

XEROX DO XI
P T 7 Fls. 14



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
DE BRASÍLIA

Reitor
Lauro Morby

Vice-Reitor
Timothy Martin Mulholland



Director
Alexandre Lima

Conselho Editorial

Alexandre Lima, Clarimar Almeida Valle, Dione Oliveira Moura,
Henryk Siewierski, Jader Soares Marinho Filho,
Ricardo Silveira Bernardes, Suzete Venturelli

VII

Marie-Claude Smouts
(Organizadora)

As novas relações internacionais

Práticas e teorias

Tradução
Georgete M. Rodrigues





4202066

341.2
7824
110

Equipe editorial
Rejane de Meneses · *Supervisão editorial*
Yana Palankof · *Acompanhamento editorial*
Wilma Saltarelli · *Preparação de originais*
Danúzia Queiroz Cruz, Ludimila Barbosa e Yana Palankof · *Revisão*
Elizabeth Araújo, Lílian Beraldo, Rejane de Meneses · *Índice*
Anderson Lima · *Projeto gráfico*
Eugênio Felix Braga · *Editoração eletrônica*
Maurício Borges · *Capa*

Título original: Les nouvelles relations internationales – Pratiques et théories
Copyright © 1998 by Presses de la Fondation Nationale des Sciences
Politiques
Copyright © 2004 by Editora Universidade de Brasília, pela tradução

Impresso no Brasil

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS Q. 2. Bloco C, nº 78, Ed. OK, 2º andar
70300-500 Brasília-DF
tel: (0xx61) 226 6874
fax: (0xx61) 225 5611
editora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca Central da Universidade de Brasília

S666 Smouts, Marie-Claude
As novas relações internacionais-práticas e teorias / Marie-Claude Smouts. – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2004.

408p.

Traduzido do: Les nouvelles relations internationales-pratiques et théories.

ISBN 85-230-0810-1

I. Relações Internacionais. I. Título.

CDU 327

Sumário

INTRODUÇÃO

A MUTAÇÃO DE UMA DISCIPLINA, 11

Marie-Claude Smouts

Os debates inacabados, 14

As novas perspectivas, 22

Bibliografia, 28

PRIMEIRA PARTE

AS METAMORFOSES DO MODELO WESTPHALIANO

CAPÍTULO 1

DA SOBERANIA À COMPETÊNCIA DO ESTADO, 35

Bertrand Badie

O sucesso e os infortúnios da soberania, 35

Uma universalização perigosa, 41

A sociedade além do Estado, 44

Novas integrações, 47

Rumo a um mundo de responsabilidade?, 50

Bibliografia, 52

CAPÍTULO 2

DO ESTADO-NAÇÃO AO PÓS-NACIONALISMO?, 57

Alain Dieckhoff e Christophe Jaffrelot

As implicações internacionais das teorias clássicas do nacionalismo, 58

Estado-Nação e globalização, 62

Europa: rumo ao pós-nacionalismo?, 67

Bibliografia, 69

Capítulo 1

Da soberania à competência do Estado

Bertrand Badie

As relações internacionais, para serem fiéis às suas origens, deveriam desenvolver seu nome reivindicando para si o de "inter-estado-nacionais". A idéia inicial era esta: estudar, segundo a fórmula de Raymond Aron (1), a rivalidade milenar que opõe entre si os Estados-Nações, desde a emancipação do sistema europeu da fragmentação feudal até o sistema-mundo de hoje. O projeto é tão simples quanto evidente: o Estado weberiano (58), reivindicando com sucesso o monopólio da violência física legítima em um determinado território, deve construir, com os outros Estados, relações de um tipo particular, irreduzíveis aos princípios que regem a política interna. Os pais fundadores da filosofia política moderna não estão longe: Hobbes (21), em particular, ao definir as modalidades contratuais do nascimento do soberano, leva-nos a distinguir entre um espaço interno de segurança e o das relações internacionais que prolongam o antigo estado de natureza, doravante dominado pela concorrência entre Estados.

O sucesso e os infortúnios da soberania

Imagina-se desde já o partido que se pôde – e que se pode – tirar dessa perspectiva. Presente-se também que ela corre o

risco seja de se fossilizar (até mesmo de simplificar-se) ou de ser recusada de forma demasiadamente ingênua ou sistemática. Essas são, no entanto, as principais tensões que hoje afetam a disciplina. Sob esse aspecto, reiteremos a afirmação fundadora: o Estado é a unidade de base, o elemento constitutivo das relações internacionais. Se permanecermos na linha reta que conduz do pacto hobbesiano à hipótese monopolística de Weber (58), o Estado impõe-se mesmo como elemento único, excluindo todo e qualquer ator. Dessa visão decorrem três postulados essenciais que nos informam sobre o comportamento desse ator central: a rivalidade que o opõe a seus semelhantes é alimentada pela insegurança que domina a vida internacional; ele enfrentará essa situação com uma política de poder que poderá conduzi-lo a escolhas de aliança; sua conduta será, nessa perspectiva, forjada pela satisfação de um interesse nacional feito de uma maximização de sua segurança e de seu poder. Por essas três razões, o domínio do externo distingue-se do interno: a política internacional deve ser separada da consideração dos modos de funcionamento interno dos Estados. De todas essas afirmações deriva a teoria realista das relações internacionais, que o historiador E. H. Carr (10) começa a formalizar desde 1939 e que a experiência do segundo conflito mundial parece ter sistematizado notadamente pelos escritos de H. J. Morgenthau (34).

Essa perspectiva parece reunir os juristas que experimentam, em sua maioria, a necessidade de apoiar a ordem normativa internacional sobre o postulado que somente os Estados, soberanos por essência, são produtores de direito. A teoria positivista de Vattel (55) impõe-se assim diante das dificuldades de edificar um direito natural do qual Grotius (18) havia indicado os fundamentos e sobre o qual não se consegue pensar de maneira suficientemente consensual acerca da forma de definição de seu conteúdo. Os historiadores reencontram-se sobre uma linha vi-

zinha, sobretudo a escola francesa dominada por Pierre Renouvin (40), profundamente impregnada da experiência da Primeira Guerra Mundial, em seguida por J.-B. Duroselle (16), cujo método privilegia o papel dos Estados, de seus dirigentes e de seus representantes.

O Estado assim representado é inicialmente aquele do jurista e do historiador do Velho Continente. É aquele forjado na Renascença, tal qual o analisam de maneira crítica o historiador Joseph Strayer (51) ou o politólogo Charles Tilly (53). É aquele que triunfa com a paz de Westphalia (1648), marcando ao mesmo tempo a agonia do modelo imperial, a oficialização dos princípios de territorialidade e de soberania. Nisso reencontramos a célebre definição dada pelos juristas, para quem o Estado é ao mesmo tempo um governo, um território e uma população. Segundo a definição de Robert Sack (43), o território é esse espaço pertinente cuja configuração e limites se tornam o princípio estruturante de uma comunidade política e o meio discriminante de controlar uma população, de impor-lhe uma autoridade, de afetar e de influenciar seu comportamento. Nesse sentido, o território confere ao governo sua competência de ação e oferece à população um meio de definir-se além dos critérios culturais e particularistas. O Estado concebe-se assim pela interação desses três componentes que lhe permitem reivindicar a soberania, que Morgenthau (34) define precisamente como "esse poder centralizado que exerce sua autoridade sobre um território". Nessa condição, esse poder é último, não pode ser precedido de nenhum outro nem coagido por nenhum princípio que o transcenderia. Assim, a soberania pura acorda-se plenamente com a idéia de que as relações internacionais são apenas relações de poder independentes de todo princípio transcendente, reproduzindo ao infinito esse estado de natureza do qual nos falava Hobbes ou essa anarquia a qual se refere Hedley

Bull (7). O mundo realista é exatamente aquele do poder, como o sugere notadamente Schwartzberger (45), e permite-nos interrogar o real a partir de uma medida desse poder, de seus efeitos estruturantes e desestabilizadores.

O par soberania-poder é, desse ponto de vista, fortemente heurístico. O conceito de soberania permite estabelecer uma hipótese inicial bastante sugestiva para examinar o papel do Estado nas relações internacionais. Como lembra Onuf (38), ele descreve uma "majestade" que recobre o respeito devido às instituições estatais, no interior como fora dos Estados; ele designa também um modo de representação que dota os governantes do direito de agir em nome dos outros e para os outros; sobretudo, ele indica uma competência para dirigir, mas também de exprimir e de agir. Nesse caso, ele determina uma competência que se quer ao mesmo tempo territorial, pessoal, patrimonial e federativa. Essa competência exerce-se tanto no domínio político como no domínio econômico, isto é, sobre os recursos naturais e no enquadramento das relações econômicas internacionais. Nessa primeira abordagem, a soberania é a qualidade principal que a teoria deve reconhecer ao Estado: já que este último age em um universo de anarquia e de insegurança, é razoável que ele proteja primeiro seu direito de deter o poder último e admita em seguida o direito do outro à soberania, de maneira que todos os outros lhe reconheçam seu direito, no interesse bem pensado de sua própria segurança. Percebe-se logo que a soberania e o reconhecimento estão intimamente ligados segundo um procedimento que tem como consequência atenuar os efeitos inquietantes do dilema de segurança: reforçar minha própria segurança é desde logo uma ameaça para o outro, mas será nuançada se reconhecermos mutuamente nossa soberania. Não é surpresa que esse princípio esteja desde logo no centro de toda codificação internacional do papel dos Estados, até na

Carta das Nações Unidas, que proclama alto e forte a igualdade soberana dos Estados, a qual torna inadmissível a ingerência de uns nos assuntos dos outros, ao mesmo tempo em que elimina toda formalização da dominação e da dependência.

É nesse ponto que a ação internacional do Estado aparece desde logo contraditória: porque ele é soberano, o Estado acumula livremente o poder e assim uma capacidade de agir sobre a cena internacional que, evidentemente, é profundamente desigual, salvo nos discursos utopistas.

Longe de atrapalhar a teoria realista, essa contradição está no centro de sua construção, validando ainda uma vez mais a concepção pessimista que levou Raymond Aron (1) a deduzir uma sociologia da guerra e uma construção eminentemente política da dependência, enquanto Morgenthau (34) ou Arnold Wolfers (59) dela extraíam uma ciência do equilíbrio das potências e da busca subsequente das alianças entre Estados. A soberania abandona assim à potência uma boa parte de seu alcance heurístico e empírico para tornar-se uma ficção jurídica cujo respeito formal protege a vida internacional de um caos por demais grave; ela é também um meio de validar a distinção entre o interno e o externo, sem a qual a teoria realista perderia a inteligibilidade do mundo. Nesse caso, é muito mais no seu cinismo que no seu formalismo que essa teoria encontra o ótimo de suas virtudes operatórias.

No entanto, o real é incontestavelmente mais complexo. Seria fácil colocar em perspectiva a teoria e a história fazendo da primeira teoria das relações internacionais a expressão de um mundo "clássico" que tende atualmente a desaparecer, notadamente sob os golpes da mundialização. O realismo reconhece Tucídides (52) como um dos seus pais fundadores quando ele descreve as alianças entre cidades e os mecanismos de equilíbrio das potências que derivam dessas alianças. Maquiavel

(31), Bodin (4), Hobbes (21), Clausewitz (12) asseguram a linhagem conceitual de uma visão pontuada também pelos grandes momentos da história ocidental do Estado: seu nascimento no final da Idade Média, o enfraquecimento dos impérios, a paz de Westphalia, as guerras napoleônicas, o sistema saído do Congresso de Viena, as duas primeiras guerras mundiais, a Guerra Fria, a bipolarização e mesmo a descolonização, que parece, em um primeiro tempo, sob o impulso de seus grandes promotores, calcar-se nos modelos produzidos pela história européia.

A comparação é no entanto demasiadamente simples. Sabe-se agora que o sistema originado pelo Congresso de Viena não era assimilável a uma aliança concluída em função de uma relação de forças, mas era já um modo de integração entre Estados que partilhavam os mesmos valores e as mesmas concepções da segurança. Karl Deutsch (15) sugere que os Estados não são esses átomos que agem exclusivamente em função de uma rivalidade de poder infundável, mas também unidades interdependentes, não apenas de um sistema internacional, mas também de subsistemas de integração mais ou menos demarcada, podendo forjar particularmente comunidades de segurança. Da mesma maneira, a atenção exclusiva atribuída aos Estados não corresponde a nenhuma seqüência histórica: mesmo os períodos mais "westphalianos" não eram desprovidos de atores que, a exemplo da Igreja de Roma ou das grandes companhias marítimas, rivalizavam com os Estados no cenário internacional. Inversamente, os processos contemporâneos de mundialização não extinguiram o Estado: muitos trabalhos sugerem, ao contrário, como o Estado pode também sair reforçado da atual transformação que afeta as relações internacionais. Em uma perspectiva neo-realista, Kenneth Waltz (57) lembra como o Estado se impõe hoje mais do que nunca como parceiro credível, como regulador, mantendo ou ampliando sua função diplomático-estratégica

(como o atesta, por exemplo, a constituição do G7), continuando a legislar e sendo capaz, preservando seu capital de poder, de manter uma ascendência determinante sobre os atores não estatais. Da mesma forma, o neo-institucionalismo de S. Krasner (28) sublinha a competência dos Estados para editar "regimes internacionais", isto é, normas, princípios, procedimentos, organizando as expectativas e os comportamentos dos atores num setor preciso da vida internacional. Acrescentemos a tudo isso que o Estado continua a acumular recursos mais e mais decisivos que potencializam seu papel de ator, ponto de vista que, desde 1959, Bernard Brodie (5) não esqueceu de evocar para ligar o advento da dissuasão nuclear ao reforço das competências do ator estatal.

Uma universalização perigosa

Se o Estado não foi abolido e se o realismo não está morto, o debate está portanto longe de acabar. De um certo ponto de vista, a tese inicial foi ela mesma concebida de maneira um pouco frágil. Provavelmente, não se prestou atenção suficiente às particularidades históricas do Estado ocidental: obsecados pelas certezas evolucionistas e racionalistas, os primeiros teóricos puderam pensar que o Estado era mesmo universal. As lições da sociologia histórica mostraram no entanto que há uma diferença de natureza entre o Estado francês, diferenciado e institucionalizado, e o Estado inglês, fracamente burocratizado. Nesse rastro, é no mínimo arriscado postular uma uniformização de todas as comunidades políticas do mundo: se a descolonização marcou, num primeiro tempo, o triunfo do modelo estatal um pouco em todo lugar da Terra, as décadas que se seguiram revelaram as disfunções e os fracassos dessa uniformização ilusória (2). Essa crise da importação dos modelos afeta a competên-

cia dos Estados de várias maneiras. Ela atinge sua função de mobilização dos homens e dos recursos, enfraquecendo o papel dos Estados da África e da Ásia, notadamente na promulgação e na execução de suas políticas externas. Ela valoriza, inversamente, o papel dos atores individuais e das redes de clientela no interior das quais eles se inserem, enquanto confere aos atores coletivos de substituição uma capacidade de mobilização que leva a melhor quase sempre sobre aquela dos Estados: assim o papel internacional das redes religiosas ou mercantis, das solidariedades comunitárias, tribais ou clássicas, é freqüentemente decisiva, como sugerem os exemplos do mundo muçulmano, da África, e mesmo da América Latina. Esse fenômeno vem igualmente afetar as fidelidades e conferir às solidariedades transnacionais uma grande importância; ao mesmo tempo, ele banaliza o processo de desmoronamento dos Estados, a exemplo do que se pôde observar na Somália, na Libéria, em Moçambique ou no Zaire, que W. Zartman (60) examina sob a rubrica dos *collapsed states*. Sem ir até esse extremo, numerosos são os Estados extra-ocidentais muito enfraquecidos na sua competência material e simbólica, logo, na sua soberania e na sua ação internacional, como lembra R. Jackson (25) no seu estudo sobre os *quasi states*. Não causará surpresa o fato de que essa evolução venha a revolucionar a sociologia clássica dos conflitos, reconstruindo de maneira inédita a relação que os realistas haviam estabelecido entre guerra e Estado: assim, M. Haendel (19) mostra como a relação se inverte, deixando mais e mais aos Estados fracos a tentação de fazer a guerra, enquanto se generaliza a pertinência internacional das guerras civis.

Ademais, esse questionamento das certezas universalistas favoreceu a promoção da análise cultural no estudo das relações internacionais. Iniciada por R. Jervis (26), ela foi promovida, sobretudo, no final dos anos 1980, por R. Little e S. Smith

(29), depois, entre outros, por J. Chay (11). Se o Estado não é mais o monstro frio e racional dos realistas, ele é marcado, na sua ação, pelos sistemas de valores e de crenças daqueles que detêm a competência estatal, mas também, cada vez mais, pelos sistemas de sentidos diferenciados que distinguem entre eles Estados saídos de histórias que não são idênticas. O Estado, na Europa ocidental, no mundo muçulmano ou na África, mobiliza atores individuais ou coletivos que não partilham os mesmos esquemas cognitivos: dessa afirmação, hoje evidente, corre-se rapidamente o risco de deslizar seja para um perigoso relativismo cultural, seja para uma reificação das culturas, transformando o mapa do mundo em representação petrificada dos "clashes de civilizações" caros a Samuel Huntington (24). Devemos abster-nos de transformar essa análise em "geocultura", distinguir claramente entre uma sociologia cultural do ator e a reabilitação de um essencialismo que desemboca inevitavelmente na tese de uma impossível co-habitação entre sistemas de crenças, não variando nem em seu número, nem no seu tamanho, nem no seu conteúdo, nem no seu alcance bélico.

De fato, a teoria realista é abusivamente universalista na medida em que ela postula também que todo Estado é igualmente Estado-Nação, isto é, tem vocação para reger uma comunidade reivindicando sua unidade sob a forma de um "plebiscito cotidiano". Os dois últimos séculos já sugeriram que a aplicação desse princípio à história europeia era um pouco incerta. Fora do Velho Continente, o postulado torna-se indefensável. Primeiro, pelo fato de existir uma tradição segmentária e comunitária evidentemente muito mais poderosa na África ou na Ásia do que na Europa ocidental ou na América do Norte. Por causa, sobretudo, de uma prática política marcada com o selo de um universalismo ingênuo, Karl Deutsch (14) lembra que a construção nacional não se improvisa, que ela está ligada

à lenta formação de uma mobilização social, afastando o indivíduo de suas obediências comunitárias para inseri-lo num público construído pela urbanização, a alfabetização, o impulso dos *mass media*, o desenvolvimento das infra-estruturas, etc. Além dessa visão, talvez demasiado evolucionista, convém não esquecer que as frágeis capacidades mobilizadoras do Estado, curiosamente aliadas aos efeitos da mundialização, fazem do primordialismo uma empreitada política eficaz, cujo apelo parece concorrer com sucesso com a obediência cidadã. Assim, o Estado-ator é mais e mais desafiado pelos atores primordialistas subnacionais (clãs, etnias, tribos, minorias que se erigem em "povos") ou transnacionais (movimentos panreligiosos ou panlingüísticos). As perspectivas assim abertas por uma sociologia crítica da mobilização nacional, iniciada notadamente por Anthony Smith (46), seguido por Ernest Gellner (17), permitem progredir na identificação dos atores internacionais, na avaliação das competências e das insuficiências do Estado-Nação, mas também no conhecimento dos conflitos que derivam disso, cada vez menos internacionais e mais e mais etnicizados, como mostram Pierre Hassner (20) ou J. E. Spence (48).

A sociedade além do Estado

Sob vários pontos de vista, a história prepara armadilhas à teoria das relações internacionais, de maneira tanto mais complexa que ela não lhe poderia opor uma construção sistemática mais probante. Além disso, os postulados realistas, assim mal conduzidos, sofreram paralelamente as críticas internas às ciências sociais, cuja consideração constitui uma fonte importante de enriquecimento. Não se poderia negligenciar primeiro o papel decisivo desempenhado pelo behaviorismo: desde Snyder (47), em particular, a ciência do comportamento sugeriu-nos que o

Estado não era um ator unificado nem personalizado, mas que as condições de seu funcionamento revelavam sua natureza profundamente dividida. O funcionamento do Estado leva inevitavelmente ao estudo das políticas públicas e, singularmente, da política estrangeira, da política de defesa, mas também, e cada vez mais, da política econômica à qual o internacionalista não pode ficar indiferente. O estudo das relações internacionais progrediu sensivelmente aproveitando-se das reflexões realizadas pelos especialistas das políticas públicas, os quais nos ensinam que, longe de ser a realização de um hipotético interesse nacional unificado, a política internacional dos Estados é o produto de uma composição de atores múltiplos, governantes, partidos, burocracias, mídia, grupos de pressão, portadores de valores, de percepções e de interesses divergentes. Esse Estado dividido deve ser então levado em conta como tal pelo internacionalista: os sistemas de ação são assim mais heurísticos que a racionalidade estatal concebida no singular, a competência dos Estados remetendo, por sua parte, à capacidade desse sistema complexo e não àquela de uma entidade idealizada.

Como, então, reinterpretar a potência se o Estado deve abandonar essa personalização abusiva que ninguém hoje ousa atribuir-lhe explicitamente? A questão já foi abordada por John Vasquez (54), que lembrava utilmente que antes de *explicar*, a potência devia *ser explicada*. Saindo do período bipolar, pode-se legitimamente questionar várias estranhezas: como a União Soviética pôde manter-se no nível de superpotência apenas mirando o fator militar e fracassando tão claramente nos domínios econômicos e sociais? Como esse mundo novo, pós-bipolar, pode logicamente articular os diferentes tipos de potência que se encontram doravante liberados e são não apenas de natureza militar, mas também econômica, financeira, comercial e mesmo demográfica ou cultural? Melhor ainda, Susan Strange (49)

pergunta-se explicitamente se a potência, à época da mundialização, pode ainda ser definida como uma competência do Estado ou se ela não integra também, e cada vez mais, toda uma série de atores, econômicos, sociais ou culturais, inseridos nas redes e produtores de um *soft power* (35) particularmente eficaz. Na competição entre a URSS e os Estados Unidos, a primeira foi derrotada precisamente porque ela defendia uma concepção clássica, territorial e político-militar da potência, enquanto os segundos desenvolviam uma competência desterritorializada, sistêmica, alimentada por relações informais, fazendo nascer um jogo de redes. Nessas condições, a competência dos Estados deve ser repensada além de uma perspectiva institucional, para designar doravante a competência desse sistema interativo que alia atores públicos e atores privados no cenário mundial. Atenção deve ser dada desde logo à natureza mais ou menos formal dessa articulação, como a pesquisa conduzida por Susan Strange e J. Stopford (50) sobre as relações entre Estados e empresas.

Enfim, os progressos da mundialização acomodam-se cada vez menos à gramática "soberanista" para promover o conceito de interdependência. Banalmente admitida – ou quase –, essa formulação não é menos abaladora para a teoria das relações internacionais. Não é simples pensar o Estado como ator interdependente quando todas as definições que se lhe dá passam pela promulgação de sua independência. A reflexão foi, contudo, iniciada, primeiramente, pela sociologia da dependência, depois, desde os anos 1970, por Robert Keohane e Joseph Nye (27), que, dessa forma, lançaram as bases de uma perspectiva "interdependentista", levando em conta a multiplicação das trocas que se operam, de uma parte, entre Estados, e, de outra, entre os atores estatais e os outros atores internacionais.

Essa nova perspectiva aprofundava a hipótese de uma banalização do Estado entre o conjunto dos atores que podiam,

com o progresso da mundialização e da globalização, assumir seus lugares e seus papéis numa cena doravante mais mundial que internacional. É com esse espírito que James Rosenau (42), indo ao encontro da maioria das conclusões de Susan Strange (49), destacou os traços fundadores do paradigma das relações transnacionais. Rosenau aprofunda a crítica do Estado, como Strange já o havia iniciado, e sistematiza-a opondo um "mundo multicentrado" a um "mundo estado-centrado". O primeiro resulta da proliferação, no cenário mundial, dos atores não estatais, individuais ou coletivos, que suscitam, por suas trocas, um número considerável de "fluxos transnacionais", que se pode definir como toda relação que se desenvolve no cenário mundial, evitando, de maneira deliberada ou como objetivo, o controle dos Estados-Nação, transgredindo notadamente a soberania e a competência territorial desses Estados. Diante do mundo dos Estados que permanece, com seus princípios tradicionais e as práticas que lhe são próprias, constitui-se assim um outro mundo que conta com uma infinidade de autores buscando primeiro proteger-se e promover sua autonomia, jogando mais com a cooperação (ou com a recusa da cooperação) do que com a força e escapando às normas tradicionais da diplomacia.

Novas integrações

O debate suscitado por essa nova perspectiva é tão rico quanto delicado. Como sugeria J. Rosenau (42), esse debate coloca desde o princípio o problema da interação entre os dois mundos, isto é, entre Estados e atores não estatais. Deve-se, como os neo-realistas, considerar que a mundialização confirma o Estado no seu papel de único parceiro responsável e de única instância reguladora? Deve-se, ao contrário, seguir Rosenau quando ele considera que esses novos dados desvalo-

rizam o recurso político-militar, relativizam as fronteiras, enfraquecem as fidelidades e conferem ao critério de eficácia funcional uma pertinência superior àquela da legitimidade dos Estados? No final das contas, o centro do debate conduz-nos perfeitamente à interpretação do sistema no interior do qual se desenrola a ação internacional: trata-se de um sistema internacional emendado, como sugerem de fato Keohane e Nye (27), ou trata-se do advento progressivo da "sociedade mundial" anunciada por John Burton (8)? No primeiro caso, poder-se-ia levantar a hipótese de uma crise transitória das competências do Estado, que deveriam ser adaptadas aos dados presentes da globalização (capacidades ampliadas para as regulações econômicas e sociais, segundo o modelo das conferências intergovernamentais que se multiplicam no comércio, na demografia, no meio ambiente, no *habitat*, etc.); no segundo caso, trata-se de uma nova parceria que subverte os direitos regalianos, desliza para uma *global governance*, e mesmo uma *soft governance*, e que, muito ao contrário, sancionaria a incapacidade crescente de o Estado assumir os novos desafios internacionais. Aparece então a confiança no efeito de composição das redes e na capacidade dos novos atores – ONGs, coletividades locais, empresas, associações transnacionais, etc.

Um debate comparável encontra-se nas análises consagradas ao princípio de integração regional dos Estados. Estas distinguem dois momentos da história contemporânea que remetem a duas imagens opostas do Estado. Sob o clima do final da Segunda Guerra Mundial, David Mitrany (33), em parte substituído pelo pensamento federalista europeu, buscava, pela construção de conjuntos regionais funcionais, ultrapassar a rivalidade bélica dos Estados e construir assim um mundo de paz, a serviço primeiramente da humanidade, da qual ele devia prioritariamente satisfazer as necessidades: cumprindo esse ob-

jetivo, o Estado tinha vocação apenas para ser um escalão entre outros. Numa época mais recente, dominada pela mundialização e o início da crise econômica sucedendo os Trinta Gloriosos, o neo-regionalismo vê-se como uma defesa que protege o Estado do risco de submersão, uma construção regional que define um equilíbrio justo entre um "soberanismo", que se tornou utópico, e um "mundialismo" que subordina totalmente o Estado ao liberalismo de mercado.

Aqui também os resultados são contrastados: o funcionalismo de Mitrany e o federalismo dos pais fundadores da Europa rapidamente deram lugar a um intergovernamentalismo muito mais pragmático, levando a repensar os Estados da União Europeia mediante a fórmula bastarda de "pool de soberanias" lançada por Hoffmann e Keohane (22). O internacionalista deve ao mesmo tempo inovar conceitualmente para repensar o Estado europeu, sem por isso abandonar as categorias clássicas. A incerteza é ainda maior quando se trata do neo-regionalismo. Este deixa surgir ora espaços de integração que fogem do controle dos Estados (como os "territórios econômicos naturais" desenhados pelas redes de trocas da qual fala Scalapino (44) com relação à Ásia oriental), ora uma justaposição de Estados soberanos que se contentam em harmonizar seus mercados (como no caso do Nafta). Tem-se, de fato, a impressão de que a integração regional traz novamente a questão colocada pelo paradigma das relações transnacionais: o Estado pode adaptar suas capacidades à mutação dos espaços, o advento de uma territorialidade com uma geometria variável, ou esta última é destinada, paulatinamente, a produzir novas regras do jogo político, reavaliando o papel dos atores transnacionais, a exemplo do "Estado virtual" de Rosecrance (41) ou do "Estado-região" de K. Ohmae (37)?

Rumo a um mundo de responsabilidade?

Nesse contexto incerto, a teoria das relações internacionais tende novamente a se tornar normativa: o discurso neo-realista exalta a supremacia do Estado e a garantia de segurança e de ordem que sua existência assegura. O neoliberalismo, ao contrário, reivindica o advento de uma sociedade mundial regulada pelo mercado (39). Ocupando, sobretudo, posições intermediárias, numerosos trabalhos refletem sobre a hipotética adaptação do Estado a todas essas transformações. Por temer uma degeneração da racionalidade estatal, esta deve fazer mais e mais concessões tanto aos apelos transnacionais de natureza utilitária quanto aos apelos identitários de natureza primordialista. Disso decorre uma concepção evanescente do Estado apoiada na hipótese do fim da soberania (9), da geografia (36), de um mundo de fidelidades ordenadas (56) ou das fronteiras (32). Se essas hipóteses são estimulantes e bastante heurísticas no plano da pesquisa, elas podem também se combinar com uma tentativa de definição do que é o Estado "além de Westphalia" (30), ou após ter "reconstruído a soberania" (3), ou ainda distinguindo entre "as forças novas e passadas" (6). No limite, a reflexão pode prolongar-se até se interrogar sobre o que aparece além do Estado-Nação (23).

A crise que afeta os paradigmas e a prática é suficientemente forte para reabilitar as questões simples: qual é a função do Estado, e mais, ele é um instrumento ou um fim em si mesmo? As incertezas recentes permitiram compreender que a teoria realista havia de fato promovido esta segunda visão: ator normal das relações internacionais, o Estado somente devia prestar contas a um interesse nacional fictício, isto é, unicamente a ele. A mundialização, a relativização da soberania, a crise do Estado importado e as novas formas de integração revelaram

pouco a pouco que essa "autofinalização" não resistia diante dos novos desafios: emergência dos bens comuns da humanidade transcendendo as fronteiras, interdependência entre as comunidades políticas e entre as economias, multiplicidade dos espaços de integração. Nesse novo contexto, os signos tendem a inverter-se: o Estado não é mais um fim em si mesmo, mas um instrumento; antes de encarnar uma comunidade humana, ele está destinado a lhe servir; essa comunidade humana não é mais estritamente soberana e se insere numa sociedade na qual certos parâmetros são claramente mundializados. Dito de outra maneira, a teoria das relações internacionais redescobre a teoria do contrato social, ao mesmo tempo em que se enriquece com uma concepção aberta da comunidade humana. É, certamente, este último ponto que é inédito e por isso carregado de incertezas: o Estado, antes de ser soberano, é responsável, e essa responsabilidade não designa apenas seu espaço de soberania; mas toda a comunidade humana, igual e fortemente interdependente diante dos perigos ecológicos, das incertezas do desenvolvimento, das atribuições da economia mundial, das disparidades demográficas, mas também diante dos golpes perpetrados aos direitos do homem e da disseminação da violência (13).

Tripla incerteza: o que quer dizer exatamente responsabilidade? Que ligação ela mantém com a capacidade desigual dos Estados? Como fazê-la funcionar? A primeira questão já convida a distinguir entre as dimensões positivista e ética do conceito: cada Estado é responsável no cenário mundial, pois a maioria de suas ações e dos desafios aos quais ele é confrontado tem efeitos globais; por essa razão, ele pode ser obrigado moralmente a intervir fora de seu território. A segunda questão convida a relativizar a natureza radicalmente nova que se atribui muito rapidamente a este paradigma: a imputabilidade do Estado e a efetividade de sua intervenção são evidentemente fruto

de suas competências, logo, de seu poder; a responsabilidade continua aquela do forte diante do fraco e se reinscreve assim, ao menos parcialmente, no quadro do realismo. Poder-se-ia mesmo dizer que o novo paradigma da responsabilidade retoma a temática realista da potência, eliminando a da soberania... Quanto à terceira questão, ela destaca o atraso das instituições em relação à prática e às idéias: que somente instituições intergovernamentais podem satisfazer essa nova necessidade de responsabilidade revela bem a extrema dificuldade de ir além da soberania e do Estado-Nação. As instituições internacionais permanecem de fato as principais mantenedoras do modelo estado-nacional e das práticas internacionais passadas.

Bibliografia

1. ARON, R. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962.
2. BADIE, B. *L'État importé*. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique. Paris: Fayard, 1992.
3. BIERSTEKER, T.; WEBER, C. (Eds.). *State sovereignty as social construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
4. BODIN, J. *Six livres de la République*. Paris: Fayard, 1986. (1. ed. 1576).
5. BRODIE, B. *Strategy and the missile age*. Princeton: Princeton University Press, 1959.
6. BROWN, S. *New forces, old forces and the future of world politics*. New York: Harper, 1990.
7. BULL, H. *The anarchical society*. New York: Columbia University Press, 1977.
8. BURTON, J. *World society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1972.
9. CAMILLERI, J.; FALK, J. *The end of sovereignty?* Londres: Elgar Aldershot, 1992.

10. CARR, E. H. *The twenty year's crisis, 1919-1920*. Londres: Macmillan, 1939.
11. CHAY, J. (Ed.). *Culture and international relations*. New York: Praeger, 1990.
12. CLAUSEWITZ, K. von. *De la guerre*. Paris: Minuit, 1955. (1. ed. 1832-1834).
13. DENG, F. et al. *Sovereignty as responsibility*. Washington: Brookings, 1996.
14. DEUTSCH, K. *Nationalism and social communication*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
15. _____. *Political community and the North Atlantic area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
16. DUROSELLE J.-B. *Tout empire périt*. Paris: Presses de la Sorbonne, 1981.
17. GELLNER, E. *Nations et nationalisme*. Paris: Payot, 1989.
18. GROTIUS, H. *Droit de la guerre et de la paix*. Caen: Centre de philosophie politique et juridique, 1984. (1. ed. 1625).
19. HAENDEL, M. *Weak States in the international system*. Londres: Frank Cars, 1990.
20. HASSNER, P. *La violence et la paix*. Paris: Esprit, 1995.
21. HOBBS, T. *Leviathan*. Paris: Sirey, 1971. (Ed. orig. 1651).
22. HOFFMANN, S.; KEOHANE, R. *The new european community*. Boulder (Col.): Westview Press, 1991.
23. HORSMAN, M.; MARSHALL, A. *After the nation-state*. Londres: Harper, 1995.
24. HUNTINGTON, S. *The clash of civilizations?*. *Foreign Affairs*, p. 22-49, verão 1993.
25. JACKSON, R. *Quasi-states: sovereignty, international relations and Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
26. JERVIS, R. *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
27. KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and interdependence*. Boston: Little Brown, 1977.

28. KRASNER, S. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
29. LITTLE, R.; SMITH, S. (Eds.). *Belief systems and international relations*. Oxford: Blackwell, 1988.
30. LYONS, G. (Ed.). *Beyond Westphalia*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
31. MAQUIAVEL, N. *Le prince*. Paris: Gallimard, 1952.
32. MACMILLAN, J.; LINKLATER, A. (Ed.). *Boundaries in question*. Londres: Pinter, 1995.
33. MITRANY, D. *A working peace system*. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1943.
34. MORGENTHAU, H. J. *Politics among nations*. New York: A. Knopf, 1950.
35. NYE, J. *Bound to lead: the changing nature of the American power*. New York: Basic Books, 1990.
36. O'BRIEN, R. *Global financial integration: the end of geography*. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1992.
37. OHMAE, K. The rise of the region state. *Foreign Affairs*, p. 78-87, primavera 1993.
38. ONUF, N. Intervention for a common good. In: LYON, G. (Ed.) (30), p. 43-58.
39. REICH, R. *L'économie mondialisée*. Paris: Dunod, 1993.
40. RENOUVIN, P. (Dir.). *Histoire des relations internationales*. Paris: Hachette, 1955. (7 tomes).
41. ROSECRANCE, R. The rise of the virtual state. *Foreign Affairs*, n. 4, p. 45-61, 1996.
42. ROSENAU, J. *Turbulence in world politics*. New York: Harvester, 1990.
43. SACK, R. *Human territoriality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
44. SCALAPINO, R. *The politics of development*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1989.

45. SCHWARTZENBERGER, G. *Power politics*. Londres: Stevens, 1951.
46. SMITH, A. *Theories of nationalism*. Londres: G. Duckworth, 1971.
47. SNYDER, R. *Decision-making as an approach to the study of international politics*. Princeton: Princeton University Press, 1954.
48. SPENCE, J. E. Ethnicity and international relations. *International Affairs*, n. 72, (3), p. 439-443, jul. 1996.
49. STRANGE, S. *States and markets*. Londres: Pinter, 1988; *The retreat of the state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
50. STRANGE, S.; STOPFORD, J. *Rival states, rival firms*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
51. STRAYER, J. *Les origines médiévales de l'État moderne*. Paris: Payot, 1979.
52. THUCYDIDE. *La guerre du Péloponnèse*. Paris: Les Belles Lettres, 1964.
53. TILLY, C. (Ed.). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
54. VASQUEZ, J. *The power of power politics: a critique*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1983.
55. VATTEL, E. de. *Le droit des gens*. Paris: Guillaumin, 1863. (1. ed. 1758).
56. WALKER, R. B. J.; MENDLOVITZ, S. H. (Ed.). *Contending sovereignties*. Boulder (Col.): Lynne Rienner, 1990.
57. WALTZ, K. *Theory of international politics*. Reading (Mass.): Addison-Wesley, 1979.
58. WEBER, M. *Économie et société*. Paris: Plon, 1971.
59. WOLFERS, A. *Discord and collaboration*. Baltimore: Johns Hopkins, 1962.
60. ZARTMAN, W. (Ed.). *Collapsed states*. Boulder (Col.): Lynne Rienner, 1995.

50. SMITH, Andy. *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels dans les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*. Paris: L'Harmattan, 1996.
51. STONE, Alec. Le néo-institutionnalisme. Défis conceptuels et méthodologiques. *Politix*, n. 20, p. 156-168, 1992.
52. THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN K.; LONGSTRETH, F. (Eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
53. WALLACE, William (Ed.). *The dynamics of European integration*. Londres: Pinter, 1990.
54. WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.
55. WESSELS, Wolfgang. Administrative interaction. In: WALLACE, William (Ed.). *Op. cit.*
56. WINCOTT, Daniel. Institutional interaction and European integration: towards an everyday critique of liberal intergovernmentalism. *Journal of Common Market Studies*, n. 33, p. 597-609.
57. PIERSON, Paul. The path to European integration. A historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies*, n. 29 (2), p. 123-163, abr. 1996.
58. BUSSY, Élisabeth de; DELORME, Hélène; LA SERRE, Françoise de. Approches théoriques de l'intégration européenne. *Revue Française de Science Politique*, n. 21 (3), jun. 1971.

Capítulo 5

A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial

Marie-Claude Smouts

Em menos de um século, a imagem da sociedade internacional passou do modelo da "comunidade de Estados civilizados",¹ todos orientados para a competição e perseguindo os mesmos objetivos egoístas de poder e de interesse nacional, para o de uma "sociedade civil mundial" (30) heterogênea, multicentrada, em busca de espaço público e de regulação. Cada etapa dessa transformação conduziu à revisão da noção de cooperação internacional, seus atores, seus meios e seus fins: quem coopera, como e para fazer o quê? Após um longo período durante o qual a resposta foi procurada na supremacia do direito, a difusão do internacionalismo liberal desde a Segunda Guerra Mundial (60) transformou radicalmente a abordagem. A cooperação internacional foi confundida com o estabelecimento de regimes, e as instituições internacionais foram compreendidas como

¹ Em 1928, ainda se podia ler no Tratado de Direito Internacional de L. Oppenheim: "O livre consentimento dos Estados civilizados é o fundamento do direito das nações. Não é suficiente ter o caráter de Estado para fazer parte da família das Nações" (*International Law*, Londres, Longman's Green, p. 143.). Essa visão bastante conhecida no século XIX deixou suas marcas na Carta das Nações Unidas e a noção de "nações civilizadas" encontra-se no estatuto da Corte Internacional de Justiça, artigo 38, c.