgiu como o poder europeu dominante.

William II
1859-1941. Imperador alemão (1888-1918).

William III
1650-1702. Rei da Inglaterra, Escócia e Irlanda (1689-1702).

Wilson, Woodrow
1856-1924. Vigésimo-sétimo presidente dos Estados Unidos (1913-21).

Wolsey, Thomas
1472-1530. Estadista inglês e cardeal da Igreja Católica Romana. Conselheiro privado e lorde chanceler de Henrique VIII.

Yalta (ou Criméia), Acordo de
Resultou de uma reunião (em 1945) entre Roosevelt, Churchill e Stalin, na cidade de Yalta, na Criméia, URSS. Seu texto completo só foi revelado publicamente em 1947. Esse acordo ditou as condições para a ocupação da Alemanha, comprometeu-se com o estabelecimento de uma nova Polônia, firmada sobre uma base democrática, e obrigou os signatários a dar assistência conjunta aos países liberados da dominação nazista, de modo a capacitá-las a estabelecer, mediante "eleições livres", governos que fossem "receptivos à vontade dos povos". Anunciou uma fórmula para a votação das grandes potências nas Nações Unidas; comprometeu a União Soviética a declarar guerra contra o Japão, como compensação ao retorno de certos territórios perdidos na Guerra Russo-Japonesa (1904-5); determinou a operação conjunta Sino-Soviética na Estrada de Ferro da China Oriental.

BIBLIOGRAFIA

O propósito desta bibliografia é o de orientar o leitor no sentido da literatura mais importante e mais acessível sobre os problemas gerais da política internacional. Três limitações decorrem desse propósito. Em primeiro lugar, a bibliografia é, necessariamente, seletiva. Segundo, a volumosa literatura sobre problemas específicos, especialmente sobre nações e regiões em particular, não foram consideradas. Em terceiro lugar, a principal ênfase foi colocada sobre as publicações em língua inglesa.[1]

PARTE UM

Sobre o realismo político, ver:

BERLIN, ISAIAH. "Realism in Politics". *The Spectator* 193 (December, 17, 1954): 774-6.

BOZEMAN, ADDA B. *Politics and Culture in International History.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960.

BUTTERFIELD, HERBERT. *Christianity and History.* New York: Charles Scribner's Sons, 1950.

_____ *History and Human Relations.* London: Collins Press, 1951.

_____ "The Scientific vs. the Moralist Approach in International Affairs". *International Affairs* 27, no. 4 (October, 1951): 411-22.

_____ *Christianity, Diplomacy and War.* London: Epworth Press, 1953.

BUTTERFIELD, HERBERT & WIGHT, MARTIN, eds. *Diplomatic Investigations.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1966.

CARLETON, WILLIAM G. "Wanted: Wiser Power Politics". *The Yale Review* 41, no. 2 (Winter 1952): 194-206

CARR, EDWARD HALLETT. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939.* London: Macmillan and Co. Limited, 1946.

COOK, THOMAS I. & MOOS, MALCOM. *Power through Purpose: The Realism of Idealism as a Basis for Foreign Policy.* Baltimore: Johns Hopkins Press, 1954.

[1] É importante lembrar que esta bibliografia foi atualizada até a Sexta Edição, publicada em 1985.

FRANKEL, JOSEPH. *National Interest.* New York: Praeger, 1970.

GREENSTEIN, FRED I. *Personality and Politics.* New York: W. W. Norton and Co. 1969.

GREENSTEIN, FRED I. & POLSBY, NELSON, eds. *Handbook of Political Science.* Vol. 8, International Politics. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975.

HALLE, LOUIS. *Men and Nations.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1962.

HALPERIN, MORTON H. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy.* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974.

HERZ, JOHN H. *Political Realism and Political Idealism.* Chicago: University of Chicago Press, 1951.

HINSLEY, F. H. *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practi-ce in the History of Relations between States.* Cambridge: Cambridge University Press, 1963.

HOFFMAN, STANLEY H. ed. *Contemporary Theory in International Relations.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1960.

_____ "An American Social Science: International Relations". *Daedalus* I (Summer 1977): 41-60.

KISSINGER, HENRY. *White House Years.* Boston and Toronto: Little, Brown, and Company, 1979.

LEURDIJK, J. HENK. "From International to Transnational Politics: A Change of Paradigms?" *International Social Science Journal* XXVI, no. 1 (1974): 53ff.

MANNING, C. A. W. *The Nature of International Society.* London: G. Bell and Sons, 1962.

MORGENTHAU, HANS J. *Scientific Man vs. Power Politics.* Chicago: University of Chicago Press, 1946; Canaan, N. H.: Phoenix, 1965.

_____ *In Defense of the National Interest.* New York: Alfred A. Knopf, 1951; Washington, D.C.: University Press of America, 1982.

_____ *Politics in the Twentieth Century.* Chicago: University of Chicago Press, 1962.

MORGENTHAU, HANS J. & THOMPSON, KENNETH W. *Principles and Problems of International Politics. Selected Readings.* New York: Alfred A. Knopf, 1951; Washington, D.C.: University Press of America, 1982.

NIEBUHR, REINHOLD. *The Children of Light and the Children of Darkness.* New York: Charles Scribner's Sons, 1944.

_____ *Christian Realism and Political Problems.* New York: Charles Scribner's Sons, 1953.

_____ *Beyond Tragedy.* New York: Charles Scribner's Sons, 1955.

Rommen, Hans. "Realism and Utopianism in World Affairs". *Review of Politics* 6, no. 2 (April 1944): 193-215.

Rosenau, James N. *The Scientific Study of Foreign Policy.* New York: Free Press, 1971.

Said, Abdul, ed. *Theory of International Relations: The Crisis of Relevance.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, Inc. 1968.

Schuman, Frederic L. "International Ideas and the National Inte-rest". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 280 (March 1952): 27-36.

Smith, Michael J. *Realism as an Approach to International Relations.* Ph. D. dissertation, Harvard University, 1982.

Thompson, Kenneth W. *American Diplomacy and Emergent Patterns.* New York: New York University Press, 1962; Washington, D.C.: University Press of America, 1983.

_____ *Political Realism and the Crises of World Politics.* Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1960; Washington, D.C.: University Press of America, 1982.

_____ *Ethics, Functionalism and Power in International Politics.* Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, 1979.

_____ *Cold War Theories: World Polarization, 1943-53.* Vol. I. Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, 1981.

_____ *Winston Churchill's "Worldview": Statesmanship and Power.* Baton Rouge and London: Lousiana State University Press, 1983.

Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration: Essays in International Politics.* Baltimore: Johns Hopkins Press, 1962.

Sobre o estudo da política internacional, ver:

Beitz, Charles. *Political Theory and International Relations.* Princeton: Princeton University Press, 1979.

Best Geoffrey. *Humanity in Warfare.* New York: Columbia University Press. 1980.

Booth, Ken & Wright, Moorhead. *American Thinking about War and Peace.* New York: Barnes and Noble, 1978.

Bull, Hedley. *The Anarchical Society.* New York: Columbia University Press, 1977.

Corbett, Percy E. "Objectivity in the Study of International Affairs". *World Affairs* 4, no. 3 (July 1950): 257-63.

Deutsch, Karl. *The Analysis of International Relations.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1967.

DOUGHERTY, JAMES E. & PFALZGRAFF, ROBERT L., JR. *Contending Theories of International Relations*. Philadelphia: J. B. Lippincott Co. 1971.

DUNN, FREDERICK S. "The Present Course of International Relations Research". *World Politics* 2, no. 1 (October 1949): 80-95.

FERRELL, ROBERT H. *American Diplomacy. A History*. New York: W. W. Norton & Company, Inc. 1975.

FINNEGAN, RICHARD B. "International Relations: The Disputed Search for Method". *The Review of Politics* 34, no. 1 (January, 1972): 40-66.

FITZSIMONS, M. A. *The Foreign Policy of the British Labour Government*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1953.

FOX, W. T. R. *The American Study of International Relations*. New York: Columbia Institute of International Studies, 1968.

FRANKEL, JOSEPH. *Contemporary International Theory and the Behavior of States*. New York: Oxford University Press, 1973.

GEORGE, ALEXANDER L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1980.

GURIAN, WALDEMAR. "The Study of International Relations". *Review of Politics* 8, no. 3 (July 1946): 275-82.

HARRISON, HORACE V., ed. *The Role of Theory in International Relations*. Princeton, Toronto, New York: D. van Nostrand Company, Inc. 1964.

HERZ, JOHN H. "Relevancies and Irrelevancies in the Study of International Relations". *Polity* 4, no. 1 (Fall 1971): 25-47.

JERVIS, ROBERT. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1976.

JOYNT, CAREY B. & CORBETT, PERCY E. *Theory and Reality in World Politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

MANNING, C. A. W. "The Pretentions of International Relations". *Universities Quarterly* 7, no. 4 (August 1953): 361-71.

MANSBACK, RICHARD; FERGUSON, YALE H.; AND LAMPERT, DONALD. *The Web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1976.

MAY, ERNEST R. *The "Lesson" of the Past: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*. New York: Oxford University Press, 1973.

PLATIG, E. RAYMOND. *International Relations Research: Problems of Evaluation and Advancement*. Santa Barbara: Clio Press, 1967.

ROSENAU, JAMES N. *International Studies and the Social Sciences*. Beverly Hills and London: Sage Publications, Inc. 1973.

SINGER, J. DAVID. "Theorizing about Theory in International Politics". *Journal of Conflict Resolution* IV, no. 4 (December 1960): 431-42.

Thompson, Kenneth W. "The Study of International Politics: A Survey of Trends and Developments". *Review of Politics* 14, no. 4 (October 1952): 433-67.

_____ "The Empirical, Normative, and Theoretical Foundations of International Studies". *Review of Politics*, 29, no. 2 (April 1967): 147-59.

_____ "Niebuhr's Conception of Politics". *Interpretation* 6, no. 2 (May 1977): 124-31.

_____ *Masters of International Thought: Major Twentieth Century Theorists and the World Crisis*. Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, 1980.

_____ "Power, Force and Diplomacy". *Review of Politics* 43, no. 3 (July 1981): 410-35.

_____ "The Cold War Legacy of Morgenthau's Approach". *Social Research*, 48, no. 4 (Winter 1981): 660-67.

_____ "Foreign Policy Books from Theory to Practice". *Book Forum*, 6, no. 4 (1984) 409-15.

Thompson, Kenneth W. & Myers, Robert J. *Truth and Tragedy. A Tribute to Hans J. Morgenthau*. Washington, D.C.: The New Republic Book Company, 1977.

Waltz, Kenneth N. *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press, 1954.

_____ *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co. 1979.

Webster, C. K. *The Study of International Politics*. Cardiff: University of Wales Press, 1923.

Woodward, E. L. *The Study of International Relations at a University*. Oxford: Clarendon Press, 1945.

Wright, Quincy. *The Study of International Relations*. New York: Appleton-Century-Crofts, 1955.

Zimmerman, William. *Soviet Perspectives on International Relations*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1969.

Parte Dois

Sobre o cenceito de poder politico, ver:

Bryson, Lyman; Finkelstein, Louis; and MacIver, R. M., eds. *Conflicts of Power in Modern Culture*. New York: Harper & Brothers, 1947.

Clausewitz , Karl von. *War, Politics and Power: Selections*. Chicago: Henry Regnery Company, 1962.

Dunn, Frederick S. Peaceful Change. New York: Council of Foreign Relations, 1937.

GERTH, H. H. & MILLS, C. WRIGHT, eds. *From Max Weber: Essays in Sociology.* New York: Oxford University Press, 1946.

HERSH, SEYMOUR M. *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House.* New York: Summit Books, 1983.

KATZNELSON, IRA & KESSELMAN, MARK. *The Politics of Power.* New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1975.

KEOHANE, ROBERT O. & NYE, JOSEPH S. *Power and Interdependence.* World Politics in Transition. Boston: Little, Brown, 1977.

LASSWELL, HAROLD D. *Politics: Who Gets What. When. How.* New York: Whittlesey House, 1936; Silver Springs, Md.: Meridian Books, 1958.

LORENZ, KONRAD. *On Aggression.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1966.

MANNHEIM, KARL. *Man and Society in an Age of Reconstruction.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1941.

MERRIAM, CHARLES E. *Political Power: Its Composition and Incidence.* New York: Whittlesey House, 1934; Collier Books, 1964.

MIROFF, BRUCE. *Pragmatic Illusions: The Presidential Politics of John F. Kennedy.* New York: David McKay Company, Inc. 1976.

PARSONS, ELSIE CLOUSE. *Social Rule: A Study of the Will to Power.* New York: G. P. Putnam's Sons, 1915.

PARSONS, TALCOTT. *The Structure of Social Action.* New York: McGraw-Hill Book Company, Inc. 1937.

PARSONS, TALCOTT ed. Max Weber: *The Theory of Social and Economic Organization.* New York: Oxford University Press, 1947.

PLAMENATZ, JOHN. "Interests". *Political Studies,* 2, no. 1 (February 1954): 1-8.

RUSSELL, BERTRAND. *Power.* New York: W. W. Norton & Co. 1938; Barnes & Noble, 1962.

STILLMAN, EDMUND & PFAFF, WILLIAM. *Power and Impotence.* New York: Random House, 1966.

Sobre o declínio do poder político, além das obras a relacionadas a seguir ver também aquelas citadas na PARTE UM, referentes ao realismo político.

ASH, MAURICE A. "An Analysis of Power, with Special Reference to International Politics". *World Politics* 3, no. 2 (January 1951): 218-37.

BEARD, CHARLES A. *A Foreign Policy for America.* New York: Alfred A. Knopf. 1940.

_____ *The American Spirit: A Study of the Idea of Civilization in the United States.* New York: The Macmillan Company, 1942.

Beard, Charles A. & Beard, Mary R. *The Rise of American Civilization II.* New York: The Macmillan Company, 1927.

Becker, Carl L. How New Will the Better World Be? New York: Alfred A. Knopf, 1944.

Brucan, Silviu. *The Dissolution of Power.* New York: Alfred A. Knopf, 1971.

Curti, Merle. *The Growth of American Thought.* New York: Harper & Brothers, 1943.

Niebuhr, Reinhold. *The Irony of American History.* New York: Charles Scribner's Sons, 1952; Scribner Library, 1962.

Osgood, Robert E. *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations.* Chicago: University of Chicago Press, 1953; Canaan, N. H.: Phoenix Books, 1964.

Temperley, Harold. *The Victorian Age in Politics, War and Diplomacy.* Cambridge: Cambridge University Press, 1928.

Thompson, Kenneth W. "The Limits of Two Theories of International Relations". In *Isolation and Security*, edited by Alexander de Conde. Durham, N. C.: Duke University Press, 1957.

Vagts, Alfred. "The United States and the Balance of Power". *The Journal of Politics*, 3, no. 4 (November 1941): 401-49.

Sobre a natureza geral da política internacional, adicionalmente aos títulos citados na Parte Um, ver:

Ferrero, Guglielmo. *The Principles of Power: The Great Political Crisis of History.* New York: G. P. Putnam's Sons, 1942.

Hammond, Paul Y. *Cold War and Detente.* New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1975.

Lasswell, Harold D. *World Politics and Personal Insecurity.* New York: McGraw-Hill Book Company, 1953.

Morgenthau, Hans J. *Truth and Power.* New York: Praeger, 1970.

Niebuhr, Reinhold. *The Structure of Nations and Empires.* New York: Charles Scribner's Sons, 1949; London: Faber and Faber, 1960.

Spykman, Nicholas. *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1942.

Thompson, Kenneth W. "Toynbee and World Politics". *Diogena* (January 1956)

_____ "Toynbee and World Politics: War and National Security". *World Politics* VIII (April 1956): 374-91.

_____ "Theory and Practice in International Relations". *The Review of Politics* 44, no. 3 (July 1982): 328-41.

Wight, Martin. *Power Politics*. London: Royal Institute of International Affairs, 1946.

Sobre os diferentes aspectos do imperialismo, ver:

ARON, RAYMOND. "The Leninist View of Imperialism". *Partisan Review* 18, no. 6 (Nov. Dec. 1951): 646-62.

BEARD, CHARLES A. *The Devil Theory of War*. New York: The Vanguard Press, 1936.

BUKHARIN, NIKOLAI I. *Imperialism and World Economy*. New York: International Publishers, 1929.

COHEN, BENJAMIN J. *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence*. New York: Basic Books, 1973.

DELAISI, FRANCIS. *Political Myths and Economic Realities*. New York: The Viking Press, 1927.

EINZIG, PAUL. *Bloodless Invasion*. London: Duckworth, 1938.

_____ *Appeasement Before, During and After the War*. London: Macmillan and Company, 1941.

FEIS, HERBERT. *The Diplomacy of the Dollar*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1950.

HALLGARTEN, GEORGE W. F. *Imperialismus vor 1914*. 2 vols. Munich: C. H. Beck, 1951.

HANDMAN, MAX. "War, Economic Motives, and Economic Symbols". *The American Journal of Sociology* 44, no. 5 (March 1939): 629-48.

HEINMANN, EDUARD. "Schumpeter and the Problems of Imperia-lism". *Social Research* 19, no. 2 (June 1952): 177-97.

HOBSON, JOHN A. Imperialism. London: G. Allen and Unwin, 1938.

HOVDE, BRYNJOLF J. "Socialist Theories of Imperialism Prior to the Great War". *Journal of Political Economy* 36, no. 5 (October 1928): 569-91.

KOEBNER, RICHARD, AND SCHMIDT, HELMAT DAN. *Imperialism: The Story and Significance of a Political Word, 1840-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 1964.

LANGER, WILLIAM L. *The Diplomacy of Imperialism*. New York: Alfred A. Knopf, 1935

LICHTHEIM, GEORGE. *Imperialism*. New York: Praeger, 1971.

MOON, PARKER THOMAS. *Imperialism and World Politics*. New York: The Macmillan Company, 1926.

NEARING, SCOTT. *The Tragedy of Empire*. New York: Island Press, 1945.

Petras, James. *Critical Perspectives on Imperialism and Social Class in the Third World*. New York: Monthly Review Press, 1979.

Robbins, Lionel. *The Economic Causes of War: Some Reflections on Objectives and Mechanisms*. New York: The Macmillan Company, 1948.

Rosen, Steven J. & Kurth, James R. *Testing Theories of Economic Imperialism*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1974.

Schumpeter, Joseph. *Imperialism and Social Classes*. New York: Augustus M. Kelley, 1951; Meridian Books, 1960.

Seilliere, Ernest. *Introduction à la Philosophie de l'Imperialisme*. Paris: Felix Alcan, 1911.

Sulzbach, Walter. *"Capitalist Warmongers"- a Modern Supertition*. Chicago: University of Chicago Press, 1942.

Viner, Jacob. *International Economics*. Glencoe: The Free Press, 1951, pp. 49-85 and 216-31.

Winslow, E. M. *The Pattern of Imperialism*. New York: Columbia University Press, 1948.

Sobre a política de prestígio, além da relação a seguir, ver também as obras citadas na Parte Dez.

Nicolson, Harold. *The Meaning of Prestige*. Cambridge: Cambridge University Press, 1947.

Duas obras fundamentais sobre ideologias políticas são:

Mannheim, Karl. *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. With a preface by Louis Wirth. New York: Harcourt, Brace and Company, 1936; Harvest Books, 1955.

Ulam, Adam. *Ideologies and Illusions: Revolutionary Thought from Herzen to Solzhenitsyn*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976.

Ver também:

Burks, Richard V. "A Conception of Ideology for Historians". *Journal of the History of Ideas* 10, no. 2 (April 1949): 183-98.

Roucek, Joseph S. "A History of the Concept of Ideology". *Journal of the History of Ideas* 5, no. 4 (October 1944): 479-88.

Thompson, Kenneth W. "Liberalism and Conservantism in American Statecraft". *Orbis* 2 (Winter 1959): 457-77.

PARTE TRÊS

Sobre o poder nacional em geral, ver:

BALDWIN, HANSON W. *The Price of Power*. New York: Harper & Brothers, 1948.

BEARD, CHARLES A. The Idea of National Interest. New York: The Macmillan C., 1934.

FRANKEL, JOSEPH. *The Making of Foreign Policy*. London: Oxford University Press, 1963.

HIRSCHMAN, NAU. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press, 1981.

STRAUSZ-HUPE, ROBERT. *The Balance of Tomorrow*. New York: G. P. Putnam's Sons, 1945.

THOMPSON, KENNETH W. "National Security in a Nuclear Age". *Social Research* 25, (Winter 1958): 439-48.

Sobre o nacionalismo, ver:

BARKER, ERNEST. *Christianity and Nationality*. London: Oxford University Press, 1927.

BARON, SALO WITTMAYER. *Modern Nationalism and Religion*. New York: Harper and Brothers, 1947.

CARR, EDWARD HALLETT. *Nationalism and After*. New York: The Macmillan Company, 1945.

CHADWICK, H. MUNRO. *The Nationalities of Europe and the Growth of National Ideologies*. New York: The Macmillan Company, 1946.

COBAN, ALFRED. *National Self-Determination*. Revised edition. Chicago: University of Chicago Press, 1948.

DEUTSCH, KARL W. *Nationalism and Socialism Communication*. New York: John Wiley and Sons, 1953.

_____ Nationalism and Its Alternatives. New York: Alfred A. Knopf, 1969.

RIEDMANN, W. *The Crisis of the National State*. London: Macmillan and Company, 1943.

GOOCH, GEORGE P. *Nationalism*. New York: Harcourt, Brace and Co., 1920.

GRODZINS, MORTON. *The Loyal and the Disloyal*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

HAYES, CARLETON J. *The Historiucal Evolution of Modern Nationalism*. New York: R. R. Smith, 1931.

HERTZ, FREDERICK. *Nationality in History and Politics*. New York: Oxford University Press, 1944.

Herz, John. *The Nation-State and the Crisis of World Politics*. New York: McKay, 1976.

Hula, Erich. "National Self-Determination Reconsidered". *Social Research* 10, no. 1 (February 1946): 1-21.

_____ *Nationalism and Internationalism*. Washington, D.C.: University Press of America, 1984.

Janowsky, Oscar I. *Nationalities and National Minorities*. New York: The Macmillan Company, 1945.

Kohn, Hans. *The Idea of Nationalism*. New York: The Macmillan Company, 1944, 1961.

Royal Institute of International Affairs. *Nationalism*. New York: Oxford University Press, 1946.

Shafer, Boyd C. *Faces of Nationalism. New Realities and Old Myths*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Smith, Anthony D. *Theories of Nationalism*. New York: Harper and Row, 1971.

Sulzbach, Walter. *National Counciousness*. Washington, D.C.: American Council on Public Affairs, 1943.

Wirth, Louis. "Types of Nationalism". *The American Journal of Sociology* 41, no. 6 (May 1936): 723-37.

Sobre os diversos elementos do poder nacional, ver:

Allison, Graham & Szanton, Peter. *Remaking Foreign Policy: The Organizational Connection*. New York: Basic Books, 1976.

Barker, Ernest. *National Character and the Factors of Its Formation*. London: Methuen & Co. , 1927.

Benedict, Ruth. *The Chrysanthemum and the Sword*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1946.

Fairgrieve, James. *Geography and orld Power*. Eight edition. London: University of London Press, 1941.

Ginsberg, Morris. *Reason and Unreason in Society*. Cambridge, Mass,: Harvard University Press, 1948, pp. 131-76.

Hartshorne, Richard. *The Nature of Geography*. Ann-Arbor: Edwards Brothers, 1946.

Hirschman, Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press, 1945.

Hume, David. "Of National Characters". *Essays, Moral, Political, and Literary*. Vol. I. New edition. London: Longmans, Green and Company, 1889.

Knorr, Klaus. *The Power of Nations*. New York: Basic Books, Inc. Publishers, 1975.

LEITH, C. K.; FURNESS, J. W.; AND LEWIS, CLEONA. *World Minerals and World Peace*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1943.

MADARIAGA, SALVADOR. *Englishmen, Frenchmen, Spaniards*. Fourth edition. London: Oxford University Press, 1937.

MEAD, MARGARETH. "National Character". In *Anthropololgy Today*, edited by A. L. Kroeber. Chicago: University of Chicago Press, 1953.

SPROUT, HAROLD & SPROUT, MARGARET. *The Ecological Perspective on Human Affairs: With Special Reference to International Politics*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1965.

THOMPSON, WARREN S. & LEWIS, DAVID T. *Population Problems*. Fifth edition. New York: McGraw-Hill Book Company, 1965.

WHITTLESEY, DERWENT. *The Earth and the State: A Study of Political Geography*. New York: Henry Holt and Co., 1944.

WRIGGINS, W. HOWARD & GUYOT, JAMES F. *Population, Politics, and the Future of Southern Asia*. New York and London: Columbia University Press, 1973.

Sobre Geopolítica, ver:

CONANT, MELVIN & GOLD, FERN. *The Geopolitics of Energy*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1978.

MACKINDER, HALFORD J. "The Geographical Pivot of History". *Geographical Journal* 23 (1904): 421-44.

_____ *Democratic Ideals and Reality*. New York: Henry Holt and Co., 1942.

MATTERN, JOHANNES. *Geopolitik: Doctrine of National Self-Sufficiency and Empire*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1942.

SPYKMAN, NICHOLAS J. *The Geography of the Peace*. New York: Harcourt, Brace and Co., 1944.

STRAUSZ-HUPE, ROBERT. *Geopolitics*. New York: G. P. Putnam's Sons, 1942.

WEIGERT, HANS W. *German Geopolitics*. New York: Oxford University Press, 1941.

_____ *Generals and Geographers*. New York: Oxford University Press, 1942.

PARTE QUATRO

Sobre a teoria do equilíbrio de poder, ver:

CARLETON, WILLIAM G. "Ideology of Balance of Power?" *Yale Review* 36, no. 4 (June 1947): 590-602.

Dehio, Ludwig. *The Precarious Balance*. New York: Alfred A. Knopf, 1962.

Elzbacher, O. "The Balance of Power in Europe". *The Nineteenth Century and After* 57 (May 1905): 787-804.

Gullick, Edward Vose. *Europe's Classical Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press, 1955.

Hume, David. "Of the Balance of Power". *Essays Moral, Political and Literary*, vol. I. New edition. London: Longmans, Green and Co., 1889.

Liska, George. *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1962.

Newman, William J. *The Balance of Power in the Interwar Years, 1919-1939*. New York: Random House, 1968.

Phillimore, Robert. *Commentaries upon International Law*. Vol. I, 2d. ed. London: Butterworths, 1871.

Riker, William H. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962.

Spykman, Nicholas. *America's Strategy in World Politics*. New York: Harcourt, Brace and Co., 1942.

Tannenbaum, Frank. "The Balance of Power in Society". *Political Science Quarterly*, 61, no. 4 (December 1946): 481-504.

Thompson, Kenneth W. "The Morality of Checks and Balances". In *The Search for Justice*, edited by W. Lawson Taitte. Dallas: The University of Texas, 1983.

Toynbee, Arnold J. *A Study of History*, vol 3. New York: Oxford University Press, 1934; Galaxy Books, 1962.

Sobre a teoria indiana clássica sobre política de poder e equilíbrio de poder, ver:

Kautilya. *Arthasastra*. Translated by R. Shamasastry. Mysore: WesleyanMission Press, 1929.

Law, Narendra Nath. *Interstate Relations in Ancient India*. London: Luzac and Company, 1920.

Sobre a história do equilíbrio de poder, ver:

Grant, A. J. & Temperley, Harold. *Europe in the Nineteenth and Twentieth Centuries (1789-1939)*. New York: Longmans, Green & Co., 1940.

Hudson, G. F. *The Hard and the Bitter Peace*. London: Pall Mall, 1966.

Langer, William L. *The Diplomacy of Imerialism*. New York: Alfred A. Knopf, 1935.

_____ *European Alliances and Alignment, 1871-1890.* 2d ed. New York: Alfred A. Knopf, 1950.

PETRIE, CHARLES. *Diplomatic History, 1713-1933.* London: Hollis and Carter, Ltd. 1946.

SCHMITT, BERNADOTTE E. *Triple Alliance and Triple Entente.* New York: Henry Holt and Co., 1934.

SETON-WATSON, ROBERT W. *Britain in Europe, 1789-1914.* New York: Macmillan Company, 1937.

SONTAG, RAYMOND J. *European Diplomatic History, 1871-1932.* New York: The Century Co., 1933.

SOREL, ALBERT. *Europe under the Old Regime.* Los Angeles: Ward Ritchie Press, 1947; New York: Harper Torchbooks, 1964.

TEMPERLEY, HAROLD. *The Foreign Policy of Canning, 1822-1827: England, the Neo-Holy Alliance, and the New World.* London: G. Bell and Sons, Ltd. 1925.

VAGTS, ALFRED. "The Balance of Power: Growth of an Idea". *World Politics* 1, no. 1 (October 1948): 82-101.

WEBSTER, CHARLES K. *The Foreign Policy of Castlereagh, 1812-1815.* London: G. Bell and Sons, Ltd. 1931.

WOLFERS, ARNOLD. *Britain and France between Two Wars.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1940

PARTE CINCO

Sobre o problema das regras de conduta em geral, ver:

TIMASHEFF, N. S. *An Introduction to the Sociology of Law.* Cambridge, Mass.: Harvard University Committee on Research in the Social Sciences, 1939.

Sobre o problema da moralidade nas relações internacionais, ver:

BENNETT, JOHN C. *Nuclear Weapons and the Conflict of Conscience.* New York: Charles Scribner's Sons, 1962.

BERGER, PETER. *Pyramids of Sacrifice: Political Ethics and Social Change.* Garden City, New York: Anchor Books, 1974.

BOSANQUET, BERNARD. *The Philosophical Theory of the State.* New York: The Macmillan Company, 1899.

CAHN, EDMUND. *The Moral Decision.* Bloomington and London: Indiana University Press, 1955.

_____ *The Sense of Injustice*. Bloomington and London: Indiana University Press, 1975.

Canavan, Francis, ed. *The Ethical Dimension of Political Life*. Durham, N. C.: Duke University Press, 1983.

Carr, Edward Hallett. *Conditions of Peace*. New York: The Macmillan Company, 1944.

Falk, Richard A. *Law, Morality, and War in the Contemporary World*. New York: Frederick Praeger.

_____ *Legal Order in a Violent World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1968.

Freund, Paul A. *On Law and Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.

Goulet, Denis. *A New Moral Order*. Mary Knoll, New York: Orbis Books, 1974.

Hare, J. E. & Joynt, Carey B. *Ethics and International Affairs*. New York: St. Martin's Press, Inc. 1982

Huizinga, J. H. "On the High Cost of International Moralizing". *The Fortnight Review* 156, New Series (November 1954): 295-300

Kennan, George F. "Morality, Politics and Foreign Policy". In *The Virginia Papers on the Presidency*, edited by Kenneth W. Thompson. Washington, D.C.: University Press of America, 1979, pp. 3-30.

Lindsay, A. D. *The Modern Democratic State*. New York: Oxford University Press, 1947; Galaxy Books, 1962.

MacIntyre, Alasdair. *After Virtue. Notre Dame*, Indiana: University of Notre Dame Press, 1981.

May, Henry F. *The End of American Innocence*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1959.

Morgenthau, Hans J. & Hein, David. *Essays on Lincoln's Faith and Politics*. Washington, D.C.: University Press of America, 1983.

Niebuhr, Reinhold. *Christianity and Power Politics*. New York: C. Scribner's Sons, 1940.

_____ "Democracy as a Religion". *Christianity and Crisis* 7, no. 14 (August 4, 1947):1-2

_____ *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*. New York: C. Scribner's Sons, 1932; Scribner Library, 1960.

_____ *Leaves from the Notebook of a Tamed Cynic*. New York: Harper & Row, 1980.

Osgood, Robert E. & Tucker, Robert W. *Force: Order and Justice*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967.

Petro, Nicolai N. *The Predicament of Human Rights*. Washington, D.C.: University Press of America, 1983.

RAJAAE, FARHANG. *Islamic Values and World View*. Washington, D.C.: University Press of America, 1983.

RAMSEY, PAUL. *War and the Christian Conscience*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1961.

RAWLS, JOHN. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard Univerity Press, 1971.

THOMPSON, J. W. & PADOVER, S. K. *Secret Diplomacy: A Record of Espionage and Double Dealings. 1500-1815*. London: Jarrolds Ltd., 1937.

THOMPSON, KENNETH W. *Christian Ethics and the Dilemmas of Foreign Policy*. Durham, N. C.: Duke University Press, 1959.

_____ *The Moral Issue in Statecraft*. Baton Rouge: Louisiana University Press, 1966.

_____ "New Reflections on Ethics and Foreign Policy". *The Journal of Politics* 40, no. 4 (November 1978): 984-1010

_____ *The Moral Imperatives of Human Rights*. Washington, D.C.: University Press of America, 1980.

_____ *Morality and Foreign Policy*. Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, 1980.

_____ *Political Traditions and Contemprary Problems*. Washington, D.C.: University Press of America, 1982.

_____ *Diplomacy and Values*. Washington, D.C.: University Press of America, 1984.

_____ *Ethics in Foreign Policy*. Rutgers, N.J.: Transaction Books, 1984.

_____ *Moralism and Morality*. Washington, D.C.: University Press of America, 1984.

_____ *Traditions and Values*. Washington, D.C.: University Press of America, 1984.

WELDON, T. D. *States and Morals*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc. 1947.

Ver também as obras de Carr, Morgenthau e Thompson, citados na PARTE UM

Sobre o nacionalismo universalista, ver as obras sobre o nacionalismo listados na PARTE TRÊS.

Sobre a opinião pública mundial, ver:

DICEY, A. V. *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century*. London: Macmillan and Company, 1914.

Ferrero, Guglielmo. *The Unity of the World.* London: Jonathan Cape, 1931.

Lasswell, Harold D. *World Politics and Personal Insecurity.* New York: Whittlesey House, 1935.

Lippmann, Walter. *Public Opinion.* New York: The Macmillan Company, 1922.

Lowell, A. Lawrence. *Public Opinion and Public Government.* New York. Longmans, Green & Co. 1914.

_____ *Public Opinion in War and Peace.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1926.

Smith, Charles W. *Public Opinion in a Democracy.* New York: Prentice-Hall, 1939.

Stratton, George M. *Social Psychology of International Conduct.* New York: D. Appleton and Company, 1929.

Parte Seis

Sobre os problemas gerais do Direito Internacional, ver:

Bailey, Sydney D. *Prohibitions and Restraints in War.* London and New York: Oxford University Press, 1972.

Bentwich, Norman. *International Law.* London: Royal Institute of International Affairs, 1945.

Brierly, J. L. *The Otulook for International Law.* Oxford: The Clarendon Press, 1944.

_____ *The Law of Nations.* Oxford: The Clarendon Press, 1949.

_____ *The Basis of Obligation in International Law.* London: Oxford University Press, 1958.

Coll, Alberto R. *The Western Heritage and American Values.* Washington, D.C. : University Press of America, 1982.

Corbett, Percy E. *Law and Society in the Relations of States.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1951.

_____ Law in Diplomacy. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1959.

Dickinson, Edwin D. *What is Wrong with International Law?* Berkeley: James G. Gillick and Company, 1947.

Franck, Thomas M. *The Structure of Impartiality.* New York: The Macmillan Co., 1968.

Friedmann, Wolfgang. The Changing Structure of International Law. New York: Columbia University Press, 1964.

HENKIN, LOUIS. *How Nations Behave*. New York: Praeger, 1968.

HIGHAM, ROBIN, ed. *Intervention of Abstention*. Lexington: The University Press of Kentucky, 1975.

JESSUP, PHILIP C. *A Modern Law of Nations*. New York: he Macmillan Company, 1948.

KAPLAN, MORTON A. & KATZENBACH, NICHOLAS B. *The Political Foundation of International Law*. New York: John Wiley and Sons, 1961.

KEETON, GEORGE W. & SCHWARZENBERGER, GEORG. Making International Law Work. London: Stevens and Sons Ltd., 1946.

KELSEN, HANS. Principles of International Law. New York: Rinehart and Company, 1952.

LAUTERPACHT, H. The Function of Law in the International Community. Oxford: The Clarendon Press, 1933.

LEVI, WERNER. Law and Politics in the International Society. Beverly Hills, C.A.: Sage Press, 1976.

MOORE, JOHN BASSETT. International Law and some Current Illusions. New York: The Macmillan Company, 1924.

MORGENTHAU, HANS J. "Positivism, Functionalism, and International Law". American Journal of Internartional Law 34 (April 1940): 260-84.

O'BRIEN, WILLIAM V. The Conduct of Just and Limited War. New York: Praeger, 1981.

ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. *International Sanctions*. London, New York and Toronto: Oxford University Press, 1938.

SCHWARZENBERGER, GEORG. *International Law and Order*. New York: Praeger, 1971.

STARKE, J. G. *Introduction to International Law*. London: Butterworths and Company, 1947.

STONE, JULIUS. *Legal Controls of International Conflict*. New York: Rinehart and Company, 1954.

_____ *Aggression asnd World Order*. Berkely: University of California Press.

VISSCHER, CHARLES. *Theory and Reality in Public International Law*. Princeton; N. J.: Princeton University Press, 1957

WALZER, MICHAEL *Just and Unjust Wars*. New York: Basic Books, 1977

WILLIAMS, JOHN FISCHER. *Chapters on Current International Law and The League of Nations*. New York: Longmans, Green & Co, 1929

_____ *Aspects of Modern International Law*. New York: Oxford University Press, 1939.

Sobre as questões relacionadas ao Pacto da Liga das Nações e à Carta das Nações Unidas ver os títulos citados na PARTE OITO

Sobre soberania, ver:

CHACE, JAMES. SOLVENCY. *The Price of Survival.* New York: Random House, 1981.

CORWIN, EDWARD S. *The President: Office and Powers.* New York: New York University Press, 1941.

_____ *Total War and Constitution.* New York: Alfred A. Knopf, 1947.

DICKINSON, EDWIN D. *The Equality of States in International Law.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1920.

_____ "A Working Theory of Sovereignty". *Political Science Quarterly* 42, no. 4 (December 1927): 524-48; vol. 43 no. 1 (March 1928): 1-31.

DUGUIT, LEON. *Law in the Modern State.* New York: B. W. Huebsch, 1919.

FROMKIN, DAVID. *The Independence of Nations.* New York: Praeger, 1981.

KEETON, GEORGE W. *National Sovereignty and International Order.* London: Peace Book Company, 1939.

KELSEN, HANS. *Das Problem der Souveranitat und die Teorie des Volkerrechts.* Tunbingen: J. C. B. Mohr, 1920.

_____ *General Theory of Law and State.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1945.

KOO, WELLINGTON, JR. *Voting Proceedings in International Organizations.* New York: Columbia University Press, 1947.

KRABBE, H. *The Modern Idea of the State.* New York: D. Appleton and Company, 1922.

LASKI, HAROLD J. *Studies in the Problem of Sovereingty.* New Haven: Yale University Press, 1917.

_____ *Authority in the Modern State.* New Haven: Yale University press, 1919.

_____ *The Foundations of Sovereignty and other Essays.* London: G. Allen and Unwin, 1921.

MATTERN, JOHANNES. *Concepts of State, Sovereignty and International Law.* Baltimore: Johns Hopkins Press, 1928.

MERRIMAN, CHARLES E. *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau.* New York: Columbia University Press, 1900.

RICHES, CROMWELL A. *Majority Rule in International Organizations.* Baltimore: Johns Hopkins Press, 1940.

VERNON, RAYMOND. *Sovereignty at Bay.* New York: Basic Books, 1971.

WATKINS, FREDERICK M. *The State as a Concept of a Political Science.* New York and London: Harper and Brothers, 1934.

PARTE SETE

Sobre a natureza geral da política internacional contemporânea, ver:

AMBROSE, STEPHEN E. *Rise to Globalism.* New York: Penguin Books, 1983.

ARON, RAYMOND. *The Century of Total War.* New York: Doubleday and Company, 1954; Boston: Beacon Press, 1955.

_____ *Peace and War.* Garden City, N. Y.: Doubleday, 1966.

_____ *The Imperial Republic: The United States and the World.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1974.

BANISADR, ABOLHASSAN. *Islamic Government.* Lexington, Kentucky: Mazda Publishers, 1981.

BELOFF, MAX. *New Dimensions in Foreign Policy.* New York: The Macmillan Company, 1961.

BERES, LOUIS RENE. *Apocalypse: Nuclear Catastrophe in World Politics.* Chicago: University of Chicago Press, 1980.

BLAKE, DAVID & WALTERS, ROBERT. *The Politics of Global Economic Relations.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1976.

BOZEMAN, ADDA B. *Conflict in Africa.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.

BRAESTRUP, PETER. *Vietnam as History.* Washington, D.C.: University Press of America, 1984.

BROWN, SEYOM. *New Forces in World Politics.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974.

CALVOCORESSI, PETER. *World Order and the New States.* New York: Praeger, 1962.

_____ *World Politics since 1945.* London and New York: Longman, 1982.

CARR, EDWARD HALLETT. *Conditions of Peace.* New York: Macmillan Company, 1944.

THE CHICAGO COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Détente and the Atlantic Nations.* Chicago Council on Foreign Relations, 1977.

DUNN, FREDERICK S. *War and the Minds of Men.* New York: Harper and Brothers, 1950.

ELLIS, JOHN. *The Social History of the Machine Gun.* New York: Pantheon, 1976.

Fischer, Eric. *The Passing of the European Age.* Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1943.

Fox, William T. R. *The Super-Powers.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1944.

Franck, Thomas M. & Weisband, Edward. *World Politics. Verbal Strategy among the Super-Powers.* New York: Oxford University Press, 1971.

Fromm, Erich. *May Man Prevail?* Garden City, N.Y.: Doubleday, 1961.

George, Alexander L. & Smoke, Richard. *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice.* New York: Columbia University Press, 1974.

Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Gompert, David C; Mandelbaum, Michael; Garwin, Richard L.; Barton, John. *Nuclear Weapons and World Politics: Alternatives for the Future.* New York: McGraw-Hill, 1977.

Graebner, Norman A. *Cold War Diplomacy.* New York: D. van Nostrand Company Inc., 1977.

_____ *The Age of Global Power.* New York: John Wiley and Sons, 1979.

Harkavy, Robert. *The Arms Trade and International Systems.* Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Co., 1975.

Herz, John. *International Politics in the Atomic Age.* New York: Columbia University Press, 1959.

Hoffmann, Stanley. *The State of War.* New York: Praeger, 1966.

_____ *Primacy of World Order.* New York: McGraw-Hill, 1978.

Jaspers, Karl. *The Future of Mankind. Chicago:* University of Chicago Press, 1961; Phoenix, Arizona: Phoenix Books, 1963.

Jensen, Lloyd. *Return from the Nuclear Brink: National Interest and the Non-Proliferation Treaty.* Lexington, Mass.: Lexington Books, 1974.

Johnson, Harry G. *Technolgy and Economic Interdependence.* New York: St.Martin's Press, 1976.

Keegan, John. *The Face of Battle.* Mew York: The Viking Press, 1976.

Kemp, Geoffrey; Pfalzgraff, Robert L.; Ra'anan, Uri. *The Superpower in a Multinuclear World.* Lexington, Mass.: Lexington Books, 1974.

_____ **, eds.** *The other Arms Race: New Technologies and Non-Nuclear Conflict.* Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975.

Kennan, George F. *American Diplomacy, 1900-1950.* Chicago: University of Chicago Press, 1951; New York: Mentor Books, 1952.

Kinter, William R. & Sicherman, Harry. *Technology and International Politics: The Crisis of Wishing.* Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975.

KISSINGER, HENRY A. *Nuclear Weapons and Foreign Policy.* New York: Harper and Brothers, 1957; Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1958.

LAFEBER, WALTER. *America, Russia and the Cold War, 1945-1975.* New York and London: JohnWiley and Sons, 1976.

LIPPMANN, WALTER. *U.S. Foreign Policy.* Boston: Little, Brown and Company, 1943.

_____ *U.S. War Aims.* Boston: Little, Brown and Company, 1944.

_____ *The Cold War.* New York: Harper & Brothers, 1947.

_____ Isolation and Alliances. Boston: Little, Brown and Company, 1952.

MARTIN LAURENCE. *Arms and Strategy: The World Power Structure Today.* New York: McKay, 1973.

MELANSON, RICHARD. *Writing History and Making Policy.* Washington, D.C.: University Press of America, 1983.

MIKDASHI, ZUHAYR. *International Politics of National Resources.* Ithaca and London: Cronell University Press, 1976.

MORGENTHAU, HANS J. *In Defense of the National Interest.* New York: Alfred A. Knopf, 1960; Washington, D.C.: University Press of America, 1982.

_____ *A New Foreign Policy for the United States.* New York: Praeger, 1969.

MORSE, EDWARD L. *Modernization and the Transformation of International Relations.* New York: Free Press, 1976.

NAU, HENRY R. *National Politics and International Technology: Nuclear Reactor Development in Western Europe.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974.

NIEBUHR, REINHOLD. *The Structure of Nations and Empires.* New York: Charles Scribner's Sons, 1959.

OSGOOD, ROBERT E., ET AL. *America and the World: From the Truman Doctrine to Vietnam.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1970.

OSGOOD, ROBERT E. *Limited War: The Challenge to American Strategy.* Chicago: University of Chicago Press, 1957.

PISCATORI, JAMES P. *Islam in the Political Process.* Cambridge: Cambridge University Press: 1983.

RAMAZANI, R. K. *The United States and Iran.* New York: Praeger, 1982.

SCHACHTER, OSCAR. *Sharing the World's Resources.* New York: Columbia University Press, 1976.

SCHULZINGER, ROBERT D. *American Diplomacy in the Twentieth Century.* New York and London: Oxford University Press, 1984.

SCOTT, ANDREW M. *The Revolution in Statecraft.* New York: Random House, 1965.

Skolnikoff, Eugene B. *The International Imperatives of Technology*. Berkeley: University of California Press, 1972.

Thompson, Kenneth W. *Understanding World Politics*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1975.

_____ *Interpreters and Critics of the Cold War*. Washington, D.C., University Press of America, 1978.

Ulam, Adam B. *The Rivals*. London: Allen Lane, 1973.

_____ *Expansion and Coexistence: Soviet Foreign Policy*. New York: Praeger, 1974.

_____ *Dangerous Relations: Soviet Union in World Politics, 1970-82*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1983.

Vernon, Raymond. *Storm over th Multinationals: The Real Issues*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977.

Viner, Jacob. "The Implications of the Atomic Bomb for International Relations". *Proceedings of the American Philosophical Society* 90, no. 1 (Philadelphia 1946): 53-8.

Wall, David. *The Charity of Nations: The Political Economy of Foreign Aid*. New York: Basic Books, 1973.

Wheeler-Bennett, John & Nicolls, Antony. *The Semblance of Peace: The Political Settlement after the Second World War*. New York: St. Martin's Press, 1972.

Sobre guerra total, ver:

Aron, Raymond. *On War*. New York: W. W. Norton Company, 1968.

Brodie, Bernard. *Sea Power in the Machine Age*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1941.

_____ **, ed.** *The Absolute Weapon:* Atomic Power and World Order. New York: Harcourt, Brace and Company, 1946.

_____ *Escalation and the Nuclear Weapon*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966.

_____ *War and Politics*. New York: The Macmillan Company, 1973.

Brown, Neville. *Nuclear War: The Impending Strategic Deadlock*. New York: Praeger, 1965.

Butterfield, Herbert. *International Conflict in the Twentieth Century*. New York: Harper & Brothers Publishers, 1960.

Clarkson, Jesse & Cochran, Thomas C. eds. *War as a Social Institution*. New York: Columbia University Press, 1941.

Earle, Edward Meade, ed. *Makers of Modern Strategy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1944.

FERRERO, GUGLIELMO. *Peace and War.* London: Macmillan and Company, 1933.

HART, B. H. LIDELL. *The Revolution in Warfare.* London: Faber & Faber, 1946.

HOWARD, MICHAEL. *The Causes of War.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1983.

KAHN, HERMAN. *On Thermonuclear War.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960.

_____ *Thinking about the Unthinkable.* New York. Horizon Press, 1962.

MUMFORD, LEWIS. *Technics and Civilization.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1946; San Francisco: Harbinger Books, 1963.

OGBURN, WILLIAM FIELDING, ed. *Technology and International Relations.* Chicago: University of Chicago Press, 1949.

OMAN, CHARLES. *A History of the Art of War in the Sixteenth Century.* New York: E. P. Dutton and Company, 1937.

SCHELLING, THOMAS C. *Arms and Influence.* New Haven and London: Yale University Press, 1966.

SCHULTZ, THEODORE W. "Changes in the Economic Structure Afecting American Agriculture". Journal of Farm Economics 28, no. 1 (February 1946): 15-27.

SPAULDING, O. L.; NICKERSON, HOFFMAN; WRIGHT, J. W. *Warfare.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1925.

SPEIER, HANS. *Social Order and the Risks of War.* Part III. George W. Stewart, 1952.

SPEIER, HANS & KAHLER, ALFRED, eds. *War in Our Time.* New York: W. W. Norton & Co., 1939.

TUCKER, ROBERT W. *Nation or Empire: The Debate over American Foreign Policy.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1968.

VAGTS, ALFRED. *A History of Militarism.* New York: W. W. Norton & Co., 1937.

WOHLSTETTER, ALBERT. "Technology Prediction and Disorder". *Vanderbilt Law Review* 17, no. 1 (December 1963): 1-14.

WOOLSEY, R, JAMES. *Nuclear Arms.* San Francisco: California Institute for Contemporary Studies, 1984.

PARTE OITO

Sobre a história dos planos de paz:

FALK, RICHARD A. *A Study of Further Worlds.* New York: Free Press, 1975.

HEMLEBEN, SYLVESTER JOHN. *Plans for World Peace through Six Centuries.* Chicago: University of Chicago Press, 1945.

Lance, Christian. *Histoire d'Internationalisme*. New York: G. P. Ptnam's Sons, 1919.

Marriott, J. A. R. *Commonwealth or Anarchy? A Survey of Project of Peace from the Sixteenth to the Twentieth Century*. New York: Columbia University Press, 1939.

Paullin, Theodore. *Comparative Peace Plans*. Philadelphia: Pacifist Research Bureau, 1943.

Pragellis, Stanley, ed. "The Quest for Political Unity in World History". *Annual Report of the American Historical Association*, 1942, vol 3. U.S. Government Printing Office, 1944.

Souleyman, Elizabeth V. *The Vision of World Peace in Seventeenth and Eighteenth Century France*. New York: G. P. Putnam's Sons, 1941.

Wynner, Edith & Lloyd, Georgia. *Searchlights on Peace Plans*. New York: E. P. Dutton and Company, 1944.

Sobre desarmamento:

Barnet, Richard J. *Who Wants Disarmament?* Boston: Beacon Press, 1960.

Beckhoefer, Bernard J. *Postwar Negotiations for Arms Control*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1961.

Blackett, P. M. S. *Studies of War*. New York: Hill and Wang, 1962.

Brennan, Donald C., ed. *Arms Control, Disarmament, and National Security*. New York: George Braziller, 1961.

Buell, Raymond L. *The Washington Conference*. New York: D. Appleton and Company, 1922.

Bull, Hedley. *The Control of the Arms Race*. New York: Praeger, 1961.

Burton, John W. *Peace Theory: Precondition of Disarmament*. New York: Alfred A. Knopf, 1962.

Dougherty, James E. *How to Think about Arms Control and Disarmament*. New York: Cane, Russak, 1973.

Epstein, William. *Disarmament: 25 Years of Effort*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1971.

_____ *The Last Chance: Nuclear Proliferation and Arms Control*. New York: Free Press, 1976.

Fallows, James. *National Defence*. New York: Random House, Vintage Books, 1982.

Forbes, Henry W. *The Styrategy of Disarmament*. Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1962.

Gray, Colin S. *The Soviet-American Arms Race*. Lexington. Mass.: Lexington Books, 1976.

GRISWOLD, A. WHITNEY. *The Far Eastern Policy of the United States*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1938; New Haven: Yale University Press, 1964.

HADLEY, ARTHUR T. *The Nation's Safety and Arms Control*. New York: The Viking Press, 1961.

THE HARVARD NUCLEAR STUDY GROUP. *Living with Nuclear Weapons*. New York: Bantam Books, 1983.

HUNTINGTON, SAMUEL P. "Arms Race: Prerequisites and Results". *Public Policy*, vol. 8. Cambridge Mass.: Harvard Graduate School of Publica Administration, 1958, pp. 41-86.

KENNAN, GEORGE F. *The Nuclear Delusion*. New York: Pantheon Books, 1982.

LEVINE, ROBERT A. *The Arms Debate. Cambridge*, Mass.: Harvard University Press, 1963.

MELMAN, SEYMOUR, ed. *Inspection for Disarmament*. New York: Columbia University Press, 1958.

MORGAN, LAURA PUFFER. *The Problem of Disarmament*. New York: Commission to Study the Organization of Peace, 1947.

MYRDAL, ALVA. *The Game of Disarmament: How the United States and Russia Run the Arms Race*. New York: Pantheon, 1977.

NOGEE, JOSEPH L. *Soviet Policy towards International Control of Atomic Energy*. Notre Dame, Ind.: Univerity of Notre Dame Press, 1961.

POSSONY, STEFAN T. "No Peace without Arms". *The Review of Politics* 6, no. 2 (April 1944): 216-27.

SCHELLING, THOMAS C. & HALPERIN, MORTON, H. *Strategy and Arms Control*. New York: Twentieth Century Fund, 1961.

SHILS, EDWARD A. *Atomic Bombs in World Politics*. London: National Peace Council, 1948.

SINGER, J. DAVID. *Deterrence, Arms Control, and Disarmament: Toward a Synthesis in National Security Policy*. Columbus: Ohio State University Press, 1962.

SMITH, GERARD. *Double Talk: The Story of SALT I*. Garden City, N.Y.: Doubleday and Company Inc., 1980.

SPAINER, JOHN W. & NOGEE, JOSEPH L. *The Politics of Disarmament: A Study of Soviet-American Gamesmanship*. New York: Praeger, 1962.

STONE, JEREMY J. *Strategic Persuasion: Arms Limitation through Dialogue*. New York: Columbia University Press, 1967.

TATE, MERZE. *The Disarmament Illusion*. New York: The Macmillan Company, 1942.

_____ *The United States Armaments*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948.

Thompson, Kenneth W. *The President and the Public Philosophy*. Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, 1981.

Wheeler-Bennett, John. *The Pipe-Dream of Peace: The Story of the Collapse of Disarmament*. New York: William Morrow and Company, 1935.

Wieseltier, Leon. *Nuclear War, Nuclear Peace*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1983.

Wolfers, Arnold & Osgood, Robert, eds. *The United States in a Disarmed World*. The Johns Hopkins University Press, 1966.

Woodward, E. L. *Some Political Consequences of the Atomic Bomb*. New York: Oxford University Press, 1946.

Wright, Michael. *Disarm and Verify*. New York: Praeger, 1964.

Sobre segurança:

Beaton, Leonard. *The Reform of Power: A Proposal for an Interna-tional Security System*. New York: The Viking Press, 1972.

Brown, Harold. *National Security*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1983.

Gaddis, John L. *Strategies of Containment*. New York and Oxford: Oxford University Press, 1982.

Halle, Louis J. *The Elements of International Strategy*. Washington, D.C.: University Press of America, 1984.

Jessup, Philip C. *International Security*. New York: Council on Foreign Relations, 1935.

Mitrany, David. *The Problem of International Sanctions*. New York: Oxford University Press, 1925.

Royal Institute of International Affairs. *International Sanctions*. London: Oxford University Press, 1938.

Thompson, Kenneth W. "Collective Security". *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. New York: The Macmillan Company and Free Press, 1968, pp. 565-67.

Wild, Payson S. *Sanctions and Treaty Enforcement*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1934.

Sobre sistema jurídico internacional:

Kelsen, Hans. *Pace trhough Law*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1944.

Lauterpacht, H. *The Function of Law in the International Community*. Oxford: The Clarendon Press, 1933.

LISSITZYN, OLIVER J. *The International Court of Justice.* New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1951.

MORGENTHAU, HANS J. *La Notion du "Politique" et la Théorie des Differences Internationaux.* Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1933.

ROSENNE, SHABTAI. *The International Court of Justice.* Leyden: Sijthoff, 1957.

Sobre mudança pacífica, além dos títulos relacionados a seguir em governo internacional, ver:

BLOOMFIELD, LINCOLN P. *Evolution or Revolution? The United Nations and the Problem of Peaceful Territorial Change.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957.

CRUTTWELL, C. R. M. F. *A History of Peaceful Change in the Modern World.* New York: Oxford University Press, 1937.

DUNN, FREDERICK S. *Peaceful Change.* New York: Council on Foreign Relations, 1937.

Sobre governo internacional:

BARKER, ERNEST. *The Confederation of Nations.* Oxford: The Clarendon Press, 1918.

BRIGGS, HERBERT W. "Power Politics and International Organization". *American Journal of International Law* 39, no. 4 (October 1945): 664-79.

CORBETT, PERCY E. *Post-War Worlds.* Los Angeles: Institute of Pacific Relations, 1942.

DAVIS, HARRIET E., ed. *Pioneers in World Order.* New York: Columbia University Press, 1944.

DELL, ROBERT. *The Geneva Racket, 1920-1939.* London: Robert Hale Ltd., 1940.

FREEMAN, HARROP A. & PAULLIN, THEODORE. *Coercion of States in Federal Unions.* Philadelphia: The Pacifist Research Bureau, 1934.

HANKEY, LORD MAURICE P. *Diplomacy by Conference.* New York: G. P. Putnam's Sons, 1946.

KISSINGER, HENRY A. *A World Restored: Castlereagh, Metternich, and the Problem of Peace, 1812-22.* Boston: Houghton Mifflin Company, 1957.

LEVI, WERNER. *Fundamentals of World Organization.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1950.

MCCALLUM, R. B. *Public Opinion and the Last Peace.* New York: Oxford University Press, 1944.

MANGONE, GERARD J. *A Short History of International Organization.* New York: McGraw-Hill Book Co., 1954.

Nicolson, Harold. *The Congress of Vienna: A Study in Allied Unity, 1812-1822.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1946, 1974.

Nys, M. Ernest. "Le Concert Européen et la Notion du Droit International". *Revue de Droit International*, 2ème Serie, vol. I (1899): 273-313.

Oppenheim, L. *The League of Nations and Its Problems.* London: Longmans, Green & Co., 1919.

Phillips, Walter A. *The Confederation of Europe.* London: Longmans, Green & Co., 1914.

Ray, Jean. Commentaire du Pacte de la Societé des Nations. Paris: Recueil Sirey, 1930.

Schenk, H. G. *The Aftermath of the Napoleonic Years: The Concert of Europe – an Experiment.* New York: Oxford University Press, 1948.

Thompson, Kenneth W. *Institutions for Projecting American Values Abroad.* Washington, D.C.: University Press of America, 1983.

Walters, F. P. A. *A History of League of Nations.* New York: Oxford University Press, 1952.

American Council on Public Affairs. *World Organization: A Balance Sheet of the First Great Experiment.* Washington, D.C., 1942.

Zimmern, Alfred E. *The League of Nations and the Rule of Law.* New York: The Macmillan Company, 1939.

Ver também as obras de Temperley, Webster e Wolfers, citados na Parte Quatro

Sobre as Nações Unidas:

Alker, Chadwick F. & Russett, Bruce M. *World Politics in the General Assembly.* New Haven: Yale University Press, 1965.

Bailey, Sidney D. *The General Assembly of the U.N.: A Study of Procedure and Practice.* New York: Praeger, 1960.

Bentwich, Norman & Martin, Andrew. *A Commentary on the Charter of the United Nations.* London: Routledge & Kegan Paul, 1950.

Bloomfield, Lincoln P. *Evolution or Revolution?* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1957.

_____ *The U.N. and U.S. Foreign Policy.* Boston: Little, Brown and Company, 1960.

Brierly, J. L. *The Covenant and the Charter.* Cambridge: Cambridge University Press, 1947.

Claude, Inis L. *Swords into Plowshares.* New York: Random House, 1964.

COHEN, BENJAMIN V. *The U.N.: Constitutional Developments, Growth, and Possibilities*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1961.

COX, ROBERT W. & JACOBSON, HAROLD K. *The Anatomy of Influence*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

FELLER, A. H. *United Nations and World Community*. Boston: Little, Brown and Company, 1952.

GOODRICH, LELAND M. *The United Nations*. New York: Thomas Y. Crowell, 1959.

_____ *The United Nations in a Changing World*. New York: Columbia University press, 1974.

GROSS, ERNEST A. *The U.N.: Structure for Peace*. New York: Harper and Row, 1962.

HASLUCK, PAUL. *Workshop of Security*. Melbourne: F. W. Chesire, 1948.

HAVILAND, H. FIELD, JR. *The Political Role of the General Assembly*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1951.

HISCOCKS, RICHARD. *The Security Council: A Study in Adolescence*. New York: Free Press, 1974.

HOVET, THOMAS, JR. *Bloc Politics in the United Nations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960.

JACOBSON, HAROLD K. "The Changing United Nations". In *Foreign Policy in the Sixties: The Issues and Instruments*. Edited by Hilsman, R. & Good, Robert C. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1965.

KELSEN, HANS. *The Law of the United Nations*. New York: Praeger, 1950.

MCDERMOTT, GEOFFREY. *The New Diplomacy and Its Apparatus*. London: Plume Press/Ward Lock, 1973.

MILLER, LINDA B. *World Order and Local Disorder: The United Nations and International Conflict*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1967.

MORGENTHAU, HANS J. ed. *Peace, Security and the United Nations*. . Chicago: University of Chicago Press, 1946.

NICHOLAS, HERBERT. *The United Nations as a Political Institution*. New York: Oxford University Press, 1959.

ROSS, ALF. *The United Nations: Peace and Progress*. Totowa, N.J.: Bedminster Press, 1966.

STOESSINGER, JOHN. *The United Nations and the Superpowers*. New York: Random House, 1965.

THOMPSON, KENNETH W. "Collective Security Reexamined" *The Ame-rican Political Science Review* 47 (September 1953): 753-72.

_____ *Foreign Assistance*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1972.

WAINHOUSE, DAVID W. *Remnants of Empire: The United Nations and the End of Colonialism*. New York: Harper & Row Publishers, 1964.

Parte Nove

Sobre o problema de um estado mundial:

Bibo, Istvan. *The Paralysis of International Institutions and the Remedies.* New York: Halsted Press, 1976.

Brinton, Crane. *From Many One: The Process of political Integration: The Problem of World Government.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948.

Ewing, Alfred C. *The Individual, The State and World Government.* New York: The Macmillan Company, 1947.

Hammond, Mason. *City-State and World State in Greek and Roman Political Thought until Augustus.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1951.

Ionescu, Ghita, ed. *Between Sovereignty and Integration.* New York: Halsted Press, 1974.

Klein, Robert A. *Sovereign Equality among States: The History of an Idea.* Toronto: Toronto University Press, 1974.

Lewis, Edward R. "Are We Ready for a World State?" *The Yale Review* 35, no. 3 (March 1946): 491-501.

Mangone, Gerald J. *The Idea and Practice of World Government.* New York: Columbia University Press, 1951.

Marriott, T. A. R. *Federalism and the Problem of the Small State.* London: G. Allen and Unwin, 1943.

Martin, William. *A History of Switzerland.* London: Grant Richards, 1931.

Meyer, Cord. *Peace and Anarchy.* Boston: Little, Brown and Company, 1947.

Naf, Werner. *Die Schweiz in Europa.* Bern: Herbert Lag & Co. 1938.

Niebuhr, Reinhold. "The Illusion of World Government". *Foreign Affairs* 27, no. 3 (April 1947) 379-88.

Pelcovits, N. A. "World Government Now?" *Harper's* 193, no. 1156 (November 1946): 396-403.

Rappard, William E. *Cinq Siècles de Sécurité Collective, 1291-1798.* Paris: Recueil Sirey, 1945.

Reves, Emery. *The Anatomy of Peace.* New York: Harber & Brother, 1946.

Rider, Fremont. *The Great Dilemma of World Organization.* New York: Reynal & Hitchcock, 1946.

Schuman, Frederick L. *The Commonwealth of Man.* New York: Alfred A. Knopf, 1952.

Sewell, James P. *Unesco and World Politics: Engaging in International Relations.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975.

Sobre o problema da comunidade mundial:

BELOFF, MAX. "The Federal Solution in its Application to Europe, Asia, and Africa". *Political Studies* 1, no. 2 (June 1953): 114-31.

BUCHAN, ALASTAIR. *NATO in the 60's*. New York: Praeger, 1960.

_____ *Europe's Future, Europe's Choices*. New Yok: Columbia University Press, 1969.

CAMPS, MIRIAM. *European Unification in the Sixties*. New York: McGraw-Hill, 1966.

DENIAN, J. F. *The Common Market*. London: Barrie and Rockliff with Pall Mall Press, 1960.

FREEMAN, HARROP A. & PAULLIN, THEODORE. *Road to Peace: A Study in Functional International Organization*. Ithaca: The Pacifist Research Bureau, 1947.

HAAS, ERNEST B. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HALLSTEIN, WALTER. *United Europe: Challenge and Opportunity*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1952.

HUXLEY, JULIAN. *UNESCO*. Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1947.

JAMES, WILLIAM. *A Moral Equivalent for War*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1926.

KITZINGER, U. W. *The Politics and Economics of European Integration*. New York: Praeger, 1963.

LINDBERG, LEON N. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963.

LISKA, GEORGE. *The New Statecraft: Fareign Aid in American Foreign Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

_____ *Europe Ascendant: The International Politics of Unification*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1964.

MCMURRY, RUTH EMILY & LEE, MUNA. *The Cultural Approach: Another Way in International Relations*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1947.

MASON, EDWARD S. *Foreign Aid and Foreign Policy*. New York: Harper & Row, 1964.

MITRANY, DAVID. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

MURPHY, GARDNER, ed. *The Moral Implication of Loyalty to the United Nations*. New Haven: Edward W. Hazen Foundation, 1952.

NIEBUHR, REINHOLD. *Human Nature and Enduring Peace*. New Haven: Edward W. Hazen Foundation, 1952.

OSGOOD, ROBERT E. *NATO: The Entangling Alliance*. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Patterson, Ernest M., ed. "NATO and World Peace". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 288 (July 1953).

Sewell, James P. *Functionalism and World Politics.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966.

Shuster, George N. *Cultural Cooperation and the Peace.* Milwaukee: The Bruce Publishing Company, 1952.

Thompson, Kenneth W. *Ethics, Functionalism and Power in International Politics.* Baton Rouge and London: Louisiana State University Press, 1979.

Tucker, Robert W. *A New Isolationism.* Washington, D.C.: Potomac Associates, 1972.

West, Ranyard. *Psychology and World Order.* London: Penguin Books, 1945.

Parte Dez

Sobre os problemas da diplomacia:

Beard, Charles A. *The Idea of National Interest.* New York: The Macmillan Company, 1934.

Burton, J. W. *Systems, States, Diplomacy and Rules.* London and New York: Cambridge University Press, 1968.

Callieres, François de. *On the Manner of Negotiating with Princes.* Cambon, Jules. Le Diplomate. Paris: Hachette, 1926.

Chamburn, Charles de. *L'Esprit de la Diplomatie.* Paris: Editions Correa, 1944.

Craig, Gordon A. & George, Alexander L. *Force and Statecraft.* New York and Oxford: Oxford University Press, 1983.

Graig, Gordon A. & Gilbert, Felix, eds. *The Diplomats, 1939.* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1953.

Fisher, Roger & Ury, William. *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In.* Boston: Houghton Mifflin Co., 1981.

Foster, John W. *The Practice of Diplomacy.* New York: Houghton Mifflin Co., 1906.

Franck, Thomas M. & Weisband, Edward. *Secrecy.* New York: Oxford University Press, 1974.

Friedrich, Carl J. *Diplomacy and the Study of International Relations.* Oxford: The Clarendon Press, 1919.

Halle, Louis & Thompson, Kenneth W. *Foreign Policy and the Democratic Process.* Washington, D.C.: University Press of America, 1978.

Ikle, Fred Charles. *How Nations Negotiate.* New York: Harper & Row, 1964.

Jackson, Elmore. *Meeting of Minds.* New York and Toronto: McGraw-Hill Book Company, 1952.

JONES, JOSEPH M. *A Modern Foreign Policy for the United States.* New York: The Macmillan Company, 1944.

JUSSERAND, JEAN A. *The School for Ambassadors and other Essays.* New York: G. P. Putnam's Sons. 1925.

KENNAN, GEORGE F. *The Clud of Danger.* Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1977.

KERTESZ, STEPHEN D., ed. *American Diplomacy in a New Era.* University of Notre Dame Press, 1961.

_____ *The Quest for Peace through Diplomacy.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1967.

_____ *Between Russia and the West.* University of Notre Dame Press, 1984.

LIPPMANN, WALTER. *The Stakes of Diplomacy.* New York: Henry Holt and Company, 1917.

MABLY, ABBÉ GABRIEL BONNET DE. "Principes des Negotiations". *Collection Complète des Oeuvres de l'Abbé de Mably* 5. Paris, 1794-95.

MCGHEE, GEORGE. *Envoy to the Middle World.* New York: Harper & Row Publishers, 1969.

MCLACHLAN, DONALD. "The Death of Diplomacy". *The Twentieth Century* 149, no. 889 (March 1951): 173-80.

MACOMBER, WILLIAM. *The Angels' Game: A Handbook of Modern Diplomacy.* New York: Stein and Day, 1975.

MATTINGLY, GARRETT. *Renaissance Diplomacy.* Boston: Houghton Mifflin, 1955.

MORLEY, JOHN VISCOUNT. *On Compromise.* London: Macmillan and Company, 1923.

MOWRER, PAUL SCOTT. *Our Foreign Affairs: A Study in National Interest and the New Diplomacy.* New York: E. P. Dutton and Co., 1924.

NICOLSON, HAROLD G. *Diplomacy.* London: T. Butterworth, 1939; New York: Galaxy Books, 1964.

_____ *The Evolution of Diplomatic Method.* London: Constable, 1954.

ONCKEN, HERMANN. *Politik und Kriegfuhrung. Munich*: Max Huber, 1928.

PEARSON, LESTER B. *Diplomacy in the Nuclear Age.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1959.

REDLICH, MARCELLUS D. *International Law as a Substitute for Diplomacy.* Chicago: Independent Publisher Co., 1928.

REINSCH, PAUL S. *Secret Diplomacy.* New York: Harcourt, Brace and Co., 1922.

ROCK, VINCENT P. *A Strategy of Independence.* New York: C. Scribner's Sons, 1964.

SCHELLING, THOMAS G. *The Strategy of Conflict.* Cambridge, Mass.: Harvard university Press, 1960.

Spanier, John. *American Foreign Policy since World War II*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1983.

Thayer, Charles W. *Diplomat*. New York: Harper & Brothers, 1959.

Thomson, David; Meyer, E.; Briggs, Asa. *Patterns of Peacemaking*. London: Kegan Paul, Trench, Trubner and Co., 1945.

Watson, Adam. *Diplomacy*. New York: McGraw-Hill Book Co,, 1983.

Wellesley, Victor. *Diplomacy in Fetters*. London: Hutchinson and Co., 1944.

Willits, Joseph H. "Social Adjustments to Atomic Energy". *Proceedings of American Philosophical Society* 90, no. 1 (Philadelphia, 1946): 48-52.

Woodward, E. L. "The Old and the New Diplomacy". *The Yale Review* 36, no. 3 (Spring 1947): 405-22.

Yergin, Daniel. *Shattered Peace*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1977.

Young, George. *Diplomacy Old and New*. London: Swarthmore Press, 1921.

Zartman, I. William & Berman, Maureen R. *The Practical Negotiator*. New Haven and London: Yale University Press, 1982.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

Academia Francesa de Guerra, 681
Acordo de Munique, 36
Acordo de Potsdam, 809
Acordo de Yalta, 472
Acordo Naval Anglo-Germânico, 134, 735, 737, 738, 750, 751, 753
Acordo Rush-Bagot, 725, 728, 737
Acordos de Helsinki, 113
Adams, 277 (os dois)
Adams, John Quincy, 477
Adams, John, 177
Agência Central de Inteligência (CIA), 41, 433
Alexandre I, czar, 205, 453, 835, 844
Alexandre Magno, 107, 108, 116
Aliança Atlântica, 159, 616, 658, 660
Aliança Britânico-Polaca, 92
Aliança Franco-Russa, 138, 396
Aliança Quádrupla, 834-836
Angell, Norman, 110
Aníbal, 217
Anzilotti, Judge, 816
Augusto, 101, 250

B

Bacon, Francis, 356
Bagot, 836
Baldwin, Stanley, 278
Ballis, 683
Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), 947
Barrere, Camille, 276
Beard, Charles A ., 328, 329
Bentham, Jeremy, 60, 78, 721, 819
Bentinck, conde, 845
Beveridge, Albert J., 102
Binkley, Robert C., 471
Bismarck, Otto von, 92, 119, 120, 137, 257, 276-278, 433-435, 454, 461, 638
Blackstone, 819
Blum, 644
Bodet, Jaime Torres, 940
Bolingbroke, lorde, 387, 394, 1.017
Brezhnev, L., 733
Bridges, Robert, 324
Brierly, J. L., 505, 537
Bright, John, 68
Bryce, J., 327, 329
Bukharin, N. I., 104, 140
Burke, Edmund, 252, 253, 317, 336, 378, 707, 1.014
Burns, John, 459

C

Calhoun, John C., 68, 593
Cambon, Jules, 276
Cambon, Paul, 276
Canning, George, 277, 361, 380, 836, 838, 839, 841, 844, 845
Carlos II, 371
Carlos Magno, 722
Carlos V, rei, 192, 356, 369, 370, 398, 399
Carlos VIII, 238, 242
Carr, E.H., 36
Carta das Nações Unidas, 509, 516, 545, 553, 556, 565, 573, 575, 584, 586, 587, 728, 783, 800, 827, 830, 831, 868, 871, 872-876, 880, 882, 884, 886, 888, 890, 900, 947, 983

Carta do Atlântico, 253, 348, 349, 473
Carter Jimmy, 41, 287-290, 458, 479, 665, 733
Castlereagh, Robert S., 277, 410, 835-839, 841- 844
Castro, Fidel, 95
Catarina II, 119
Cavour, 118, 277
Cecil, Robert, 451
Cervantes, Miguel de, 694
Chamberlain, Joseph, 100
Chamberlain, Neville, 8, 277, 278, 304, 411
Chesterfield, conde de, 681
Chlodwig zu Holenlohe-Schellings fürst, 453
Chu En Lai, 157
Churchill, Winston, 8, 100, 101, 136, 153, 176, 239, 250, 278, 302, 371, 380, 436, 496, 671, 794, 1.022
Clark, general, 217
Clausewitz, von, 654
Clemenceau, Georges, 225, 434, 435, 464
Cobden, Richard, 60, 61
Coleridge, Samuel Taylor, 251
Comissão de Controle da Energia Atômica, 157
Comissão de Desarmamento das Nações Unidas, 754
Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, 725, 740
Comissão Européia, 956, 959
Comissão Internacional do Danúbio, 587
Comitê Nye, 105
Comunidade Britânica, 881
Comunidade Econômica Européia (CEE), 207, 955
Comunidade Européia para a Energia Atômica (EURATOM), 207, 955
Comunidade Européia para o Carvão e o Aço (CECA), 207, 955, 956, 959
Comunidades Européias, 952, 955, 957, 958, 959
Concerto da Europa, 409, 410, 845, 846, 847, 1.015
Concílio de Clermont, 107
Confederação Germânica, 376, 377, 378, 621
Conferência da Paz de Paris, 984
Conferência de Genebra, 739
Conferência de Moscou, 61
Conferência de Potsdam, 153
Conferência de Teerã, 436
Conferência de Viena, 402
Conferência dos Ministros de Assuntos Estrangeiros, 403
Conferência dos Ministros de Relações Exteriores, 984
Conferência Européia de Segurança, 669
Conferência Mundial de Desarmamento, 725, 728, 737, 740, 741, 743, 745, 746, 748, 749, 756, 758
Conferência Naval de Genebra, 732
Conferência Naval de Londres, 732
Conferências da Haia, 76, 739
Conferências de Paz da Haia, 586, 721, 726, 727, 983
Congresso de Aix-la-Chapelle, 837, 845
Congresso de Berlim, 637, 1.021
Congresso de Troppau, 835
Congresso de Verona, 836
Congresso de Viena, 75
Conselho de Consultores Econômicos, 42
Conselho de Tutela, 587
Conselho do Atlântico Norte, 954
Conselho Econômico e Social, 587
Convenção da Filadélfia, 935

Convenção de Paris, 357
Convenção Militar de 1894, 137
Convenção sobre a Proibição de Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas e Tóxicas, 763
Convenções de Genebra, 439, 440
Convenções de Haia, 440, 441, 442, 520, 531
Corneille, 252
Corte Internacional de Justiça, 505, 526, 534-537, 586, 816, 817, 826, 887
Corte Permanente de Justiça Internacional, 523, 526, 529, 531, 533, 814-816
Cortina de Ferro, 620
Crise de Berlim, 53
Crise de Suez, 53
Crucé, Émeric, 721
Cruz Vermelha Internacional, 440, 508

D

Darwin, 184
De Gaulle, 153, 631, 632, 633, 886
De la Valette, 416
Declaração da Independência, 476
Declaração de Haia, 441
Declaração de Paris, 441
Declaração de São Petesburgo, 441
Defoe, Daniel, 681
Demóstenes, 179
Deng, 295
Descartes, R., 252
Dewey, John, 252
Diderot, D.,723
Dieta de Regensburgo, 621
Disraeli, Benjamin, 75, 82, 100, 101, 1.021
Dostoievsky, 943
Doutrina Hallstein, 656
Doutrina Monroe, 35, 43, 93, 95, 118, 280, 345, 361, 616
Doutrina Truman, 35
Dubois, 451
Dulles, John Foster, 288, 644
Dunn, Frederick S., 828
Durie, John, 55

E

Elizabeth I, 370
Elizabeth, rainha, 451
Emenda Platt, 581
Emerson, 79
Erasmo, 721

F

Fairgrieve, James, 310, 709
Felipe II, 216
Fénelon, François, 407, 473, 674, 679, 1.005
Fichte, 311
Fied, A. H., 81
Foch, 681, 682
Francisco I, rei, 192, 369, 370
Francisco II, 456
Franklin, 277
Frederico Barba-Roxa, 253
Frederico o Grande, 119, 204, 241, 359, 377, 386, 388, 399, 685-687, 694
Freeport, Andrew, 110
Fuller, J. F. C., 40
Fundação Carnegie para a Paz Internacional, 939
Fundo Monetário Internacional (FMI), 508, 947

G

Gentz, Friedrich, 837, 843
Gibbon, Edward, 182, 404,413, 473

Goethe, J. W., 204
Gogol, 946
Gooch, G.P, 461
Graham, Willian, 14
Gray, John Chipman, 429
Grey, Edward, 25, 411, 661, 846
Grotius, Hugo, 438, 439, 508, 721, 977
Guerra Afegã, Segunda, 75
Guerra Americana, 110
Guerra Austro-Prussiana, 106, 376
Guerra Civil Espanhola, 168, 851, 857
Guerra Civil, 42, 43, 524, 579, 708, 914
Guerra da Coréia, 443, 498, 563, 795, 796, 798, 876
Guerra da Criméia, 106, 110, 363, 402, 847, 1.015, 1.021
Guerra da Etiópia, 168
Guerra da Independência, 39
Guerra da Península, 918
Guerra da Primeira Coalizão, 353
Guerra da Sucessão da Espanha, 340, 371
Guerra das Rosas, 918
Guerra de Israel, 53
Guerra do Chaco, 106, 551, 857
Guerra do México, 42
Guerra do Vietnã, 14, 480, 481, 491
Guerra do Yom Kipur, 669
Guerra dos Bálcãs, 364
Guerra dos Boêres, 110, 636, 709
Guerra dos Sete Anos, 401, 453
Guerra dos Trinta Anos, 262, 358, 383, 434, 438, 475, 567, 621, 918, 978, 1.009
Guerra Franco-Germânica, 106
Guerra Franco-Prussiana, 411, 708, 726, 1.015
Guerra Fria, 163, 164, 190, 193, 422, 644, 655-657, 667, 900, 1.000, 1.022
Guerra Hispano-Americana, 42, 68, 69, 106, 462
Guerra Ítalo-Etíope, 793, 800, 827
Guerra Mundial, Primeira, 40, 76, 82, 90, 92, 105, 123, 128, 131, 134, 137, 138, 179, 181, 184, 190, 205, 210, 221, 225, 235, 238, 241, 243, 247, 261, 268, 277, 278, 301, 302, 304, 336, 340, 343, 360, 362, 364, 365, 368, 378-380, 390, 392, 395, 400, 410, 411, 416, 434, 435, 443, 445, 447, 450, 459, 462, 469, 473, 474, 492, 603, 605, 621, 624, 625, 637, 639, 643, 680, 689-691, 696, 698, 736, 740, 741, 750, 759, 783, 785, 791, 800, 833, 846-848, 851, 861, 863, 866?, 957, 978, 981, 982, 1.015
Guerra Mundial, Segunda, 8, 35, 40, 43, 89, 93, 97, 101, 113, 114, 116, 130, 143, 157, 159, 163, 165, 170, 177, 185, 186, 190, 192, 193, 195, 200, 205, 207, 217, 220, 221, 239, 242, 260, 261, 263-265, 269, 271, 272, 275, 279, 301, 303, 304, 331, 336, 337, 339, 340, 357, 362, 377, 379, 380, 390, 398, 416, 417, 432, 435, 443, 445, 448, 459, 472, 485, 519-521, 528, 530, 534, 603, 609, 616, 627, 629, 641, 643, 645, 653, 656, 689, 690, 692, 696-699, 728, 731, 743, 759, 797, 805, 817, 833, 950, 978, 984, 986, 988
Guerra Russo-Japonesa, 106
Guerra Turco-Italiana, 106
Guerras de Religião, 680, 1.009
Guerras Napoleônicas, 680, 932, 1.021
Guerras Púnicas, 101, 217
Guicciardini, 356
Guilherme II, 34, 35, 117, 119, 120, 137, 138, 159, 161, 195, 253, 262, 462, 624

Guilherme III, 371
Guilherme o Conquistador, 216
Guizot, Thus, 454
Gustavo Adolfo, rei, 56

H

Habsburgos, 34, 357, 370
Hamilton, Alexander, 82, 592, 596
Hammarskjold, Dag, 530, 886, 897
Hardenberg, 451
Hart, Hornel, 711
Hartwood, Allen of, 76
Haushofer, general, 309, 310
Hegel, 252, 311
Henrique II, 369
Henrique VIII, 31, 277, 356, 370, 661
Hilferding, 103
Hiroíto, 398
Hiroshima e Nagasaki, 240, 289, 769, 776
Hitler, 34, 36, 55, 108, 110, 116, 119, 129, 134, 140, 169, 170, 190, 191, 195, 216, 218, 235, 242, 253, 262, 265, 269, 278, 279, 281, 398, 422, 432-435, 624, 644, 648, 742, 854, 865, 945
Hobbes, Thomas, 421, 422, 594, 905, 917
Hobson, John A., 104, 105
Hollins, John, 204
Homero, 447
Hull, Cordell, 61, 446, 483
Hyde, Charles C., 514

I

Iluminismo, 722

J

Jackson, Henry, 666
James II, 371
James, William, 252
Jay, John, 277, 934
Jefferson, Thomas, 204, 277, 346
Joad, C. E. M., 72
Jorge III, rei, 458
Jorge V, rei, 364
Júlio César, 216, 252

K

Kant, E., 252, 721, 723
Kaunitz, 451
Kautsky, 103
Kennedy, John F., 95
Keynes, J. M., 464
Kipling, R., 100
Kirk, Grayson, 29, 30
Kirkpatrick, Jeane, 892, 893
Kissinger, Henry, 669, 767, 768
Krushev, 95

L

Lea, Homer, 73
Lefebure, 76
Lauterpacht, H., 525, 552
Leis de Reforma, 253
Lenin, 40, 104, 127, 140, 673
Leopoldo de Hohenzollen-Sigmaringen, príncipe, 40
Leopoldo I, 277
Leopoldo II, 277
Lie, Trygve, 886
Liga das Nações, 24, 61, 77, 90, 91, 157, 181, 365, 416, 442, 518, 551, 572, 586, 721, 785, 792-795, 804, 815, 828, 830, 833, 845, 846, 848-869, 871, 900, 982, 1.002, 1.003
Liga dos Três Imperadores, 349
Lincoln, Abraham, 9,21, 481, 595

Lippmann, Walter, 492, 494
List, Friedrich, 76
Lloyd George, David, 281
Locke, John, 252, 253, 422
Long, Huey, 186
Love, Alfred, 68
Luís XIV, 107, 117, 151, 357, 370, 371, 385, 399, 675, 861
Luís XV, 119, 456
Luís XVI, 456, 458
Lynd, Robert S., 73

M

Mackinder, Halford, 308, 309, 310
Madison, 277, 329, 592, 593, 596
Maquiavel, N., 40, 351, 422, 680
Marcuse, Herbert, 70
Maria Teresa, 119
Maria, rainha, 369
Martin, Charles E., 30
Marx, K., 61, 127, 173, 673
Mazarin, 277
McHenry, Donald, 893
McKinley, 215
McNamara, Robert S., 772
Metternich, 75, 150, 835, 842, 981
Mitrany, David, 948, 949, 950
Monroe, presidente, 31, 93, 360, 361
Morgan, Edmund S., 1.008
Morley, lorde, 459
Movimento de Arbitragem, 803
Moynihan, 892
Mussolini, 118, 161, 195, 422, 432

N

Nações Unidas, 61, 157, 192, 264, 442, 484, 533, 556, 557, 561, 562, 584, 585, 616, 629, 721, 730, 739, 743, 754, 787, 792, 796, 798-800, 804, 830, 831, 833, 850, 867-901, 947, 949, 951, 953, 961, 963, 982, 983, 984, 996, 997, 1.000, 1.003
Napoleão I, 108, 116
Napoleão III , 117, 339
Napoleão, 34, 35, 55, 75, 107 ou 108, 116, 121, 122, 129, 144, 150, 209, 216, 218, 241, 269, 346, 400, 401, 470, 695, 704-706, 722, 623, 806, 834, 839, 845, 861?, 929, 945
Nehru, primeiro-ministro, 814
Neo-Santa Aliança, 836, 838, 840-842, 844
Nixon, Richard M., 157, 656, 665
Noel-Baker, Philip, 61

O

Oldenburgo, duque, 845
Oppenheim, L., 510, 544
Organização da Aviação Civil Internacional, 587, 947
Organização da Libertação da Palestina (OLP), 192
Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, 587, 947
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 508, 937, 939, 940, 943, 945-947, 952
Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), 659, 669, 778, 952-955, 960
Organização Internacional do Trabalho, 508, 947, 952
Organização Meteorológica Mundial, 952
Organização Mundial de Saúde, 508, 947, 951
Ostrogorsky, 63

P

Pacto da Liga das Nações, 90, 91, 92, 509, 517, 521, 529, 542, 545, 546, 553, 556, 565, 575, 727, 783, 815, 827, 828, 851, 852, 855, 858, 859, 870
Pacto de Briand-Kellog, 442, 483, 509, 519, 552
Pacto de Varsóvia, 778
Paine, Thomas, 477
Paleólogue, Maurice, 276
Palmerston, 367, 845
Parlamento Britânico, 73
Pascal, 466
Pearl Harbor, 170, 239, 245, 390
Pedro o Grande, 107, 119
Peel, Robert, 699
Penn, William, 721
Péricles, 941
Pitt, William, 39
Plano Colombo, 961
Plano Marshall, 616
Políbio, 354
Política da Boa Vizinhança, 165, 166
Pound, Dean Roscoe, 460
Primeira Cruzada, 107
Proclamação da Neutralidade, 353
Programa Fênix, 14
Projeto Manhattan, 231
Protocolo de Londres, 441
Proudhon, Pierre J., 60
Proust, Marcel, 200

Q

Quatorze Pontos, 179, 492, 494, 495, 981
Questão dos Bálcãs, 637, 638

R

Racine, 252
Randolph, John, 325
Rappard, William E., 933
Ray, Jean, 516, 858?
Reagan, 95, 458, 479, 528, 775, 892
Rebelião Taipung, 918
Resolução "Unindo para a Paz", 562-564, 783, 879, 882
Revolução Americana, 477, 641
Revolução de Outubro de 1917, 973
Revolução Francesa , 121, 408, 409, 461, 470, 608, 685, 691, 723, 840, 846
Revolução Húngara, 665
Revolução Industrial, 714
Revolução Russa, 40
Richelieu, 82, 277, 339
Roberts, P.E., 123
Robespierre, M., 9
Roe, Thomas, 55
Roosevelt, Franklin D., 93, 176, 280, 326, 432, 446, 985
Roosevelt, Theodore, 26, 43, 152, 278, 315
Roosevelts, 595
Rousseau, Jean Jacques, 407, 408, 473, 671, 721
Royal Geographical Society, 308
Rucellai, 356
Russel, John, 307
Russell, 409

S

Saint-Pierre, abade de, 721
Salisbury, lorde, 17, 65, 346
SALT, Acordos, 667, 725, 732, 733, 739, 763, 767
Santa Aliança, 470, 721
Santa Aliança, 90, 409, 833-837, 839-846, 848, 854, 869-871, 900
Santo Agostinho, 422
Schumpeter, Joseph, 109, 112

Scott, Dred (caso), 824
Scranton, William, 893
Shakespeare, 942
Sihanouck, príncipe, 480
Smith, Adam, 71
Sombart, Werner, 184
Sparks, Fred, 613
Spencer, 184
Staley, Eugene, 700
Stalin, J., 153, 157, 306, 436
Stanhope, 451
START, Acordo, 668, 725
Stevenson, Adlai, 893
Streit, Clarence, 73
Stuart Mill,, John, 411, 920, 922
Sully, 721
Sumner, William G., 31, 69, 102, 1.006
Suttner, 73
Suttner, Bertha von, 73

T

Tácito, 253
Taft, W. H., 152
Talleyrand, 205, 277, 451
Tawney, R. H, 315
Taylor, A. J. P., 36
Tchaikovsky, 943
Thiers, Adolphe, 411
Titulescu, 277
Tocqueville, Alexis de, 63, 253, 284, 286
Tolstoi, 63, 174, 265
Toynbee, Arnold, 406, 473, 635
Tratado da Amizade, 440
Tratado da Antártida, 763
Tratado da Liga Árabe, 348
Tratado da Santa Aliança, 348, 349, 409, 834, 835
Tratado das Nove Potências, 91
Tratado de Basel, 451
Tratado de Berlim, 543
Tratado de Blois, 543
Tratado de Chaumont, 834
Tratado de Desnuclearização do Fundo do Mar, 763
Tratado de Garantia Mútua, 543
Tratado de Havana, 581, 582, 583
Tratado de Limitação de Mísseis Antibalísticos, 732, 739
Tratado de Locarno, 91, 854
Tratado de Londres, 750, 751, 752
Tratado de Não-Proliferação, 763
Tratado de Paris, 90, 543
Tratado de Resseguro, 137
Tratado de Versalhes, 91, 113, 115, 134, 141, 183, 212, 261, 727, 741, 748, 759, 786, 857
Tratado de Vestfália, 469, 508, 621
Tratado de Washington para a Limitação de Armamentos Navais, 724
Tratado de Washington, 731, 739, 743, 754, 787, 792, 796
Tratado do Espaço Cósmico, 763
Tratado dos Nove Poderes, 552
Tratado Latino-Americano, 763
Tratado Naval de Washington, 344
Tríplice Aliança, 137, 138, 364, 366, 390, 932
Tríplice Entente, 364
Truman, Harry, 31, 153, 280
Tucídides, 17, 65, 346
Twain, Mark, 946

U

U Thant, 889
União Aduaneira Austro-Germânica, 815, 816
União Internacional de Telecomunicações, 947, 952
União Postal Universal, 508, 587, 947, 951, 952

Urbano II, papa, 107

V

Vattel, Emériс, 407, 408, 473, 542
Viner, Jacob, 109
Vitória, rainha, 307
Voltaire, 252

W

Waldheim, Kurt, 891
Washington, George, 17, 34, 35, 36, 39, 68, 70, 215, 353
Weber, Max, 18
Wellington, duque de, 685
Westlake, John, 448
Wieseltier, Leon, 777
Wilson, 595
Wilson, James, 592
Wilson, Woodrow, 49, 60, 179, 190, 280, 287, 416, 470, 471, 478, 492, 670, 981
Winthrop, John, 1.008
Wolfers, Arnold, 51
Wolsey, cardeal, 253, 277
Worth, lorde, 277
Wotton, Henry, 451, 981
Wright, Quincy, 414, 918

Y

Yost, Charles, 893

fotolito, impressão e acabamento

imprensaoficial

Rua da Mooca, 1921 São Paulo SP
Fones: 6099-9800 - 0800 123401
www.imprensaoficial.com.br