

---

# ORDEM MUNDIAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

*Marques dos Santos*

---

## ORDEM MUNDIAL E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

«Nada é constante neste mundo a não ser a inconstância.»

Jonathan Swift

### INTRODUÇÃO

Talvez se justifique começarmos por referir que os contactos entre grupos humanos socialmente constituídos e politicamente organizados não determinam, necessariamente, o desenvolvimento gradual de um padrão de relacionamento. Este apenas se verifica a partir do momento em que os contactos são suscitados por interesses julgados fundamentais e que se revelam antagónicos.

Esta identificação dos interesses e a percepção da inevitabilidade da sua satisfação através do contacto determinam a natureza conflitual da relação e permitem verificar, ao longo do processo de concretização, a regularidade das características etológicas e o consequente estabelecimento objectivo de um padrão de relacionamento.

A interacção grupal determinará alterações do comportamento das comunidades, através das suas formas de relacionamento recíproco, evidenciando simultaneamente uma «tipologia relacional ordenada no espaço e no tempo, segundo princípios de base empírica e através de formas diversificadas pela natureza intrínseca das próprias realidades socioecológicas envolvidas» (1), permitindo o reconhecimento de manifestações de conflitualidade e da inevitabilidade das interdependências.

Esta «tipologia relacional», definida pelas regularidades verificadas ao longo dos contactos, constitui a fase embrionária de uma *ordem* situando-

---

(1) Cfr. Victor Marques dos Santos, *Da Coexistência Pacífica. Elementos sobre as Origens e a Evolução do Conceito*, separata de «Estudos Políticos e Sociais», vol. XIII, n.º 3-4, Lisboa, ISCSP-UTL, 1985, Maia, Castoliva Editora, 1986, p. 11.

-se, no entanto, ainda ao nível da percepção de uma necessidade indeclinável. A evolução processar-se-á a partir desta fase, no sentido da consciencialização progressiva para esta necessidade identificada como interesse, manifestando-se, inicialmente, através de procedimentos de ordenação espacial que, gradualmente, evidenciarão a exigência de uma modulação normativa dos comportamentos, resultando numa complexidade sistémica crescente.

Procurando, apenas por conveniência de inteligibilidade expositiva, atribuir um conteúdo operatório ao conceito de *ordem*, que nos permita uma posterior aplicação conseqüente no âmbito do estudo das relações entre as unidades sociais politicamente organizadas, poderemos talvez considerar tratar-se do padrão de comportamentos de relação intergrupual passível de verificação regular ou sistemática, enquadrado por um conjunto de normas ou regras integradoras, tácita ou expressamente assumidas como referência moduladora do relacionamento, ao qual conferem durabilidade e coerência.

Deste duplo processo, caracterizado pela dinâmica irregular dos desenvolvimentos espaciais e pelo diacronismo permanente das evoluções qualitativas complexificadoras, ressalta o fenómeno constante do *poder* e das acções inerentes à sua aquisição, acrescentamento, manutenção e exercício, como factores conseqüentes e determinantes da hierarquia das unidades políticas envolvidas, da evolução específica dos processos relacionais e, conseqüentemente, de uma futura *ordem* sistémica.

Torna-se, pois, essencial reconhecermos o fenómeno do poder e a regra da hierarquia nele baseada, como subjacentes a todo o processo, verificando-se que «a explicação ou determinação da posição ocupada na hierarquia recorre a elementos quantificáveis, todos simplesmente indicativos, designadamente os recursos humanos, materiais, científicos e tecnológicos (...) mas tendo sempre como variáveis fundamentais a *decisão* e a *credibilidade* do poder político (...) [que] não é um facto, é uma relação» (2).

A guerra, correspondendo a uma manifestação violenta da relação conflitual, constitui «a prova (...) que altera ou confirma a hierarquia das potências, a qual se mantém por períodos que decorrem entre cada prova.

---

(2) Cfr. Adriano Moreira, «Relações Entre As Grandes Potências», in *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, n.º 14, 1986/87, Lisboa, AICP, 1989, p. 32.

Esta questão essencial (...) tem como conceito fundamental o de *potência* que, na definição corrente, filiada em Max Weber, se traduz na capacidade de obrigar» (3). Neste sentido, a «paz» que decorre entre as fases violentas do conflito constitui, de facto, a *ordem imposta pelos vencedores*. Para a «escola» realista, nomeadamente na concepção de Raymond Aron, a guerra representa ainda o fenómeno característico que permite conferir autonomia disciplinar ao estudo das Relações Internacionais.

Reportando-nos aos primeiros anos da década de noventa do nosso século, parece ser possível considerar que o fim da ordem internacional saída de Yalta, e inequivocamente terminada na sequência dos acontecimentos registados a partir de 1989, constitui um facto que dificilmente se inscreve no enquadramento das premissas teóricas avançadas e, reciprocamente, estas não encontram correspondência satisfatória verificável na realidade actual. Convém, no entanto, acentuar que este parcial e, certamente, transitório desfasamento teórico permite, ao mesmo tempo, verificar a permanência e consolidar a importância elementar dos factores subjacentes, continuando a ser tecnicamente possível, metodologicamente fundamental e analiticamente recomendável para a condução da investigação científica em Relações Internacionais reconhecer o fenómeno do poder e a regra da hierarquia, bem como o objectivo indeclinável do *interesse nacional*, sistematicamente teorizado por Hans Morgenthau, ainda que em termos concretos substancialmente diferentes dos anteriores.

O fim da ordem internacional anterior constitui, de facto, um fenómeno novo em termos de Teoria das Relações Internacionais, na medida em que o seu desmoronamento não resultou de uma guerra, nem o vazio produzido foi oportunamente preenchido por uma nova *ordem imposta*. Por outro lado, encontraremos sérias dificuldades ao procurarmos identificar os *vencedores* segundo o conteúdo operativo clássico do respectivo conceito.

Sucede, também, que a ordem internacional anterior, e da qual parece termos saído definitivamente, permitiu a verificação empírica de situações e a consolidação teórica de teses que, tendo constituído objecto de exaustiva sistematização ao longo de toda a primeira metade do nosso século, não só determinaram a autonomização disciplinar efectiva do estudo das Relações Internacionais no contexto das Ciências Sociais, como, por outro lado,

(3) Idem, *ibidem*, p. 32.

conferiram uma pertinência irrecusável à centralidade do debate clássico entre «realistas» e «idealistas» ou «utópicos» — com alguma justificada preponderância dos primeiros — e ao conceito de «Estado» como unidade central da análise sistémica, independentemente das recentes actualizações das teorias «clássicas», das inovações metodológicas e da multiplicidade de abordagens paralelas características das últimas três décadas do estudo das Relações Internacionais.

A conjugação destes dois factos revela, não apenas, a necessidade de articulação entre o enquadramento teórico estruturado ao longo do último meio século e o novo contexto globalizante da realidade internacional, como a urgência de actualização dos conteúdos operatórios dos conceitos correntes. Mas evidencia, sobretudo, a exigência de uma descentralização das perspectivas tradicionais de observação e análise das Relações Internacionais, que permita trazer ao centro do «debate paradigmático» realidades elementares fundamentais tradicionalmente marginalizadas em termos teóricos ou secundarizadas no contexto analítico, quando não, controversamente, ignoradas.

### ORDEM E ESPAÇO

O estabelecimento e o desenvolvimento de uma *ordem* entre sociedades politicamente organizadas constituiu um processo de evolução gradual, cujo ritmo de complexificação crescente se encontra directamente relacionado com a especificidade do ambiente sistémico e com o grau de complexidade organizacional interna das realidades societais envolvidas.

Assim, a percepção romana de ordenamento do espaço confunde-se com o próprio conceito de império que, subentendendo o exclusivo da autoridade extensiva a todo o território conhecido, recusa o reconhecimento da «legitimidade de qualquer poder político encontrado, apontando para uma relação imediata entre o estabelecimento da soberania e a definição de um estatuto para os novos súbditos» (\*). Estamos perante a forma mais simples de organização do ordenamento do espaço, na qual a unicidade do poder permite a exclusiva utilização da regra da força, dispensando

---

(\* Cfr. Adriano Moreira, *Direito Internacional Público*, Lisboa, ISCSP-UTL, 1983, p. 12.

qualquer outro tipo de normativismo relacional e, muito menos, a enunciação de princípios jurídicos.

A decadência do poder político imperial, determinante de uma revisão das capacidades logísticas reveladora da inevitabilidade da partilha, evolui no sentido de um policentrismo decisório, ao mesmo tempo que se estabelece «o fulcro de uma nova unidade espiritual, cultural e política de que Carlos Magno será o primeiro símbolo laico» <sup>(5)</sup>, e que o espaço a ordenar se define territorialmente na Europa Central e Ocidental. O factor religioso da nova unidade constituiu, no entanto, uma «implicação do processo político [cuj]a contingência histórica (...) definiu um condicionalismo que levou à criação da República Cristã» <sup>(6)</sup>.

A divisão do espaço europeu entre os príncipes soberanos cristãos e a desagregação do poder da Santa Sé sobre a comunidade cristianizada» <sup>(7)</sup> obrigou a uma segunda revisão logística dos poderes, demonstrando que, perante a impossibilidade de concretização de objectivos hegemónicos, a organização do espaço entre os Estados nascentes — alguns deles já de base nacional — exigia uma complementar modulação do comportamento relacional das novas unidades políticas elementarmente constituídas por território, população e estrutura de poder político.

Verificamos, assim, que, na impossibilidade manifesta de domínio hegemónico, a inevitável coexistência, a gradual partilha do poder e a consequente organização territorial originaram um ordenamento do espaço que teve expressão na pluralidade dos centros de poder político, da qual derivou a necessidade de um normativismo ordenador do relacionamento.

A evidência dessa necessidade, a par da constante da guerra e dos seus efeitos no quotidiano da vivência das populações, levariam ao desenvolvimento progressivo de um idealismo relacional baseado mais na força da razão do que na razão da força. A prática demonstrou, porém, que o poder, o interesse individual dos estados e a capacidade das «boas leis» que, segundo a verificação objectiva e desapassionada de Maquiavel, dependiam das «boas armas», continuariam a prevalecer até à actualidade, sobre o interesse colectivo de observação do normativismo internacional e sobre

<sup>(5)</sup> Cfr. Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, 3.ª ed., Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1987, p. 50.

<sup>(6)</sup> Idem, *ibidem*, p. 50.

<sup>(7)</sup> Cfr. Adriano Moreira, *Direito Internacional Público*, p. 9.

a consciencialização alargada para a existência de interesses comuns da Humanidade que transcendem, tanto em dimensão como em substância, as fronteiras conceptuais operatórias do chamado *estado moderno*, quer nos seus atributos essenciais quer nas suas capacidades de resposta efectiva às problemáticas resultantes do processo de «complexidade crescente» da comunidade internacional.

Será, no entanto, conveniente realçar que não se trata de uma prevalência absoluta ao longo do tempo. De facto, verificar-se-á que os estados incluirão gradualmente nas suas atitudes relacionais, enquanto entidades soberanas, instrumentos e métodos de realização concreta dos seus interesses próprios que, a par do uso da força, permitirão resolver situações conflituais por meios não violentos evidenciando, assim, o reconhecimento da conveniência generalizada do acordo quanto aos procedimentos e do consenso, tácito ou expresso, quanto às regras a observar nas suas relações recíprocas.

A idealização funcional das relações baseadas nesse reduzido denominador comum de interesses objectivamente assumidos constituiria tema de profunda reflexão por parte de numerosos pensadores a que se convencionou designar pelo genérico de «projectistas da paz»<sup>(8)</sup>. «O problema que os transforma numa família de pensamento é o da preservação da paz num espaço onde se multiplicam as soberanias, não obstante a identidade cultural então expressa na realidade e no conceito da República Christiana»<sup>(9)</sup>. A sua perspectiva teórica inscreve-se no legado humanista ocidental, encontrando fundamento no princípio essencial de que todo o método de prevenção das guerras deverá assentar no estabelecimento de uma organização reguladora das relações entre os Estados Soberanos<sup>(10)</sup>.

Os contactos com os «inimigos da cristandade» exigiam, por outro lado, que a efectividade do normativismo acordado ultrapassasse o âmbito geográfico limitado pela coerência dos princípios religiosos e éticos seguidos

(8) A expressão «projectistas da Paz» deve-se, originalmente, ao Professor Doutor Adriano Moreira que a retoma com frequência em vários textos recentes, alguns dos quais aqui citados.

(9) Cfr. Adriano Moreira, «O regresso dos Projectistas da Paz», in *Portugal e o Novo Quadro Internacional*, Lisboa, IDN, 1993, p. 17.

(10) Cfr. F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963, p. 13. Sobre os «projectistas da paz», ver também Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, pp. 87 a 90, *Relações Entre as Grandes Potências*, pp. 17 a 28, e «O Regresso dos Projectistas da Paz», in *Portugal e o Novo Quadro Internacional*, Lisboa, IDN, 1993.

pelos princípios da cristandade e permitisse a aplicação extensiva que a dinâmica expansionista da expansão europeia passava a exigir.

As origens de um normativismo de carácter jurídico e de função mais *directiva* do que *vinculativa*, que mais tarde viria a ser designado por direito internacional coincidem, de facto, com o alargamento do Euromundo, iniciado por Portugal e Castela, e estão intrinsecamente ligados à nova realidade dos contactos entre entidades soberanas — os estados modernos de tipo ocidental que, segundo a sistematização de Bodin, não admitem poder igual na ordem interna nem reconhecem poder superior na ordem externa —, com a necessidade de ordenamento espacial das novas áreas em discussão e de ordenamento normativo das modalidades de relacionamento com as novas realidades sociais e políticas encontradas nessas regiões.

Consubstanciando os primórdios desse normativismo, as bulas papais concedidas pela Santa Sé aos reis de Portugal e Castela demonstram o interesse de Roma no reforço da «República Christiana» através do apoio à expansão e, simultaneamente, na afirmação de uma autoridade supra-estadual — mais tarde exclusiva, perante a concorrência protestante — capaz de exercer uma influência decisiva quanto à problemática do ordenamento do espaço extra-europeu e do normativismo relacional, estabelecendo a doutrina que consagrava o princípio do *mare clausum* <sup>(11)</sup>.

Terão sido, no entanto, o Tratado de Alcáçovas, de 1479, a bula Inter Caetera, concedida pelo Papa Alexandre VI aos Reis Católicos, em 4 de Maio de 1493, e, finalmente, o Tratado de Tordesilhas, celebrado entre Portugal e Castela, em 7 de Junho de 1494, que estabeleceram progressivamente o primeiro ordenamento espacial extensivo à dimensão globalizante.

A organização do espaço Europeu desenvolveu-se, entretanto, no sentido da centralização dos poderes. Registava-se, ao mesmo tempo, um processo de redefinição hierárquia das potências e um aumento do número de estados intervenientes na definição da ordem, a que poderemos agora chamar internacional, e que, generalizadamente, se traduz pela procura da conservação de um equilíbrio possível, sempre instável, baseado na referida

<sup>(11)</sup> Terão revestido especial importância, entre outras, a bula «Sane Clarissimus», do Papa Martinho V, em 1418, a bula pontifícia de Eugénio IV, de 1445, a concessão da Rosa de Ouro a D. Afonso V, em 1454, a bula Romanus Pontifex, do Papa Niclao V, em 1455, a bula Inter Caetera, do Papa Calisto III, no mesmo ano, e a bula Aeterni Regis Clementia, do Papa Sixto IV, de 1418. Cfr. P. Soares Martinez, *História Diplomática de Portugal*, Lisboa Verbo, 1986, pp. 67 e 91-96.



hierarquia e neutralizador das inevitáveis tentativas de domínio hegemónico.

A relação conflitual entre as potências de tendência hegemónica, bem como as resistências verificadas, constituem «fenómenos de definição europeia», mas iniciou-se, inequivocamente, o processo de alargamento do teatro estratégico europeu e, com ele, o âmbito geográfico de aplicação prospectiva operatória do conceito de ordem internacional. De facto, «...no século XVI, os conflitos alcançam na Europa uma dimensão continental, e desenha-se a perspectiva em que começa a tomar força a consideração intercontinental» (12).

A complexificação sistémica gradual e a extensão progressiva da envolvente geopolítica permitem a identificação de algumas noções fundamentais emergentes do contexto de relacionamento, nomeadamente a noção de *equilíbrio*, apesar da sua ainda precária expressão, a noção de *poder funcional* (13) dos pequenos estados, evidente na flexibilidade negocial em coligações alargadas, e, finalmente, a noção de interesses complementares das áreas periféricas estrategicamente significativas e no correspondente diferencial de importância baseada na distância em relação ao centro geográfico do poder, grau de funcionalidade potencial e prioridade variável de objectivos específicos e circunstanciais dos estados, cuja definição de interesses reflecte uma lógica de poder progressivamente influenciada pela componente económica.

Neste período de transição para o século XVII, as novas áreas em discussão alargam-se a um ritmo próprio, diferenciado, e que não encontra correspondência no aumento de capacidade de resposta dos centros de decisão ordenadores do espaço extra-sistémico, evidenciando os primeiros sinais precursores do desfasamento gradual mas inequívoco entre os desenvolvimentos alcançados pelos progressos técnico-científicos e a dimensão utópica fundamental do projecto em curso.

Mas talvez o facto a assinalar no contexto da teoria das relações internacionais seja o de que os estados perdem agora o seu estatuto de exclusividade enquanto agentes das relações internacionais. Outros intervenientes se evidenciam, em grau variável de importância, capacidade e participação.

(12) Cfr. J. Borges de Macedo, *História Diplomática Portuguesa, Constantes e Linhas de Força*, Lisboa, IDN, s. d., p. 73.

(13) Sobre a noção e conceito de «poder funcional», ver Adriano Moreira, «Poder Funcional — Poder Errático», in *Nação e Defesa*, n.º 12, Lisboa, IDN, 1979, pp. 15 a 27.

De facto, «A procura de vantagens e a continuidade das alianças passa a exigir um critério de compensações e apoios não só políticos e estaduais, como dependentes de movimentos religiosos, étnicos ou de posições regionais. Os estados são uma força mas não a única a considerar [no] critério de equilíbrio (...) Nele, as populações, as sociedades, as nações, as religiões têm mais alguma coisa a dizer do que os estados» (14). Esta verificação permite identificar a realidade dos fenómenos característicos de novos tipos de relacionamento emergentes, revelando-se a tendência para o aparecimento futuro de novas categorias de actores e intervenientes qualitativamente diferenciados, consubstanciando a noção conceptual de transnacionalidade.

Ao mesmo tempo, a diversidade de interesses gerada pelo alargamento das áreas consideradas e pela complexidade crescente do relacionamento internacional evidencia o carácter de *divisibilidade espacial* da ordem internacional, que na sua essência conceptual continua a aplicar-se à Europa e, diferenciadamente, às áreas em expansão, bem como uma *divisibilidade elementar* que permite distinguir a ordem diplomático-estratégica da ordem político-económica, ou ainda da ordem ideológico-religiosa, cujos enquadramentos sociais e culturais não encontram correspondência na definição dos limites territoriais dos estados.

### ORDEM E NORMA

Durante o século XVII registar-se-ia uma profunda evolução conceptual em termos de relações internacionais. Após uma primeira fase de definição e extensão espacial da ordem entramos agora num processo decisivo de gradual aperfeiçoamento qualitativo, evidenciado pela complexificação das regras de relacionamento e das técnicas relacionais.

Os progressos da Cristandade na Europa e o seu controverso sucesso perante o avanço turco tinham contribuído para uma identificação territorial entre o velho continente e o domínio geográfico consolidado da fé cristã. Agora começava a tornar-se evidente a percepção de que a noção de Europa não correspondia inteiramente à noção de Cristandade.

Por outro lado, a própria expressão geográfica que conferia unidade ao continente europeu e, em última análise, ao próprio conceito de Europa,

(14) Cfr. J. Borges de Macedo, ob. cit., p. 73.

teria de evoluir perante o reconhecimento de que, apesar da unidade elementar da matriz de enquadramento cultural e ideológico-religioso, a evidente independência política das partes exigia uma nova perspectiva da realidade europeia, considerada agora como um sistema, no qual a multiplicidade de estados e o seu relacionamento mútuo, consubstanciando o conteúdo operatório do conceito de sociedade internacional, se concilia com a originalidade matricial de raiz comum fundamentadora de uma identidade própria, exclusiva e diferenciadora do euromundo.

Este reconhecimento estará na base do desenvolvimento do direito internacional cuja necessidade se justifica pela multilateralidade dos relacionamentos. No início do século, Hugo Grotius reforça a importância do normativismo internacional fundamentando em princípios éticos o desenvolvimento sistematizado das normas reguladoras das relações entre os estados, considerando a sociedade internacional como uma entidade moral que, sem excluir o recurso à «guerra justa», se aperfeiçoaria através do respeito pelas regras de relacionamento tornando mais produtiva e harmoniosa a ordem internacional.

Subsistirá, no entanto, o dilema entre os legados humanista e realista do pensamento ocidental, de conciliação entre as atitudes voluntaristas de respeito consciente por um normativismo jurídico, de função directiva, por um lado, e os comportamentos políticos efectivos dos governantes, baseados na inevitável lógica do poder que fundamenta a hierarquia das potências, a desigualdade de facto e a dinâmica instável do relacionamento entre os estados.

O Tratado de Westphalia, assinado em Münster em 1648, na sequência de uma série de acordos bilaterais celebrados entre os príncipes europeus, é geralmente considerado, no âmbito do estudo das relações internacionais, como o início de uma nova fase na qual se consagra o conceito de estado moderno de base territorial alargada, substituindo tendencialmente o conceito de *cidade* como unidade politicamente organizada, e se assiste à gradual institucionalização do relacionamento entre os estados e à globalização progressiva dos efeitos desse relacionamento.

O estado torna-se a realidade institucional polarizadora das fidelidades políticas socialmente organizadas e territorialmente definidas. Isto é, não só reforça o seu estatuto de actor proeminente das relações internacionais, como, através desse facto, aumenta a flexibilidade instrumental do sistema

de «balança de poderes» reforçando as potencialidades dos seus mecanismos de actuação, perante o recuo da autoridade central anteriormente representada pelo papa ou pelo imperador germânico.

A conceptualização das dimensões externas do estado integrado num sistema de relações internacionais seria debatido, durante o século XVII e princípio do século XVIII, por pensadores como Hobbes, Locke e Rousseau, entre outros. O pensamento de «projectistas da paz» como Crucé, Sully, St. Pierre, Vattel ou William Penn não alteraria as prioridades políticas dos estados que continuariam a submeter a noção de paz à concretização efectiva do «interesse nacional» ou da invocada «razão de estado», frequentemente confundida com a «razão do príncipe».

Mas as problemáticas da natureza do estado, dos princípios subjacentes ao seu relacionamento internacional e do carácter circunstancialmente variável da valorização dos seus elementos constitutivos, atributos, competências externas e funcionalidade sistémica, constituem objecto de análise permanente. E as tentativas de revisão dos conteúdos conceptuais operatórios, a que actualmente se assiste, definem-se mais como uma constante do estudo das relações internacionais, reveladora da vitalidade disciplinar e da dinâmica teórico-conceptual autonomizadora — baseada na evidência inequívoca da controversa aplicabilidade do enquadramento teórico proposto às realidades concretamente verificadas —, do que como uma tendência inevitável imposta pelas circunstâncias decorrentes do fim de uma ordem mundial.

Referindo, aliás, o próprio elemento jurídico do estado, recentemente se concluiu que «o direito positivo internacional não conhece qualquer tipo de definição universal e, muito menos, qualquer definição do mesmo teor quanto aos padrões mínimos de um Estado de Direito. Isto é, o principal sustentáculo da nossa ordem internacional acaba por ser uma crença dependente do movimento das ideias; algo que flutua ao sabor das vagas doutrinárias dos mestres intelectuais e das vulgatas dos comunicadores, na sua relação directa com a opinião pública. Com efeito, neste nosso tempo de incertezas “científicas” os homens não conseguiram ainda entender-se quanto à noção mínima relativamente à matriz institucional susceptível de lhes proporcionar uma relação estável» (15).

---

(15) Cfr. J. Adelino Maltês, *Ensaio Sobre o Problema do Estado*, Tomo II, *Da Razão de Estado ao Estado da Razão*, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1991, p. 9.

O processo diplomático utilizado em Westphalia pode considerar-se inovador não apenas nas técnicas desenvolvidas mas, sobretudo, na forma sequencial dos procedimentos adoptada, fazendo preceder o acordo colectivo final dos necessários contactos e acordos bilaterais garantes da viabilidade do funcionamento do conjunto. A bilateralidade dos contactos, revelando-se insuficiente perante o crescimento da comunidade internacional, exigirá, assim, que a fórmula do *congresso* se converta gradualmente na «forma pública de tratar dos problemas internacionais» (16).

O significado profundo desta evolução funcional dos procedimentos negociais ultrapassa, no entanto, em larga medida, o âmbito diplomático que lhe concede expressão evidente imediata. De facto, a dinâmica dos contactos estabelecidos e os resultados verificados conferem aos procedimentos desenvolvidos um estatuto fundamentador e legitimizador de uma nova ordem baseada nas relações entre estados independentes e soberanos, na qual os governantes dispensarão tendencialmente a intervenção papal.

Reconhecendo em simultâneo o conflito de interesses que os opõe e a exigência de funcionalidade de uma norma comum de relacionamento, os príncipes europeus iniciam uma deriva, teórica, a princípio, mas gradual e contínua, em relação à autoridade religiosa, claramente evidenciada pela atitude laica que a nova fórmula diplomática revestiu. De facto, «a religião foi aí tomada como mero dado de ponderação política (...) [o que] Corresponhia a uma evolução de mentalidade pela qual os problemas e os interesses práticos do estado passavam a ter muito mais importância do que os fundamentos do poder, antes mesmo destes últimos passarem a ser tomados como natureza imediata. O que começou a verificar-se foi o desinteresse pelas exigências normativas (ainda que de mera invocação teórica) para as justificações de governo» (17). A influência da «razão de estado» nos processos decisórios e nas atitudes justificativas dos governantes tornar-se-á gradualmente mais acentuada em relação à «razão da natureza de Grotius ou à razão da humanidade e da religião, de Erasmo» (18).

A correspondência necessária entre a noção de equilíbrio e a prática das alianças, a «ponderação relativa da força dos estados» e o «exame

(16) Cfr. J. Borges de Macedo, ob. cit., p. 178.

(17) Idem, ibidem, p. 177.

(18) Cfr. William C. Olson, A. J. R. Groom, *International Relations Then and Now* London, New York, Routledge, 1991.

constante das viabilidades de equilíbrio», visando a contenção preventiva de potenciais tendências hegemónicas, conferiam funcionalidade diplomática e estratégica acrescida às pequenas potências, pelo que estas podiam representar em termos de apoios compensatórios no contexto negocial. «E, assim, de fase em fase, se chegou ao critério de “segurança colectiva” do século XX, com a definição hierárquica planetária dos estados, quanto à responsabilidade da segurança geral» (19).

Entretanto, o evidente recuo das hegemónias, acentuando a consciencialização dos povos para o significado do facto nacional, originando o recrudescimento da importância dos pequenos estados e revelando, por outro lado, a «insuficiência política da Europa para uma unidade real substituída pela vigilância mútua» (20), funcionou como catalizador decisivo para a idealização da correspondência elementar entre o conceito operacional de estado moderno e o fenómeno cultural cuja expressão sociológica se define na identidade nacional. A noção de que seria possível e desejável a consagração da «força do nacionalismo como determinante política primordial», é teorizada em meados do século XVII por James Bolingbroke, ministro da guerra britânico, no seu livro *Idea of a Patriot King* (21).

Ao mesmo tempo, o âmbito geográfico alargado de aplicação do Tratado de Westphalia «aumentava consideravelmente os perigos de guerra, ao fazer repercutir, nas áreas centrais, os débeis equilíbrios das zonas marginais. O papel das nações tornou-se, pois, essencial» (22). No entanto, as dificuldades encontradas ao longo das tentativas de concretização do ideal político do estado-nação revelariam que, para além da sua frequente inviabilidade no contexto europeu, a formalização convencionada do conceito teórico e, mais tarde, a exportação do modelo político que lhe corresponde para áreas extra-europeias, o tornariam, não apenas, num objectivo político de complexa, se não controversa, aplicabilidade mas, sobretudo, num factor de instabilidade constante no processo de definição de fidelidades das unidades socioculturais politicamente organizadas sob a forma de estados e, certamente, num conceito de operacionalidade concreta inequivocamente limitada.

(19) Cfr. J. Borges de Macedo, ob. cit., pp. 178-179.

(20) Idem, ibidem, p. 179.

(21) Cfr. William C. Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., p. 12.

(22) Idem, ibidem, p. 180.

## ORDEM, PAZ E CONFLITO

O último quartel do século XVIII, marcado pela independência dos Estados Unidos e pela Revolução Francesa, bem como pelo aparecimento de pensadores cujas propostas evidenciavam o fim do Iluminismo, constituiu uma época de transição fundamental para o desenvolvimento das relações internacionais.

A noção de funcionalidade do relacionamento internacional <sup>(23)</sup>, profundamente radicada no pensamento dos «projectistas da paz», permanece subjacente a todas as fórmulas avançadas para a organização dos contactos e para a solução dos conflitos surgidos no seio da comunidade dos estados, bem como em todas as propostas para a implementação de mecanismos interestaduais que possibilitem a preservação da paz ou, na sua impossibilidade, que viabilizem, pelo menos, a manutenção do sistema a que conveniou designar-se por «balança de poderes» <sup>(24)</sup>.

Inscrita no enquadramento político-diplomático iniciado em Westphalia, assente nos «pilares» fundamentadores do estado soberano e dos novos modos de relacionamento, a ordem internacional constitui agora uma realidade evidente consubstanciada num conjunto de referências de verificação empírica ou de expressão jurídico-conceptual, implicando a reciprocidade do reconhecimento entre os agentes e a regularidade dos comportamentos relacionais teoricamente baseados mas, de facto, apenas modulados de forma incipiente pela componente jurídica de um normativismo internacional nos primórdios da sua evolução.

Terminado o período da sua gradual definição, as problemáticas decorrentes da ordem internacional situar-se-ão, futuramente, no plano da sua preservação estrutural elementar, nomeadamente através da conciliação da realização dos interesses específicos dos estados, com a necessidade crescentemente sentida de contenção dos conflitos e com a conseqüente exigência

---

<sup>(23)</sup> O termo «internacional» aparece pela primeira vez no título da obra de Jeremy Bentham *Principles of International Law*, conjunto de quatro manuscritos onde se inclui o *Plan of an Universal and Perpetual Peace*, escritos entre 1786 e 1789 mas publicados apenas em 1843 no contexto das suas «Obras Completas». Cfr. F. H. Hinsley, ob. cit., p. 81 e nota 1 do cap. 5, e William C. Olson e A. J. R. Groom, ob. cit., p. 19.

<sup>(24)</sup> A expressão «balança de poderes», frequentemente utilizada no estudo das relações internacionais e definidora de um conceito de relacionamento, é utilizada a partir do título do ensaio de David Hume, *Of the Balance of Power*, de 1742.

de manutenção da paz, ao longo de um processo que exigirá a permanente gestão de um número crescente de variáveis interactuantes e de sinergias diversificadas, num ambiente de acelerada complexidade evolutiva. «A “pré-história” da disciplina das relações internacionais estava prestes a ser substituída pela internacionalização do processo político, primeiro na forma de uma coligação militar constituída para restaurar a balança de poder, seguida pelo que veio a chamar-se o Concerto da Europa» (25).

Em 1815, após a Revolução Francesa e o episódio napoleónico, o Congresso de Viena oficializava a hierarquia das potências ao consagrar o princípio do directório e estabelecia a prática dos congressos periódicos cujo sistema pretendia conferir estabilidade ao «concerto europeu». A «balança de poderes» adquiria agora uma base institucional que funcionaria durante um século. Por outro lado, as teses liberais e o reforçado princípio das nacionalidades dificultariam a conciliação de interesses dos estados e estariam na base das revoluções de ideário nacionalista de difícil contenção que, frequentemente, determinam a reformulação do mapa político da Europa.

As guerras da Revolução e as tentativas hegemónicas napoleónicas, ao mesmo tempo que contribuíram para a expansão das ideias liberais, da noção de direitos do Homem e da importância do facto nacional, demonstraram, pelo exagero e extensão dos seus efeitos, que o fenómeno da guerra deveria merecer, de forma concreta e permanente, a atenção dos governantes como meio de serem encontradas soluções que permitissem gradualmente evitá-la.

A incapacidade dos governos, frequentemente condicionados pela nova experiência da aplicação das doutrinas liberais e de práticas de participação popular democratizantes, cedo se converteu em descrédito perante as opiniões públicas que, legitimadas e valorizadas através da sua participação directa nos processos revolucionários liberais, aparecem no novo contexto político ainda com importância relativamente atenuada mas seguramente crescente em termos de força de pressão.

Os erros e as incapacidades dos governos, denunciados, entre outros, por J. Stuart Mill, alimentavam a convicção de que o entendimento entre nações e sociedades seria mais efectivo do que as tentativas frustradas de

---

(25) Cfr. William C. Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., p. 13. T. do A.



conciliação entre estados e governos, já que decorreriam de uma natural identidade de interesses, nomeadamente no progresso das condições de vida das populações, bem como da percepção da importância acrescida das opiniões públicas nos processos decisórios. Outros, como Kant, acreditavam que a «paz perpétua» seria antes o produto resultante da conflitualidade internacional solucionada através da luta entre os estados, ou, como Marx e Mazzini, que perspectivavam a solução para a paz fora do contexto das relações políticas internacionais, remetendo-a para a concretização de condições económico-sociais que apelavam à fidelidade horizontal baseada na solidariedade internacionalista de classe como substituto da lealdade política nacional <sup>(26)</sup>.

Em meados do século XIX a Guerra da Crimeia, a Guerra da Secessão nos Estados Unidos e, mais tarde, o conflito franco-prussiano vieram alertar os governos e as populações para os efeitos inesperados resultantes da aplicação dos progressos tecnológicos ao serviço da estratégia e das táticas militares. Acentuava-se a perspectiva anglo-saxónica de necessidade imediata da preservação da paz e da manutenção do sistema de «balança de poderes», desvalorizando-se, em consequência, as concepções federalistas e parlamentares de organização das relações intra-europeias, revelando-se já os princípios embrionários do futuro debate teórico-clássico do estudo das relações internacionais entre realistas e idealistas.

Mas, a par da inoperância imediata das teses idealistas, a importância crescente da preservação da paz na Europa estaria na origem de numerosas abordagens, inovadoras pelo seu pragmatismo e cuja sistematização conduziria ao estudo temático da «resolução de conflitos». Entre elas destaca-se a eventualidade avançada por Mougins de Rocquefort em 1889, e mais tarde concretamente verificada, de obtenção de consenso intergovernamental sobre a possibilidade de aplicação de «sanções legítimas» e de «compromissos da soberania nacional» como meios de prevenir ou conter formas violentas de manifestação da conflitualidade internacional <sup>(27)</sup>. No plano das realizações concretas, as Conferências de Paz de Haia, de 1899 e 1907, convocadas sob os auspícios do imperador russo, tentavam já consciencializar os governantes para as implicações de um conflito maior e para a limi-

<sup>(26)</sup> Cfr. F. H. Hinsley, *ob. cit.*, pp. 111-113.

<sup>(27)</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 31.

tada capacidade de previsão dos homens perante a capacidade insuspeitada da ciência e da técnica.

A comunidade internacional ensaiara ao longo do século XIX os primeiros passos de um processo de evolução complexificadora e de progressiva institucionalização. E se «na história da Europa moderna só muito raramente antes do século XVIII as propostas de solução dos problemas internacionais eram prioritariamente dirigidas à preservação da paz» (28), a lógica do poder revelou-se progressivamente sujeita ao compromisso da avaliação dos custos comparados com a liquidez efectiva dos resultados, recomendando com crescente grau de evidência o recurso sistemático à diplomacia e à negociação internacional. A par do indiscutível carácter prioritário do interesse nacional de cada estado, evidenciava-se a existência inequívoca de uma «harmonia de interesses» quanto à preservação da estabilidade no plano do relacionamento internacional.

«O excessivo preço do sucesso» tornou-se, gradualmente, um elemento fundamental a considerar, devendo, por isso, a guerra, «libertar-se da rigorosa lei da necessidade lógica e procurar a ajuda do cálculo de probabilidades» (29). Esta recomendação, sugerida no início do século, reconheceu a guerra como natural e inevitável nas relações entre os países, teorizada por Von Clausewitz numa perspectiva integrada dos grandes desígnios do estado, indissociável da sua política geral, mas, apenas, como continuação dessa política por outros meios (30), isto é, como alternativa instrumental complementar de concretização dos interesses do estado e não como meio necessariamente exclusivo e automático de alcançar os objectivos propostos ou de resolver conflitos internacionais. No entanto, ela partia ainda do princípio implícito de que seria sempre possível quantificar prospectivamente o balanço entre custos e resultados, estabelecendo, com um mínimo de segurança, uma margem de sucesso garantido perante um passivo de perdas aceitáveis, onde a imponderabilidade elementar se inscrevia sempre dentro de limites previsíveis.

Os efeitos surpreendentes resultantes da aplicação dos progressos técnicos e científicos aos ambientes de guerra vividos durante o século XIX na Europa permitiram perspectivar um futuro próximo em que as estratégias

(28) Cfr. F. H. Hinsley, *ob. cit.*, p. 1.

(29) Cfr. Von Clausewitz, *Da Guerra*, Lisboa, Europa - América, s. d., p. 51.

(30) *Idem*, *ibidem*, p. 46.

e as táticas sofreriam profundas alterações, mas no qual também à sociedade no seu todo, e em particular às populações civis, seriam exigidos graus progressivamente mais elevados de participação activa e de envolvimento directa. As já referidas conferências de paz realizadas em Haia, na transição para o nosso século, reflectem, entre outras problemáticas, nomeadamente financeiras, relativas aos custos dos armamentos, esses receios concretos, e traduzem inequivocamente a preocupação com a extensão dos efeitos e com a dimensão potencialmente incontrolável de um futuro conflito. «Nos últimos anos do século XIX, pela primeira vez (...) as propostas de paz seriam formuladas mais pelo receio dos perigos da guerra do que em consequência do seu desencadeamento» <sup>(31)</sup>.

Por outro lado, o alastramento geográfico do «euromundo» e os efeitos extra-europeus dos conflitos entre as potências europeias, já evidentes em Westphalia mas inequivocamente confirmados e acentuados em Utrecht, em 1713, e em Paris, em 1763, foram ampliados durante o século XIX pela *exportação* da própria conflitualidade intra-europeia para as novas áreas de ocupação efectiva, bem como pela afirmação e reconhecimento irrecusáveis de duas futuras grandes potências emergentes fora do contexto geográfico do velho continente, os Estados Unidos e o Japão.

Estes factos exigiram a extensão do ordenamento institucionalizado aos novos espaços, processo que culminava com a assinatura da Acta Final da Conferência de Berlim em 1885. Ao ordenamento espacial da totalidade do globo habitado corresponderia progressivamente um ordenamento normativo das relações entre os estados europeus nas suas zonas de influência extra-europeia e as novas grandes potências referidas. Também nas novas áreas, a expressão violenta da conflitualidade europeia se tornou uma ameaça à preservação da paz no próprio continente europeu, correspondendo a um alargamento geográfico progressivo das fronteiras dos estados europeus e a um conseqüente aumento das potencialidades concretas de conflito.

Foi exactamente perante a realidade trágica vivida no dealbar do nosso século que se sentiu claramente a necessidade de explicação exaustiva dos fenómenos conflituais do relacionamento internacional e se evidenciou a exigência intelectual de compreensão dos comportamentos da comunidade internacional como ponto de partida para o estudo disciplinar siste-

<sup>(31)</sup> Cfr. F. H. Hinsley, ob. cit., p. 1.

mático das Relações Internacionais. «A crescente necessidade de evitar a guerra serviu, compreensivelmente, como o maior estímulo para o estudo das Relações internacionais» (32). Por outro lado, a complexidade das sinergias relacionais e a diversidade das variáveis envolvidas evidenciava o carácter inevitavelmente interdisciplinar da nova área das Ciências Sociais que agora iniciava o seu processo de autonomização.

De facto, os primeiros trabalhos de enquadramento sistemático das problemáticas mundiais, compreendendo perspectivas sectoriais interrelacionadas, apareceram durante a Primeira Guerra Mundial, provenientes de autores especializados em áreas disciplinares diversificadas, nomeadamente economistas, cientistas políticos, advogados especializados em Direito Internacional, geógrafos e historiadores. A expressão «Relações Internacionais» terá sido utilizada pela primeira vez, na sua acepção de área de estudo específico, na obra colectiva *An Introduction to the Study of International Relations*, da autoria de Arthur Greenwood, economista de Harvard, com A. J. Grant, J. D. Hughes, P. H. Kerr e F. Urquhart, publicada em Londres, em 1916, seguida, em 1919, pelo estudo de D. P. Heatley, *Diplomacy and International Relations*, e no ano seguinte pelo título *International Relations*, de S. H. Allen (33).

As consequências do primeiro conflito mundial, a extensão dos seus efeitos sociais e económicos, demonstrariam, entretanto, aos governantes e às populações, a importância vital de se evitar a todo o custo uma nova guerra. Por outro lado, o rápido e confuso processo que levava às declarações de guerra e ao desencadear das hostilidades deixara os responsáveis políticos perplexos perante a súbita inoperância dos aparelhos diplomáticos. «Estava longe de ser evidente a razão pela qual a guerra tinha começado. Parecia absurdo que o assassinio de um arquiduque austríaco na Bósnia pudesse levar a uma declaração de guerra britânica à Alemanha, ostensivamente justificada pela violação da neutralidade belga. (...) Além disso, após o sucesso das grandes potências em manterem a paz em várias crises

(32) Cfr. Trevor Taylor, ed., *Approaches and Theory in International Relations*, London e New York, Longman, 1978, «Introduction: the nature of international relations», p. 7. T. do A.

(33) Cfr. William C. Olson e A. J. R. Groom, ob. cit., p. 52, 68 e 130.

antes de 1914 era difícil compreender o que tornava tão especial o facto que, finalmente, despoletara a guerra» (34).

O envolvimento americano numa guerra mundial contrariava, por seu lado, toda a tradição do isolacionismo e da não intervenção recomendada pela «doutrina de Monroe», exigindo uma abordagem conducente à explicação do fenómeno, ao esclarecimento dos responsáveis políticos e da opinião pública, bem como ao estudo das medidas necessárias à prevenção de um novo conflito.

Nesse sentido foram criados, logo após o fim da guerra, dois institutos de investigação, o Royal Institute of International Affairs, em Londres, e o Council on Foreign Relations, em Nova Iorque. «Mas enquanto governos, fundações e institutos, por razões completamente diversas, podiam estimular o estudo sistemático das Relações Internacionais, a área disciplinar tinha ainda que encontrar o seu espaço na universidade» (35). As primeiras cadeiras de Relações Internacionais começariam, em breve, a ser leccionadas em regime permanente. Em 1919, no University College of Wales, em Aberystwyth, era criada a cadeira Woodrow Wilson de Política Internacional, sob a regência de Alfred Zimmern, de Oxford, à qual se juntaram as cadeiras Montague Burton, leccionadas a partir de 1922, e, a partir de 1923, na London School of Economics and Political Science e na Universidade de Oxford (36).

Também em 1922 se dava início à publicação do *Cumulative Book Index* que integrava títulos de Direito Internacional e de Relações Internacionais sob a designação comum de «International Law and Relations», enquanto nos Estados Unidos, onde, talvez devido às origens predominantemente jurídicas da abordagem inicial, o processo de autonomização disciplinar se revelará mais lento, Elizabeth Read publicava, em 1925, *International Law and Relations*, sobre o conteúdo objectivo das Relações Internacionais, tema retomado em Cambridge por Pearce Higgins no seu *Studies in International Law and Relations*, em 1928 (37), na tradição britânica de abordagem de origem histórica. Ainda em 1927 seria criado, em Genebra, o famoso Institut Universitaire des Hautes Études Internationales.

(34) Cfr. Trevor Taylor, ob. cit., p. 5. T. do A.

(35) Cfr. William C. Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., p. 75.

(36) Cfr. Trevor Taylor, ob. cit., p. 5.

(37) Cfr. William C. Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., p. 63.

As circunstâncias decorrentes da conjuntura internacional, caracterizada pela necessidade evidente do estudo aprofundado das complexas relações de causalidade que conduziram ao conflito, mas, sobretudo, do carácter de potencial aplicação preventiva dos resultados obtidos através da investigação, na génese e desenvolvimento uma nova ordem internacional, determinavam, assim, a fundamentação político-sociológica e as bases académicas de uma abordagem disciplinar autónoma a uma nova área de conhecimento específica no âmbito das Ciências Sociais.

Durante as últimas décadas do século XIX e o primeiro quartel do século XX, as teses realistas e idealistas, partindo de perspectivas radicalmente diferentes, convergiam na percepção generalizada da necessidade de prevenção dos conflitos e do estabelecimento de uma ordem internacional estruturada e com capacidade funcional efectiva para a preservação da paz. Mas, apesar dos efeitos catastróficos da Grande Guerra, seriam as teses idealistas, reforçadas pela crescente importância das opiniões públicas, que estariam na base de um acentuado desenvolvimento teórico, acompanhado de intenso debate que, ultrapassando o plano «intelectual» dos intervenientes, procurou envolver gradualmente ou, pelo menos, conseguir a atenção participativa dos responsáveis políticos no âmbito de instituições de investigação dedicadas ao estudo da paz e dos mecanismos estruturais necessários à sua preservação e à resolução pacífica de conflitos, criadas em Inglaterra, Estados Unidos, França, Holanda e noutros países.

No final da Grande Guerra, as complexas tentativas de restabelecimento de uma ordem internacional revelavam, entre os responsáveis políticos, a ausência de consenso generalizada quanto às causas que tinham estado na origem da crise que levava ao conflito. Por outro lado, a controversa operacionalidade das soluções adoptadas, a formalização do projecto idealista do estado-nação, nos «14 pontos de Wilson», e a estrutura normativa saída de Versailles e consolidada no Tratado de Locarno e no Pacto Briand-Kellog, condenando a utilização da violência entre os estados, apenas conseguiram transformar o período que decorreu entre as duas guerras mundiais num «armistício de vinte anos».

As fragilidades de um sistema de resolução de conflitos, pensado em termos de futuro, mas concebido, ainda, à luz de uma tentativa de aperfeiçoamento do «concerto da Europa» e da «balança de poderes», que revelara as suas potencialidades ao longo de um século, ficaram claramente evidentes tanto nas divergências de percepção e de perspectiva entre os

vencedores como nas decorrentes dificuldades de negociação e estabelecimento de acordos, às quais se veio juntar a inoperância demonstrada pela primeira estrutura institucional de representação internacional permanente, a Sociedade das Nações, de certo modo o modelo experimental de transição entre «a fórmula do congresso» e o futuro enquadramento institucional de vocação universalista.

A medida que o fracasso da organização se evidenciava através da sua inoperância funcional e da inconsequência das resoluções e sanções aplicadas, as teses idealistas iam cedendo perante os conceitos realistas da proeminência do poder efectivo dos estados, verificada na defesa intransigente dos interesses nacionais, através da utilização da violência como método de resolução dos conflitos internacionais.

Sob os seus auspícios, o desenvolvimento académico do estudo disciplinar das Relações Internacionais conheceria progressos notáveis, nomeadamente no âmbito das realizações do International Institute of Intellectual Cooperation, sediado em Paris, promotor das Conferências de Estudos Internacionais. A primeira Annual Conference of Institutes for the Scientific Study of International Relations teve lugar em Berlim, na Deutsche Hochschule für Politik, em 1928, onde estiveram representadas as principais instituições ligadas à investigação e ao ensino das Relações Internacionais. Na conferência realizada no ano seguinte, em Londres, seria aprovada a Resolução IX apelando à discussão académica internacional sobre os métodos de ensino, organização temática de cadeiras e programas, bem como ao intercâmbio de experiências e de professores, à semelhança da Conference of Teachers of International Law and Related Subjects, e na sequência da qual se realizariam os encontros que levaram à criação da British International Studies Association.

Outras realizações, ainda sob os auspícios da Sociedade das Nações, foram as publicações dos trabalhos das referidas conferências, bem como de estudos analíticos realizados sobre os resultados desses trabalhos e de outras obras destinadas à divulgação institucional, ao desenvolvimento de um espírito de cooperação internacional e de uma «mentalidade internacional» desperta para as problemáticas futuras e para a crescente importância das questões internacionais.

Os progressos tecnológicos alcançados durante o século XX provocariam a conseqüente mundialização dos teatros estratégicos, o aparecimento

de um novo conceito de guerra, de uma nova perspectiva do inimigo, extensiva a toda a sociedade envolvida, que importa agora não só derrotar como destruir, levando às últimas consequências o objectivo final de inviabilização do próprio estado.

Finalmente, com o advento do nuclear, a humanidade encontra-se perante a evidência do «risco maior» <sup>(36)</sup> e do seu potencial efeito de aniquilamento total e definitivo da espécie, conferindo à forma violenta do conflito uma dimensão virtualmente existencial e ao estudo científico das Relações Internacionais um significado de inequívoca pertinência disciplinar e de exigência autonómica, num contexto irrecusável de clara inevitabilidade ética e intelectual.

### ORDEM E GUERRA FRIA

O carácter decisivo da intervenção americana no segundo conflito mundial forneceu uma inequívoca possibilidade de percepção antecipada quanto ao papel fundamental que a superpotência transatlântica seria chamada a desempenhar na construção de uma nova ordem mundial. O desenvolvimento da tecnologia nuclear e a verificação objectiva dos efeitos conseguidos através da sua utilização aplicada para fins político-estratégicos condicionaria, por seu lado, os limites aceitáveis de um futuro conflito. A paridade nuclear que, em breve, viria a estabelecer-se entre os Estados Unidos e a União Soviética, e o afastamento desta superpotência em relação aos desígnios da Carta das Nações Unidas, constituíram os parâmetros de modulação comportamental que, a par dos primeiros já referidos, dariam forma a uma ordem internacional que vigorou durante cerca de meio século.

No plano do enquadramento normativo, os acordos de Yalta e Potsdam e o texto da Carta das Nações Unidas reuniram as directivas jurídicas fundamentais que deveriam orientar as acções dos estados no seu relacionamento internacional.

---

<sup>(36)</sup> A expressão «risco maior», ou «risco tecnológico maior», aparece em vários textos do Professor Doutor Adriano Moreira, e refere-se à noção de total incapacidade humana de controlo sobre os efeitos resultantes de um acidente tecno-ecológico, independentemente do grau de capacidade de manipulação e controlo da tecnologia envolvida, bem como dos graus de prevenção aplicada e de previsibilidade estimada, ponderados em termos de cálculo de probabilidades.



Poderemos considerar, à luz do conteúdo operacional estabelecido para o conceito de *ordem*, que estão presentes os elementos necessários ao desenvolvimento de um padrão de comportamento regular ou sistemático verificável. Acontece, porém, que a nova ordem internacional terá um âmbito de aplicação à escala planetária, à qual corresponde uma variação gradativa de critérios e de áreas geográficas e sectoriais dessa aplicação e, consequentemente, dos padrões de comportamento correspondentes, o que permite concluir pelo carácter de *divisibilidade* da nova ordem internacional e pela desigualdade *de facto* entre os membros da comunidade internacional, quase todos eles participantes em termos de igualdade soberana *de direito* na Assembleia Geral das Nações Unidas.

Verifica-se, pois, que, subjacente à nova ordem, e transitando das ordens anteriores, os elementos de continuidade da hierarquia das potências, da detenção do poder efectivo e da realização do interesse nacional, determinarão, em última análise, os critérios de observância, aplicabilidade e interpretação das normas jurídicas, bem como os termos de aceitabilidade circunstancial dos comportamentos relacionais, atribuindo-lhes o grau de importância recomendado pela estratégia conducente à realização de objectivos previamente fixados.

Por outro lado, e como elemento inovador, registar-se-á o aparecimento de uma cooperação internacional que, reforçada pela necessidade, reconhecida como interesse colectivo, de limitar o grau de violência conflitual, poderá, pela primeira vez, ser considerada como uma alternativa válida, ainda que nem sempre viável, à competição entre os estados. De facto, a dissuasão nuclear, actuando como elemento estabilizador da relação bipolar «instrumento último da regulação» Leste-Oeste e, ao mesmo tempo, característica intrínseca do próprio conflito, «*protegia* o sistema internacional contra os excessos da guerra convencional» (39).

A justificada prevalência do factor diplomático-estratégico ou, por vezes, de um alegado factor político-ideológico, sobre as questões de ordem económica actuou, por sua vez, como condicionante dos ritmos de desenvolvimento económico e da definição das relações «norte-sul», subordinan

---

(39) Cfr. Zaki Laidi, (dir. de), *L'Ordre Mondial Relâché. Sens de Puissance Après la Guerre Froide*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Berg 1992, p. 13.

do as potências a uma «solidariedade política» limitadora dos efeitos dos «diferendos económicos» (40), mas viabilizando, em consequência, o desenvolvimento quantitativo e qualitativo de novas formas de cooperação internacional e de interacção transnacional que evidenciam o fenómeno de uma crescente interdependência, ao mesmo tempo que aumentam o número de variáveis interactuantes no plano das relações internacionais.

As manifestações violentas tidas como inevitáveis ou, simplesmente, julgadas convenientes, serão, por comum acordo, tácita ou explicitamente remetidas para teatros periféricos, subordinadas às exigências do factor político-estratégico do conflito central, convertendo-se em «conflitos marginais» de expressão militar tecnicamente limitada, pelas entidades patrocinadoras, ao plano da guerra convencional e humanamente protagonizados, por «procuração», pelas populações locais. Na ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, os conflitos marginais reflectem, pois, os limites possíveis da expressão violenta do conflito central.

Neste contexto, em que as áreas geográficas de domínio territorial directo, influência exclusiva e competição recíproca, se definem pela valorativa do espaço em relação ao centro, e onde a posse da tecnologia nuclear define, num «condomínio de responsabilidade», uma bipolaridade estratégica limitadora da conflitualidade fundamental em termos de expressão violenta, a identificação de interesses comuns permitirá a optimização de mecanismos de solidariedade ao longo de um processo de alternância crise/détente.

O diálogo permanente, suscitado pela inevitabilidade das interdependências e sectorialmente extensivo a todas as áreas de potencial cooperação/competição, exigiu uma modulação progressiva dos comportamentos e gerou uma gradual diversificação complexificadora dos instrumentos e das técnicas relacionais que conferem expressão diferenciada às relações internacionais da segunda metade do nosso século e na qual se insere a noção conceptual de «cultura comum da dissuasão» (41).

A Carta das Nações Unidas, elaborada pelas potências vencedoras, não pode classificar-se como uma versão melhorada do Convénio da Sociedade das Nações, eventualmente alterado perante o fracasso desta organização,

(40) Cfr. idem, ibidem, pp. 13-14.

(41) Cfr. idem, ibidem, p. 13 e nota 1, citando Ernst-Otto Czempiel, James N. Rosenau (eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges. Approaches to World Politics for the 1990's*, Lexington Lexington Books, 1989, p. 178.

ou à luz da experiência decorrente do processo internacional que conduziu ao segundo conflito mundial e que determinou os alinhamentos. A combinação otimizada do princípio aristocrático do directório, aplicado no Conselho de Segurança, com o princípio democrático parlamentar, aplicado na Assembleia Geral, resulta, em termos de prática política, no reforço jurídico acentuado dos poderes atribuídos aos membros permanentes do Conselho.

A consagração institucional do fenómeno da hierarquia das potências, naturalmente baseada numa diferenciação verificável de capacidades efectivas, significa, concretamente, a aceitação generalizada da fixação jurídica dessa diferenciação, como elemento justificativo da desigualdade de facto bem como do aumento dos poderes descricionários exclusivos em termos de decisão, dos membros permanentes do Conselho, ao qual corresponde um aumento de obrigatoriedade de observância por parte de todos os outros. Numa análise comparativa entre os dois documentos concluía-se, em 1946 que «em vez de se limitar a soberania dos estados, aumentara-se, de facto a soberania das grandes potências» (42).

Em termos práticos, o poder político-institucional das grandes potências ficou, de facto, acrescido. A realidade demonstra, porém, que o alcance da Carta é substancialmente mais vasto tendo-se procurado definir os princípios e as linhas de força orientadoras dos comportamentos de uma comunidade internacional cujas dimensões, em termos de número de estados, seria drasticamente aumentada numa evolução inequivocamente complexificado ra dos relacionamentos.

A nova organização não era já uma simples «liga de nações». Eram-lhe atribuídos estrutura, cargos, funções e objectivos próprios, diferenciados e independentes daqueles dos seus membros, ao mesmo tempo que era criada uma «constelação» crescente de agências especializadas numa perspectiva universalista de organização mundial. A Carta estabelecia, por outro lado, os parâmetros da futura descolonização, da edificação de uma futura ordem económica internacional, e fixava um denominador comum sobre a observância dos direitos dos povos e dos indivíduos.

O primeiro objectivo da Organização, através do Conselho de Segurança, é, no entanto, a manutenção da paz e da segurança internacional e :

---

(42) Cfr. J. L. Brierly, «The Covenant and the Charter», in *British Year Book of International Law*, 1946, citado por F. H. Hinsley, ob. cit., p. 335 e nota 1 do cap. 16.

decorrente preservação do funcionamento da ordem mundial nascente, estruturada, como referimos, segundo os princípios determinados pelos vencedores. Os novos poderes do Conselho são, assim, justificados pela dimensão e importância dos objectivos fixados. «A Carta estava menos interessada nas resoluções legais e justas; o grande perigo era a guerra e qualquer solução era melhor do que a guerra (...) O Conselho de Segurança actuaria num conflito apenas para preservar a paz, não para conseguir uma solução» (43).

O «condomínio de responsabilidade» das superpotências, derivado da paridade nuclear e originador da estratégia de dissuasão e da permanente competição armamentista, em breve conduziria a comunidade internacional para a situação de «paz impossível e guerra improvável», ao longo de uma «guerra fria», através de uma coexistência pacífica de controverso significado, baseada no «equilíbrio do terror» e no reconhecimento de uma bipolaridade estratégica que, limitando a expressão violenta do conflito, relegou a estrutura jurídico-institucional para um plano de utilização circunstancial subordinada às necessidades da conjuntura político-diplomática e estratégica.

A característica eminentemente maquiavélica da cena internacional não impediu, no entanto, que, no contexto estrutural da nova ordem, se verificassem alguns avanços da componente humanista do legado político ocidental. Assim, também o debate teórico das Relações Internacionais, entre realistas e idealistas, encontrou novas perspectivas e elementos de desenvolvimento.

As teses realistas, compreensivelmente reforçadas pelos acontecimentos verificados, davam origem a uma literatura de carácter político-estratégico e geopolítico, iniciando-se as temáticas específicas do controlo de armamentos e da estratégia de dissuasão num ambiente bipolar, ao mesmo tempo que o clássico de Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, publicado em 1948, recuperava as virtualidades da «balança de poderes», considerada uma aquisição positiva através de experiências anteriores. Em 1951, o seu *In Defense of the National Interest* reforçava o conceito de interesse nacional definindo o que deveria ser o papel dos Estados Unidos no novo contexto internacional, atribuindo uma dimensão de dever *moral* ao destino manifesto da grande nação americana de liderança do Ocidente, devendo a sua «estrela guia» conduzir o país sempre «em defesa do interesse nacional».

---

(43) Cfr. Idem, *ibidem*, p. 338.

Mas os teóricos da «power politics» encontrarão críticas e elementos de debate e oposição por parte dos idealistas, entre os quais se inicia uma nova literatura influenciada também pela coexistência pacífica e mais tarde pelo enquadramento relacional proporcionado pela «détente», sobre «peace research», gestão de crises e resolução de conflitos, mas, sobretudo, empenhada em acentuar e fazer prevalecer o papel da organização mundial, progressivamente institucionalizada. Uma nova funcionalidade organizacional começava a evidenciar-se através do desempenho consequente de uma série de organismos de âmbito sectorial e regional.

Ao mesmo tempo, começavam a verificar-se sinais de desfasamento teórico-conceptual entre a estrutura de enquadramento tradicional do realismo e os desenvolvimentos registados na nova ordem internacional, apontando para a necessidade inequívoca de revisão dos conteúdos operatórios e para a inovação de conceitos e propostas teóricas perante as novas realidades. Os fenómenos da integração, das interdependências, da importância progressiva das opiniões públicas e da dinâmica irreversível introduzida na cena internacional através da participação gradual mas crescente de forças transnacionais diversificadas, estarão, assim, na origem de novas abordagens teóricas.

As clássicas abordagens teóricas das Relações Internacionais, centradas no Estado, como unidade básica de análise e nas relações de poder como determinante fundamental dos comportamentos, juntar-se-ão outras, privilegiando agora o indivíduo e a sociedade, a comunicação e as estruturas de poder, e acentuando a necessidade de rigor metodológico e analítico. Os estudos behavioristas, sobre processos de decisão, personalidade dos decisores, entre outros, perspectivando conceitos como «sociedade mundial» e «aldeia global», baseados em métodos comprovados e em conclusões extraídas de outras áreas das Ciências Sociais, nomeadamente da sociologia, psicologia e antropologia <sup>(44)</sup>, constituirão uma alternativa à abordagem tradicional do sistema de análise do poder. Também os métodos quantitativos e a aplicação de cálculos matemáticos, de análise estatística, potencializados pela introdução do computador, contribuiriam no sentido do reforço da capacidade de análise e manuseamento de dados, evidenciando uma característica «científica» oposta aos métodos «clássicos» de base histórica.

---

<sup>(44)</sup> Cfr. William C. Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., p. 125.

Em 1939, na primeira edição do clássico *The Twenty Years' Crisis*, E. H. Carr interroga-se já sobre a viabilidade da nação enquanto unidade política numa futura ordem internacional e previa que «o conceito de soberania deverá tornar-se no futuro ainda mais impreciso e vago» (46) do que era então. Poderá talvez identificar-se uma sugestão de perspectiva de abordagem futura à «sociedade mundial» cujo tema central reside em substituir o estado pelo indivíduo enquanto unidade básica de análise (46).

Em 1946, na segunda edição da mesma obra, Carr, referindo que o estudo das novas disciplinas decorre da necessidade de resolução de novas problemáticas, considerava que o processo de maturação das Relações Internacionais terminara, naturalmente, como em qualquer outra disciplina da área das Ciências Sociais, justificando que «quando a mente humana se exercita sobre um novo campo, ocorre um estágio inicial em que o elemento do desejo ou do propósito é extraordinariamente forte enquanto a inclinação para analisar factos é fraca ou inexistente» (47). Numa referência de aferição conceptual, admitia ter aceite talvez com demasiada facilidade e complacência o conceito de estado-nação, independentemente das suas dimensões e características próprias, como a unidade básica de análise da sociedade internacional (48). A este respeito escrevia, então: «A conclusão parece, agora, impor-se por si própria a qualquer observador isento, que o pequeno estado-nação independente está obsoleto ou obsolescente e que não pode construir-se nenhuma organização internacional funcional baseada na participação de uma multiplicidade de estados-nação» (49). Este tema seria desenvolvido num pequeno trabalho que o autor publicara no fim da guerra, titulado *Nationslim and After*. Será interessante notar que, em 1980, prefaciando o «reprint» da edição de 1946, Carr considerava que «passada uma geração, pouco [tinha] a acrescentar ao prefácio» (50).

Uma «nova geração» de investigadores universitários de Relações Internacionais promoveria, na segunda metade do nosso século, o «debate para-

(46) Cfr. E. H. Carr, citado por William C. Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., p. 92 e nota 20 do cap. 5.

(47) Cfr. William C. Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., pp. 105-106 e nota 5 ao cap. 6.

(48) Citado por Trevor Taylor, «Power Politics», in ob. cit., p. 123.

(49) Cfr. William C. Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., p. 92.

(50) Cfr. E. R. Carr, *The Twenty Years' Crisis*, 2nd. ed., «reprinted» 1991, «Preface to the Second Edition». T. do A.

(51) Cfr. Idem, ibidem, «Preface to the 1981 Reprinting». T. do A.

digmático» entre uma pluralidade teoricamente enriquecedora, permitindo em simultâneo a consolidação do campo de estudos no âmbito académico. A centralidade do estado e do fenómeno do poder, característicos da escola realista, começavam a ceder perante a realidade da cena internacional, desvalorizando o modelo da balança de poderes e admitindo o poder político como factor comum mas não tacitamente determinante e focando os fenómenos de *mudança*, o grau de aplicação e os efeitos da incidência do poder político, bem como o grau da sua relação com o poder legítimo, como as questões centrais a serem debatidas.

A aplicação da teoria dos sistemas e da cibernética, as noções de sistema, função, processo, «linkage», transacção e estrutura, acompanhadas da terminologia própria das ciências envolvidas, aumentaram o potencial conceptualizante e o instrumental analítico disponível, possibilitando maior rigor metodológico e alargando a variedade potencial de novos enquadramentos teóricos. Subjacente à abordagem sistémica, a análise estruturalista-funcionalista, deslocando o centro da análise da estrutura política para os processos, a comunicação, a decisão e as interacções, reflectindo sobre os fenómenos de integração e sobre a complexa teia das transacções e das interdependências, e desvalorizando, simultaneamente, a centralidade do estado como unidade analítica de base e o exercício do poder efectivo como atitude política privilegiada, justifica a viabilidade da alternância entre as estratégias de cooperação e de competição e dos fenómenos de mudança/estabilidade como variáveis concorrentes a explorar num ambiente internacional de conflito moderado pelos efeitos potenciais da capacidade tecnológica aplicada e pela inviabilidade hegemónica, objectivamente subordinado ao imperativo interesse comum de preservação do sistema relacional.

Neste contexto se filiam as origens teóricas da transnacionalidade, da interdependência e da integração, das organizações internacionais, da negociação e dos processos de decisão, evidenciando a importância política da economia internacional, a complexidade crescente e a diversidade gradativa e qualitativa do fenómeno do poder e a proliferação dos respectivos núcleos geradores, originando estudos de política comparada, da análise das políticas externas das grandes potências, a gestão de crises e das relações entre o indivíduo e o meio ambiente.

Mais recentemente, o neo-funcionalismo aprofundaria o desenvolvimento das teorias da integração regional ultrapassando a noção de regionalismo da Carta das Nações Unidas, subordinando o conceito de soberania às exigências de uma supranacionalidade parcial ou total de que os modelos de cooperação, associação, confederação e federação constituem variantes de complexidade formal/estrutural gradativa de uma objectivada integração reveladora da inevitabilidade e do crescente grau das interdependências.

O desenvolvimento disciplinar das relações internacionais generalizado a todo o Ocidente na sequência dos dois conflitos mundiais, e em fase de propagação gradual um pouco por todo o globo, estaria, no entanto, subordinado à interacção dos interesses específicos das instituições universitárias envolvidas, de aparelhos político-estratégicos e de entidades patrocinadoras independentes, governamentais ou privadas que, com especial acentuação na área euro-americana, tenderão a «privilegiar os estudos regionais ou estratégicos em detrimento das perspectivas universais ou funcionais» (51).

De facto, «A organização da autonomia disciplinar das relações internacionais, muito determinada pelas duas guerras mundiais, foi dependente das matrizes ideológicas, como se passa com todas as ciências sociais, que definem o ambiente e as vinculações pessoais dos investigadores e docentes (...) [apesar do] esforço dirigido no sentido de [a] libertar dessa servidão apologética, que principalmente se deveu, de forma organizada, ao comportamento, com o resultado frequentemente conseguido de separar a análise da doutrinação» (52).

O próprio acolhimento universitário da disciplina fora do contexto anglo-saxónico será influenciado, até aos nossos dias, pelo posicionamento intelectual das academias, apesar de apoios internacionais como os das Nações Unidas e da UNESCO. Em França, por exmplo, Albert Grosser considerava, em 1956, que o estudo das Relações Internacionais, sendo uma «área» de origem americana, levaria ainda uma geração antes de se consolidar no continente europeu (53). Em 1962, a publicação de *Paix et*

(51) Cfr. William Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., p. 106.

(52) Cfr. Adriano Moreira, «Relações Entre as Grandes Potências», in *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, n.º 14, Lisboa, 1986-87, p. 127.

(53) Cfr. A. Grosser, «L'Étude des Relations Internationales, Spécialité Américaine?», in *Révue Française de Science Politique*, vol. VI, 3, Paris, Julho-Setembro, 1956, pp. 634-51, citado por William Olson, A. J. R. Groom, ob. cit., p. 120 e nota 31 ao cap. 6.



*Guerre entre les Nations*, de Raymond Aron, bem como os estudos de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle, entre outros, antecipariam inequivocamente esta previsão. Com efeito, ainda recentemente se admitia no âmbito universitário que «esta nova ciência social ainda se confronta na Europa (...) com o ceticismo e as resistências das disciplinas tradicionais [e pelo menos no caso francês] (...) a vontade de preservar o monopólio das disciplinas tradicionais nesta matéria, impediram durante muito tempo que, fora do duplo campo dos estudos jurídicos e dos estudos históricos, as relações internacionais se desenvolvessem» (54). Entre nós, apesar do desenvolvimento universitário do estudo das Relações Internacionais, considerava-se, há apenas uma década, a disciplina como «um simples capítulo de cada uma das Ciências Sociais... não (...) uma disciplina mas um espaço (...) não [havendo] que conceber as Relações Internacionais como ramo independente das Ciências Sociais...» (55).

O aparecimento de numerosos institutos, fundações e departamentos universitários, as novas abordagens teóricas e o intenso trabalho de investigação e análise que o estudo das relações internacionais registam desde o fim da Segunda Guerra Mundial, acompanhados e sistematizados periodicamente nas reuniões internacionais sobre o ensino universitário da disciplina, constituem uma realidade positiva e uma tendência reveladora da dinâmica da definição e consolidação da área de estudos das relações internacionais. Por outro lado, os resultados alcançados não permitem o abandono ou a substituição das teorias clássicas. Talvez com excepção da abordagem utópica, virtualmente ultrapassada, expressões como «pós-behaviorismo», «neo-realismo» ou «neo-funcionalismo», demonstram, de facto, a vitalidade dos elementos teóricos «clássicos», tornando-se precursores característicos do dealbar de uma nova dinâmica académica de desenvolvimento disciplinar, de integração teórica inovadora e de debate estimulante e esclarecedor, no plano da investigação e da análise.

---

(54) Cfr. Jacques Huntzinger, *Introduction aux Relations Internationales*, Paris, Du Seuil, 1987, p. 8.

(55) Cfr. Armando Marques Guedes, «O Estatuto Científico das Relações Internacionais», in *Nação e Defesa*, n.º 28, Lisboa, IDN, Outubro-Dezembro de 1983, pp. 34-35. Lição inaugural, proferida em 21 de Novembro de 1983 na abertura solene do Curso de Defesa Nacional de 1983/84.

## ORDEM E MUDANÇA

No ano em que o Ocidente, em geral, e a França, em particular, comemoravam o segundo centenário da Revolução Francesa, iniciava-se uma série de acontecimentos que provocariam profundas alterações na ordem internacional saída de Yalta havia quase meio século. O processo que levaria ao fim do sistema bipolar de «condomínio de responsabilidades» prolongar-se-ia até 1991.

Os desenvolvimentos que tinham conduzido o relacionamento entre as duas superpotências à última fase da *détente*, ao longo de um evidente processo de «revisão logística dos impérios»<sup>(56)</sup>, revelador da síndrome de *imperial overstretch*<sup>(57)</sup>, produziram, a partir de então, efeitos virtualmente irreversíveis. A implosão soviética e a unificação alemã, com todas as suas conseqüências em termos de alteração de relação de forças e de revisão do mapa político-ideológico da Europa Central e Oriental, seriam os factos determinantes do ritmo acelerado da mudança.

Nos anos seguintes o recrudescimento dos nacionalismos, dos conflitos étnico-religiosos, a redefinição estratégica da OTAN, o desmantelamento do Pacto de Varsóvia e do COMECON, a intervenção da coligação aliada no Iraque, legitimada pela ONU mas incontestavelmente liderada pelos EUA e significativamente financiada por algumas potências ausentes, vinham pôr termo a este curto período surpreendentemente revelador dos limites das capacidades e dos comportamentos dos principais agentes da comunidade internacional.

O potencial sinérgico desencadeado, a sua intensidade e dinâmica, bem como a extensão globalizante dos efeitos produzidos, levariam ao reconhecimento generalizado do fim da «velha ordem», evidenciado no apelo do presidente americano, a favor da constituição de uma «nova ordem mundial»<sup>(58)</sup>.

<sup>(56)</sup> Cfr. Adriano Moreira, Apontamentos da Cadeira de Teoria das Relações Internacionais, ISCSP-UTL, 1990, texto policopiado. A expressão é também utilizada pelo autor em vários textos publicados.

<sup>(57)</sup> Noção operacional introduzida por Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Vintage Books-Random House, 1987.

<sup>(58)</sup> Cfr. Pierre Lellouche, *Le Nouveau Monde, De L'Ordre de Yalta au Désordre des Nations*, Paris, Grasset, 1992, p. 24. Comunicação do Presidente Bush ao Congresso americano, Washington, 5 de Março de 1991.

Apesar da experiência recolhida ao longo da ordem mundial anterior, a comunidade internacional parece não ter adquirido a percepção necessária sobre as premissas referenciadoras, ou ter decidido sobre os princípios a estabelecer ou sobre os valores a preservar, e que deverão conferir fundamento à reclamada «nova ordem». Neste contexto, findo o período referido, os estados encontraram nos «planos de contingência» <sup>(59)</sup> a resposta possível para as problemáticas surgidas. Apesar de algumas análises prospectivas surgidas no plano académico <sup>(60)</sup>, a comunidade internacional foi claramente ultrapassada, não apenas na sua capacidade de previsão da proximidade temporal das alterações do relacionamento bipolar, de que Reykjavic fora o inequívoco prenúncio, mas também na sua dinâmica de resposta concertada e oportuna à vertiginosa cadência dos factos.

Da óbvia distância entre os «planos de contingência» e os «projectos de uma nova ordem», ressalta a evidente ausência de certezas que o fim da ordem mundial anterior veio colocar. O inventário das incertezas e dos elementos de instabilidade tem, no entanto, constituído tema assaz frequente de análises recentes <sup>(61)</sup>. Nelas se previu já *O Fim da História*, e se privilegiam os factores culturais como definidores das clivagens e das futuras «fricções» entre os povos, as análises geoeconómicas globalistas, as perspectivas geopolíticas e as redefinições geoestratégicas, as previsões de desenvolvimento dos grandes desafios demográfico, alimentar e ecológico, os efeitos da globalização informacional e comunicacional nas atitudes, comportamentos e poder dos *media* e das forças que os detêm sobre a formação das opiniões públicas, enfim a necessidade urgente de fazer respeitar os direitos humanos.

---

<sup>(59)</sup> Cfr. Adriano Moreira, «A Nova Ordem Internacional», in *Estratégia*, vol IV, Lisboa, Instituto de Relações Internacionais do ISCS-UTL, 1992, pp. 9-15, Lição proferida no IDN, na abertura solene do Curso de Defesa Nacional 1991-1992.

<sup>(60)</sup> Salientam-se, entre outros, as previsões de Jean-Baptiste Duroselle, *Tout l'Empire Périra*, Paris, Armand Colin, 1978, e Hélène Carrère D'Encausse, *L'Empire, Eclaté*, Paris, Flammarion, 1978.

<sup>(61)</sup> Veja-se, a este propósito, Adriano Moreira, «A Nova Ordem Internacional» já referida, Pierre Lellouche, *ob. cit.*, André Fontaine, *L'Un Sans l'Autre*, Paris, Fayard, 1992, J. A. Loureiro dos Santos, «A Situação Internacional», in *Nação e Defesa*, n.º 67, Lisboa, IDN, 1993, pp. 111-128; Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, New York, The Free Press, Macmillan, 1992, Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century*, London, Harper and Collins, 1993; e ainda o recente artigo de Samuel P. Huntington «The Clash of Civilizations?» in *Foreign Affairs*, vol. 73, n.º 3, summer 1995; e «The Future Surveyed», in *The Economist*, September 11th-17th 1993.

Prenunciando que a divisibilidade, ou descontinuidade territorial da aplicação de critérios valorativos, proveniente de ordem anterior, poderá ter elementos de continuidade no novo projecto de ordenamento do mundo, houve já grandes potências asiáticas que fizeram saber que essa nova forma de colonização cultural, a que os ocidentais chamam Direitos Humanos, se inscreve num legado humanista de tradição europeia, que não tem aplicação necessária fora do seu contexto geográfico original.

O mesmo se passa com os deveres de preservação ecológica, desde que colidam com os direitos dos povos ao desenvolvimento socioeconómico ou com a sua identidade sociocultural ou étnico-religiosa. O conceito de «património comum da humanidade», definidor de áreas concretas de aplicação operacional, mas também extensivo a áreas que recentemente se têm incluído sob a noção de *global commons*, parece, pois, consubstanciar a mais flagrante contradição da ordem contemporânea, isto é, «um dualismo crescente entre a sociedade mundial e a tomada de consciência para a fragilidade do ecossistema que engloba a humanidade inteira»<sup>(62)</sup>, nada garantindo que a continuação e o aumento da *décalage* entre os ritmos de evolução tecnológico-científica e de acompanhamento dos padrões éticos básicos, garantes da dignidade humana, não faça perder definitivamente a perspectiva de uma dimensão utópica de projecto e permita a entrada na fase irreversível do «risco tecnológico maior».

A diferenciação acentuada dos ritmos e estágios de desenvolvimento, bem como a incompatibilidade ideológica de realidades socioculturais ou étnico-religiosas muito diversificadas parecem, pois, constituir um limite à homogeneização da sociedade global, revelando que a noção teórica dos «grandes espaços» poderá encontrar obstáculos intransponíveis ao pretender ultrapassar os contextos regionais das tendências integradoras. «A unificação do mercado ideológico mundial pela “democracia de mercado” não implica de modo nenhum uma universalização passiva, uniforme ou irreversível das regras do jogo democrático e de mercado»<sup>(63)</sup>. Apesar do poder globalizante dos *media* e da força exercida pela simultaneidade da informação sobre as opiniões públicas mundiais, parecem existir limites

---

(62) Cfr. Bertrand Badie, Marie Claude Smouts, *Le Retournement du Monde. Sociologie de la Scène Internationale*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1992, p. 215. T. do A.

(63) Cfr. Zaki Laidi, ob. cit., p. 16. T. do A.

étnico-culturais à capacidade de penetração dos valores e à transformação profunda de comportamentos, exógenos às realidades socioculturais envolvidas.

A frequente marginalização dos factores culturais, ou mesmo a sua integração secundarizada em metodologias de análise no estudo das relações internacionais, poderá estar na origem da deficiente percepção do seu grau de importância, assiduamente verificada, quer no contexto académico da área disciplinar respectiva, quer na prática analítica dos aparelhos políticos e dos mecanismos e processos de decisão.

Neste sentido, será conveniente recordar a noção sociológica da *descontinuidade* aplicada ao conceito «braudeliano» da *densidade temporal* e, sobretudo, da «pluralidade do tempo histórico» para, num primeiro momento, termos a percepção correcta do grau de dificuldade envolvida na análise, bem como dos motivos fundamentais da resistência e dos limites de penetração referidos. «A queda do Muro de Berlim fez-nos tomar consciência de uma realidade internacional forte: a do tempo mundial»<sup>(64)</sup>.

Recorrendo ainda às noções de «área cultural» e dos fenómenos de «empréstimo» e «recusa», será importante acentuar, primeiramente, a expressão social, colectiva ou individual, que a noção de fronteira aplicada ao conceito da área cultural adquire no presente contexto, não encontrando, por outro lado, correspondência na simples expressão territorial do limite e, em segundo lugar, que é justamente nas zonas de contacto intercultural, resultantes dos fenómenos de «difusão», que se verifica com maior nitidez e intensidade a presença dos elementos culturais próprios da cultura receptora conservados, na sua integridade original, pelo esforço de resistência à mensagem cultural transmitida, variando na razão directa do grau de agressividade e dos efeitos verificados da mesma<sup>(65)</sup>. A pertinência desta noção parece confirmar-se na actualidade com uma evidência irrecusável, traduzida no recrudescimento e intensidade dos conflitos étnico-culturais e reli-

(64) Cfr. Zaki Laïdi, ob. cit., p. 38.

(65) Cfr. Fernand Braudel, *História e Ciências Sociais*, 3.ª ed., Lisboa, Presença, 1981, pp. 47-49 e 116-120. Sobre a importância do tempo na *décalage* dos processos de desenvolvimento socioeconómico, científico-tecnológico e das evoluções culturais e civilizacionais, Zaki Laïdi, ob. cit., pp. 36-44, analisa a «Ambivalence du Temps Mondial», referindo também, a propósito da instabilidade instalada no processo de definição de uma nova ordem mundial, o livro de George Steiner, *Réelles Présences. Les Arts du Sens*, Paris, Gallimard, 1991, em que o conceito histórico da «longa duração» é retomado como instrumento de análise prospectiva da realidade internacional.

giosos, bem como pelo alastramento dos fundamentalismos radicais e pelo seu carácter de totalidade, que levam a colocar a hipótese de que «a origem fundamental do conflito neste novo mundo não será prioritariamente ideológica ou prioritariamente económica. As grandes divisões entre a humanidade e a fonte dominante do conflito serão culturais» (66).

Nesta perspectiva, talvez seja possível admitir que o modelo único de referência que hoje adquire de novo expressão através dos regressados «Projectistas da Paz», traduzido em formas mais ou menos complexas de dependência estrutural e de solidariedade política baseada nos valores da matriz cultural euromundista, conciliando identidades nacionais diversificadas, poderá continuar limitado às fronteiras concretas ao Ocidente da Cristandade (67).

O que parece certo é que não estamos no «Fim da História», que as ideologias não morreram, que as ameaças não diminuíram, mas que os perigos se diversificaram tornando-se virtualmente incontrolláveis, que os factores de poder se tornaram gradualmente mais complexos e interactuantes, que as hegemonias ainda são possíveis, que as interdependências são progressivamente inevitáveis e que a democracia social e o liberalismo económico, não sendo componentes inseparáveis de uma designada realidade política, tendem a desenvolver relações de complementaridade elementar que parecem intrinsecamente associadas a qualquer processo de desenvolvimento. «A “democracia de mercado” constitui a partir de agora a matriz do mundo, a problemática legítima do sistema internacional (...) O Tempo mundial não é apenas a legitimação da ideologia do mercado e do seu colorário político, a democracia. É a afirmação de que elas estão organicamente associadas ao ponto de existir uma relação circular entre mercado, desenvolvimento e democracia (68).

Mas a mais clara evidência parece ser a de que o princípio da hierarquia das potências continuará a verificar-se, sob a liderança dos EUA, e que a ONU, sob a influência acentuada da superpotência remanescente, continuará a ser chamada a desempenhar missões que transcendem o enquadra-

---

(66) Cfr. Samuel Huntington. «The Clash of Civilizations?», in *Foreign Affairs*, vol. 72, n.º 3, summer 1993, pp. 22-49.

(67) Cfr. Adriano Moreira, «O Regresso dos Projectistas da Paz», in *Portugal e o Novo Quadro Internacional*, Lisboa, IDN — revista *Nação e Defesa*. 1992, p. 23.

(68) Cfr. Zaki Laïdi, ob. cit., pp. 38-39. T. do A.

mento constitucional que a Carta atribui à organização. Naquele sentido, apontam as sugestões de alteração da constituição do Conselho de Segurança através do aumento do número dos seus membros permanentes, não constituindo objecto de discussão o respectivo estatuto privilegiado pelo princípio do directório, nem o elevado preço político a que pode estar sujeita a participação dos pequenos estados como membros não permanentes do Conselho <sup>(69)</sup>.

Ao mesmo tempo, as novas missões que o súbito consenso do Conselho possibilitou parecerem obedecer a critérios e evocar princípios indiscutíveis, mas cuja aplicação, «cirurgicamente» limitada no tempo e dirigida no espaço, confere um carácter controverso aos pressupostos do processo decisório, colocando em evidência a hierarquia institucionalizada, as contradições internas da Carta <sup>(70)</sup> e desvirtuando o desempenho concreto da superpotência transatlântica. De facto, rejeitando o papel de «gendarme» do planeta, mas assumindo a defesa intransigente dos seus interesses pontuais, a superpotência americana parece desenvolver uma estratégia de recuperação deficitária, actuando por procuração da humanidade e em nome dos desígnios da Organização, mas envolvendo-se apenas em conjunturas determinantes do seu interesse directo, prosseguindo o seu «destino manifesto», bem diferente das previsões de declínio <sup>(71)</sup>, estabelecendo através dessa prática os parâmetros de referência moduladores dos comportamentos dos estados numa ordem mundial que, pela primeira vez na história das relações internacionais, não teve origem na imposição de condições dos vencedores sobre os vencidos. «O fim da guerra fria desintegrou

---

<sup>(69)</sup> Ver entrevista do Presidente da República de Cabo Verde ao semanário *Expresso*, secção internacional, Lisboa, de 3 de Julho de 1993, nomeadamente a «caixa» intitulada «A Noção dos Limites», onde se referem os «jogos de equilíbrio» praticados no Conselho de Segurança da ONU onde é fácil cair em desgraça perante as nações mais poderosas e os «lobbies» de ocasião», considerando o Presidente que «a principal tarefa naquele organismo é passar «incólume» e não criar inimigos.

<sup>(70)</sup> Cfr. «The United Nations. Mr. Human Rights», in *The Economist*, December 26th 1992-January 8th 1993, e Mira Vaz, «A ONU e o Futuro das Operações de Paz», in *Nação e Defesa*, n.º 68, Lisboa, IDN, Outubro-Dezembro, 1993.

<sup>(71)</sup> Contrariando as previsões pessimistas do «declínio americano», profetizadas por Paul Kennedy no seu *The Rise and Fall of the Great Powers*, a evidência parece caucionar o sugestivo título de Joseph S. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. New York, London, Basic Books, Harper Collin. 1990.

a racionalidade da distinção simplista entre amigos e inimigos, conflitos fundamentais e secundários» (72).

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fim da ordem internacional que registou as fases de consolidação, maturação e desenvolvimento do estudo das relações internacionais, terá necessariamente efeitos profundos nos novos processos de formulação teórica. De facto, a ligação intrínseca entre a própria ordem estabelecida e o desenvolvimento da disciplina permitem supor que na «ausência» dessa ordem e perante a nova realidade internacional se registará um acentuado progresso em termos qualitativos, nomeadamente através da consequente e inevitável adaptação do enquadramento teórico-conceitual.

Reclamam-se, por outro lado, métodos de análise adaptados ao estudo de um sistema internacional complexo e instável, onde as lógicas de fragmentação e integração se cruzam em permanência, revelando os limites conceptuais das abordagens bipolar/multipolar, perante uma realidade em que a proliferação dos centros e entidades geradoras do poder é apenas um processo paralelo ao da diversificação categorial, qualitativa, gradativa e instrumental do seu exercício efectivo. «Com efeito, se colocarmos a hipótese de um sistema internacional em *transição*, admitiremos com Gilpin que o nível pertinente da análise se situa menos no plano da distribuição estática do poder mundial do que no das interacções que ligam os actores entre si. Por outras palavras, não se trata já de inventariar escrupulosamente os arsenais (...) mas de nos interessarmos pelas articulações, pelos processos e pelas tendências. Porque os relacionamentos internacionais obedecem mais a uma lógica de fluxo do que a uma lógica de “stock”» (73).

A profundidade e a extensão das alterações verificadas no contexto internacional, bem como a dimensão globalizante dos seus efeitos interactivos, permite identificar as limitações das propostas teóricas e mesmo a

(72) Cfr. Zaki Laïdi, ob. cit., p. 19. T. do A.

(73) Cfr. Zaki Laïdi, ob. cit., p. 27, referindo a obra de Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*.



inadequação do conteúdo operatório de alguns conceitos (74). Será, no entanto, conveniente recordarmos a advertência de Raymond Aron para o facto de que «o equívoco do objecto “relações internacionais” não é imputável à insuficiência dos nossos conceitos: está inscrito na própria realidade» (75). Considera-se, por outro lado, que, apesar do risco teórico envolvido, se pode talvez avançar a hipótese de que não estamos apenas perante o fim de uma ordem internacional mas sim no dealbar de uma época da transição sistémica, evidenciada pela erosão temporal, bem mais do que pelo desgaste conceptual, dos «pilares de Westphalia».

«É arriscado, a qualquer momento, dizer que um sistema social ou político está em processo de mudança fundamental, mas há períodos em que existe evidência suficiente para fazer tal afirmação. Para os académicos das Relações Internacionais, parece chegado um tempo em que é possível julgar que o mundo está em processo de transformação fundamental, de um sistema de estados altamente autónomos para um sistema em que os estados estão progressivamente envolvidos numa teia de interdependências e regimes» (76), em que os factores de instabilidade, «o transitório, o instável, o desarticulado e o ambivalente», características societais de uma pós-modernidade cultural, serão também elementos integrantes e, aparentemente, duráveis de uma nova ordem emergente e de um «sistema internacional pós-moderno». «Não se trata de interpretar o conjunto do sistema internacional segundo uma grelha pós-moderna, mas de nos permitirmos analisar algumas das suas dinâmicas a partir da problemática pós-moderna. Por outras palavras, o recurso à pós-modernidade obedece, antes de tudo, à preocupação de compreender situações empíricas novas que as grelhas clássicas de leitura não permitem mais elucidar» (77).

(74) Cfr. James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 21-43.

(75) Cfr. Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, p. 20. T. do A.

(76) Cfr. Mark W. Zacher, «The Decaying Pillars of The Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance», in James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 58. T. do A.

(77) Cfr. David Harvey, *The Condition of Post-Modernity*, London, Basil Blackwell, 1989, citado por Zaki Laïdi, ob. cit., p. 30.

Finalmente, confrontados com as dimensões e a complexidade da tarefa do investigador no contexto actual, em termos de exigência de percepção isenta e esclarecida, de rigor analítico e de esforço teorizador no âmbito disciplinar das Relações Internacionais, consideradas as limitações humildemente assumidas das capacidades disponíveis, será talvez conveniente reflectir sobre a indiscutível pertinência e a evidente actualidade da citada máxima do autor de Gulliver.

*Marques dos Santos*