

Capítulo 5

A Liga das Nações

Existe algo de intensamente inspirador para os americanos no pensamento de que quando desistem do seu isolamento, não é para se envolverem em intrigas diplomáticas, mas sim para internacionalizarem a política mundial.

– Walter Lippman, *New Republic* (junho de 1916)¹⁴²

A transformação provocada nos assuntos humanos por uma liga efetiva para a paz permanente será maior do que qualquer outra desde o princípio da história do homem.

– George Burton Adams, *The British Empire and a League of Peace* (1919)¹⁴³

As alternativas internacionalistas à diplomacia tradicional privilegiaram a transparência e a participação em detrimento do secretismo e da exclusão. Os internacionalistas acreditavam na cooperação entre as nações, impulsionada pelo progresso científico e comercial, e consideravam irracionais e retrógrados o militarismo e a diplomacia das alianças. Muitos também eram globalistas, dentro das limitações civilizacionais e raciais da época. Em contraste com os conclaves exclusivos das Grandes Potências, os novos organismos técnicos para o intercâmbio de conhecimentos especializados foram abertos aos Estados pequenos e não

européus: o Egito ainda não era plenamente soberano quando se tornou membro fundador da União Postal Internacional. Além disso, estes organismos, apesar dos seus recursos limitados, foram de uma durabilidade impressionante.¹⁴⁴

No entanto, os limites do internacionalismo do século XIX são tão notáveis como as suas ambições. O internacionalismo convinha aos pequenos Estados como a Bélgica e Suíça, em particular, e ambos os países foram dos seus principais promotores. Contudo, a adesão das potências maiores continuava a ser muito limitada, como demonstraram os poucos resultados das conferências de Haia. Não existia nenhuma organização principal como as Nações Unidas; as propostas americanas feitas antes da Primeira Guerra Mundial para a criação de um tribunal internacional não vingaram. A questão crítica para os historiadores é porque se alterou a situação – ou seja, porque é que durante a Primeira Guerra Mundial, alguns dos Estados mais poderosos do mundo apoiaram a construção de uma organização de segurança mundial permanente para o pós-guerra e criaram a Liga das Nações?

Uma resposta pela negativa será que em 1918, alguns dos principais promotores da ideia do Concerto da Europa, em 1815, já não existiam ou eram inconsequentes. O Império Habsburgo – de certa forma, a força animadora do Concerto – tinha entrado em colapso; a Alemanha estava derrotada e prostrada, e a Rússia czarista submersa pela guerra civil. Seja como for, em 1914, até estes três países tinham apoiado a ideia da arbitragem e da difusão do direito internacional, e durante a guerra os líderes alemão e austríaco proclamaram o seu apoio à Liga das Nações do presidente Wilson. Porém, mesmo tendo em conta esta mudança de opinião, continuamos perante um enigma. Porque é que a Grã-Bretanha e, de forma ainda mais notável, os Estados Unidos, saíram da Primeira Guerra Mundial convencidos, não, como muita gente acreditou, de que o internacionalismo tinha falhado, mas que devia adquirir uma nova proeminência e peso político? E sobretudo, porque é que apoiaram uma *organização* mundial permanente? Muitos decisores políticos britânicos continuavam a acreditar na ideia de reanimar o Concerto – que aliás, não morreu. No entanto, um número de figuras poderosas de ambos os países apoiou o novo internacionalismo e insistiu que a conferência de paz de Versalhes, em 1919, criasse uma Liga das Nações permanente. Em relação a estas figuras, é de elementar justiça dizer que

sem uma, em particular, a o
rente daquela que foi criada
dos EUA.

AS AMBIGUIDADES DE WOO

Os historiadores das org
grafia. Figuras como Elean
Dag Hammarskjöld (mas nã
das com frequência como se
pai da convenção sobre o
Annan e René Cassin têm os
mais adulação em vida e na r
milhões de parisienses que a
ele era «o Deus da Paz»; em
«o Moisés do Outro Lado c
carnou uma América preocu
costas: a sua morte prematu
o apoio do Senado para a I
martírio moderno. Décadas
até se tornou um ismo. Má
Donald Rumsfeld contribuir
depois da invasão do Iraque.
preocupados com o afastame
rais, olharam para Wilson e
para um novo século.¹⁴⁵

De facto, o seu papel na fu
Sem o seu apoio, o governo
nacionalistas e a Liga teria p
a verdadeira história de Woo
virtude sobre a imoralidade e
ticas que determinaram a nat
dial, escolhas que contornara
nhamento internacionalista. A
seu antecessor, William Howa
mãos dos políticos em vez de
que a Liga seria um fórum par

sem uma, em particular, a organização teria certamente sido muito diferente daquela que foi criada: trata-se de Woodrow Wilson, o presidente dos EUA.

AS AMBIGUIDADES DE WOODROW WILSON

Os historiadores das organizações internacionais são dados à hagiografia. Figuras como Eleanor Roosevelt (o marido, mais raramente) e Dag Hammarskjöld (mas não o seu antecessor, Trygve Lie) são retratadas com frequência como salvadoras da humanidade. Raphael Lemkin, pai da convenção sobre o genocídio, foi proclamado profeta; Kofi Annan e René Cassin têm os seus admiradores. Mas ninguém foi alvo de mais adulação em vida e na morte do que Woodrow Wilson. Para os dois milhões de parisienses que assistiram à sua chegada, em finais de 1918, ele era «o Deus da Paz»; em Milão, foi «o salvador da Humanidade» e «o Moisés do Outro Lado do Atlântico». Para os seus partidários, incarnou uma América preocupada com o mundo e que não lhe virava as costas: a sua morte prematura, depois de não ter conseguido conquistar o apoio do Senado para a Liga, foi apresentada como uma espécie de martírio moderno. Décadas depois do seu desaparecimento, em 1924, até se tornou um ismo. Mais tarde, George W. Bush, Dick Cheney e Donald Rumsfeld contribuíram à sua maneira para o culto de Wilson: depois da invasão do Iraque, em 2003, muitos críticos, profundamente preocupados com o afastamento da América das instituições multilaterais, olharam para Wilson e procuraram no seu exemplo a inspiração para um novo século.¹⁴⁵

De facto, o seu papel na fundação da Liga foi absolutamente crucial. Sem o seu apoio, o governo britânico não teria apoiado os seus internacionalistas e a Liga teria provavelmente ficado no estirador. Porém, a verdadeira história de Woodrow Wilson é menos a de um triunfo da virtude sobre a imoralidade e mais a de um conjunto de escolhas políticas que determinaram a natureza e os poderes do novo órgão mundial, escolhas que contornaram o que era o modo americano de empenhamento internacionalista. Ao contrário de Elihu Root ou mesmo do seu antecessor, William Howard Taft, Wilson quis manter o poder nas mãos dos políticos em vez de o entregar aos juristas, e certificou-se de que a Liga seria um fórum para deliberações quase parlamentares e não

um tribunal judicial para pronunciar vereditos. Para quem considerava as instituições manifestações orgânicas e evolutivas da vontade coletiva que evoluíam e davam provas com o tempo, é surpreendente constatar que o fundador da primeira organização de segurança coletiva do mundo se interessou muito pouco pela segurança, pelo direito internacional ou até pela própria organização. Deixou aos britânicos a tarefa da conceção do aparelho da Liga, e a sua estrutura – uma mistura de câmara de debates e de burocracia – foi praticamente obra de Londres. Ou seja, por detrás do culto de Wilson, encontra-se uma fusão do zelo missionário americano com o calculismo imperial britânico, uma combinação de poderes e perspectivas que transformaram a Liga numa ponte entre o mundo imperial do século XIX e a ascensão do Estado-nação no século XX.

Ninguém teria ficado admirado se a América do século XIX se tivesse mantido pura e simplesmente alheada das iniciativas internacionalistas da Europa. A estrutura federal dos Estados Unidos, o seu vasto e extremamente protegido mercado interno, o seu sistema judicial anglo-saxónico e sobretudo a relação sempre tensa entre o Congresso e a presidência militavam contra uma participação alargada. Aliás, em algumas áreas da cooperação internacional, tal como o movimento de normalização internacional, o país era (e continua a ser) surpreendentemente marginal. Contudo, nenhum destes fatores foi decisivo e a partir de meados do século XIX, como vimos, as administrações americanas identificaram-se cada vez mais com a causa do internacionalismo. Um dos sinais do novo papel que procuraram desempenhar no mundo foi a realização, em Washington, em 1881, da primeira grande conferência diplomática fora da Europa, e seguiram-se outras.¹⁴⁶

A política externa de Woodrow Wilson nasceu da sua aposta em novas formas de mediação e pacificação, apesar de se afastar profundamente dos seus princípios orientadores legalistas. A identificação da diplomacia americana anterior a 1914 com a ideia da arbitragem, em particular, tinha valido o Prémio Nobel da Paz ao secretário de Estado republicano Elihu Root e ao presidente Theodore Roosevelt. O antecessor de Wilson na presidência, o advogado William Howard Taft, foi um ativista ainda mais empenhado. Taft, com a crença de um progressista nos «princípios eternos da lei e da equidade» e convencido de necessidade de um «tribunal das nações» permanente, promoveu a assinatura de tratados de

arbitragem abrangent
prefiguração das difi
guiu que o Senado ra
pelo seu historiador c
e gestão política trap
do uma oposição dete
mar nacionalistas, e E
e abrangentes que de
poderoso rival polític
tas: os tratados de ar
Unidos e a Grã-Bretan
no caso de relações ma
Taft lhes pôs em cima.¹

O debate entre os l
ter esmagado os republ
nas eleições de 1912,
americanos pensou sob
Grande Guerra. Pouco
criação de uma Liga M
lei através de um «pod
tinha pedido no seu di
na sua perspectiva, para
insípidas; a sanção da
semelhante liga eficaz
quais ela poderia lidar e
mas só para impor o ci
Estados signatários. O
encorajariam as adesões
e a mediação como c
enormemente popular e
da Paz, liderada por T
disputas «justificáveis» fi
pelos membros da liga (f
a um painel de árbitros
Estado que declarasse g
lado, no esquema de Ta
decisões da adjudicação

arbitragem abrangentes com o Canadá e a Grã-Bretanha. Todavia, numa prefiguração das dificuldades que Wilson enfrentaria, Taft não conseguiu que o Senado ratificasse os tratados – descritos implacavelmente pelo seu historiador como «um exemplo egrégio de redação desleixada e gestão política trapalhona». Henry Cabot Lodge ofereceu no Senado uma oposição determinada por motivos aos quais poderíamos chamar nacionalistas, e Elihu Root considerou as ideias de Taft tão aéreas e abrangentes que descredibilizavam a causa legalista. O antecessor e poderoso rival político de Taft, Theodore Roosevelt, achou-as irrealistas: os tratados de arbitragem eram úteis entre países como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha porque tinham muitos interesses comuns, mas no caso de relações mais hostis ou tensas, não suportariam o peso que Taft lhes pôs em cima.¹⁴⁷

O debate entre os legalistas prosseguiu até muito depois de Wilson ter esmagado os republicanos, divididos pela luta entre Taft e Roosevelt, nas eleições de 1912, e marcou os termos nos quais a maioria dos americanos pensou sobre um possível governo internacional depois da Grande Guerra. Pouco depois da eclosão do conflito, Roosevelt apelou à criação de uma Liga Mundial da Paz da Justiça para impor o primado da lei através de um «poder policial internacional» cujo estabelecimento ele tinha pedido no seu discurso de aceitação do Prémio Nobel, em 1910: na sua perspectiva, para impor a paz, não bastavam declarações morais insípidas; a sanção da força era essencial. Mas o segredo para tornar semelhante liga eficaz era ser realista em relação às questões com as quais ela poderia lidar e não tentar fazer tudo. Devia usar a força militar mas só para impor o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados signatários. O seu sucesso e a modéstia das suas expectativas encorajariam as adesões e enraizariam lentamente o direito internacional e a mediação como os instrumentos da harmonia global. O lóbi enormemente popular em ação durante a guerra, a Liga de Manutenção da Paz, liderada por Taft, foi muito mais longe: queria que todas as disputas «justificáveis» fossem apresentadas a um tribunal internacional pelos membros da liga (e que os demais diferendos fossem apresentados a um painel de árbitros), que se comprometeriam a combater qualquer Estado que declarasse guerra antes de apresentar o seu caso. Por outro lado, no esquema de Taft, os Estados não seriam obrigados a aceitar as decisões da adjudicação internacional.¹⁴⁸

Ambas as propostas tinham problemas óbvios. A de Roosevelt contemplava apenas um pequeno número de Estados e subtraía ao veredito da lei as questões de «interesse vital» e de «honra nacional». Taft e a Liga de Manutenção da Paz tornavam o processo de arbitragem demasiado automático – forçando os Estados a entrarem em guerra por qualquer recusa de apresentação de um caso à adjudicação – e frouxo, dado que os vereditos do tribunal não eram apoiados por nenhuma sanção.¹⁴⁹ Compreende-se a impaciência de Woodrow Wilson com o paradigma legalista para garantir a paz internacional. Os juristas e os seus apoiantes julgavam que podiam resolver os problemas do mundo mas ao mesmo tempo que faziam da lei um fetiche, não sabiam dizer como impor o seu cumprimento.

Para o presidente, estavam todos enganados. O que realmente importava não eram as instituições nem os códigos legais, mas sim as atitudes mentais e os valores. Wilson, que era filho de um sacerdote presbiteriano, pensava em alianças em termos bíblicos e não em contratos, e procurou construir algo que crescesse organicamente com o tempo para ir ao encontro das aspirações universais da humanidade e não dos interesses de meia dúzia de potências que se calhar até se conseguiram dar bem. A ideia de que a paz podia ser alcançada desde que os juristas não fizessem asneira era absurda para ele. As palavras serviam para inspirar e não para delimitar. Tal como Mazzini, Wilson considerava a política democrática «uma esfera de ação moral» (a frase é de um ensaio que ele escreveu em 1883 sobre «o Estado Democrático Moderno»). E como Wilson era um elitista e um otimista em relação à evolução progressiva da sociedade humana, confiou nos instintos políticos dos povos do mundo enquanto expressados pelos seus representantes. Afinal de contas, se estes não fossem de fiar, nem as melhores leis do mundo lhes resistiriam.¹⁵⁰ Por conseguinte, embora Wilson fizesse ocasionalmente ruídos políticos de apoio à Liga de Manutenção da Paz, pensava e falava numa linguagem completamente diferente, inspirada na teologia da aliança presbiteriana de seu pai e do movimento do Evangelho Social. Em maio de 1916, Wilson disse à Liga de Manutenção da Paz que queria «uma associação universal de nações» que «impeça toda e qualquer guerra contrária aos tratados, garanta a integridade territorial e a independência política» – algo que estava muito longe da ideia de uma liga constituída por um grupo limitado de Estados com a mesma visão.¹⁵¹

Wilson foi mais ir legalismo. Desde a década do Hemisfério Ocidental u conduziram à criação da para expandir o comércio de promoção da cooperação. Segundo escreveu um o «de vinte e uma nações» casa para as deliberações antepassado precoce da Luis Drago como «um f para o desenvolvimento grandes civilizações do do mundo».

No século XIX, os cre secretário de Estado ame o pan-americanismo ape antigos modelos da diplo

A cooperação sincera Estados americanos dos cruelmente as nações ma interesse comum e igual para um equilíbrio do po no estrangeiro e encharca

Incentivados pela revol os esforços do Departame uma parceria americana sentimento de expectativa acreditaram que a crise no possíveis soluções europeias apelou à formação de um a sul da fronteira, e declaro sugestivo para uma Liga E Wilson ouviu uma argumer mais próximo, o texano «C

Wilson foi mais influenciado pelo americanismo do que pelo legalismo. Desde a década de 70 do século XIX, vinha-se realizando no Hemisfério Ocidental uma série de «conferências interamericanas» que conduziram à criação da União Pan-Americana, uma iniciativa dos EUA para expandir o comércio mas que depois se tornou um instrumento de promoção da cooperação hemisférica, com sede em Washington. Segundo escreveu um observador, não existia nenhum paralelo à visão «de vinte e uma nações, com línguas diferentes, a construírem uma casa para as deliberações comuns». A União Pan-Americana foi um antepassado precoce da Liga de Wilson, saudado pelo político argentino Luis Drago como «um fator político separado, uma nova e vasta arena para o desenvolvimento da raça humana, que servirá de contrapeso às grandes civilizações do outro hemisfério e assim manterá o equilíbrio do mundo».

No século XIX, os crentes na cooperação hemisférica, tais como o secretário de Estado americano James Blaine, tinham argumentado que o pan-americanismo apontava o caminho para uma alternativa aos antigos modelos da diplomacia europeia:

A cooperação sincera, baseada na confiança sincera, salvará todos os Estados americanos dos fardos e dos males que desde há muito afligem cruelmente as nações mais antigas do mundo... Um espírito de justiça, de interesse comum e igual entre os Estados americanos, não deixará espaço para um equilíbrio do poder artificial como o que tem conduzido a guerras no estrangeiro e encharcado a Europa em sangue.¹⁵²

Incentivados pela revolução em curso na porta ao lado, no México, os esforços do Departamento de Estado durante a guerra para forjar uma parceria americana multilateral para a paz decorreram sob este sentimento de expectativa. De facto, alguns americanos influentes acreditaram que a crise no México, em particular, oferecia um teste para possíveis soluções europeias. Charles Eliot, o presidente de Harvard, apelou à formação de uma «Liga Americana» para restaurar a ordem a sul da fronteira, e declarou que tal órgão ofereceria «um precedente sugestivo para uma Liga Europeia de manutenção de paz na Europa». Wilson ouviu uma argumentação semelhante da boca do seu conselheiro mais próximo, o texano «Coronel» House. Em dezembro de 1914, House

disse que um acordo interamericano poderia «servir de modelo para as nações europeias quando chegar finalmente a paz».¹⁵³ E quando depois dos fracassos destes esforços, os brasileiros propuseram visitar as ideias do tratado pan-americano em 1917, Wilson especulou que semelhante tratado «poderá servir parcialmente para mostrar aos povos europeus uma maneira de garantirem a paz terminada a guerra». O ordenamento de um continente de Estados-nações independentes baseados em princípios republicanos e democráticos, empenhados nos benefícios do comércio e na proteção dos direitos patrimoniais, era algo que podia ser aplicado tanto à Europa como às Américas. Os europeus podiam aprender as vantagens de um sistema de integridade territorial garantida e deixar de considerar as invasões e as trocas de territórios parte da ordem natural. No verão de 1918, quando os britânicos receberam do Coronel House, o conselheiro de Wilson, as primeiras indicações do pensamento do presidente, este enfoque na integridade territorial, retirada dos esboços do Pacto Pan-Americano, atraiu a sua atenção.¹⁵⁴

A codificação jurídica e arbitragem faziam parte da cultura do pan-americanismo mas não eram, para Wilson, os seus atributos primários, como ele mostrou no discurso «Paz sem vitória» que proferiu no Senado, em janeiro de 1917. Wilson referiu a necessidade de a América desempenhar uma papel ativo para garantir o «concerto internacional da paz» que traria estabilidade à Europa depois da guerra, e invocou explicitamente o modelo hemisférico da Doutrina Monroe:¹⁵⁵

Proponho, por assim dizer, que as nações adotem de comum acordo a doutrina do presidente Monroe como doutrina mundial: que nenhuma nação procure expandir-se à custa de qualquer outra nação ou povo, e que todos os povos sejam livres para determinarem a sua entidade política, a sua forma de desenvolvimento – sem serem prejudicados, ameaçados nem aterrorizados, com os pequenos ao lado dos grandes e poderosos.

Proponho que doravante, todas as nações evitem as alianças comprometedoras que as arrastam para a competição pelo poder, as enleiam em teias de intrigas e em rivalidades egoístas, e perturbam os seus assuntos com a intromissão de influências externas. Num concerto do poder, não existem alianças comprometedoras. Quando todos se unem para agirem no mesmo sentido e com o mesmo propósito, agem no interesse comum e são livres para viverem a sua vida sob uma proteção comum.

O contraste implícito entre o Concerto da Europa tornou-se mais claro no curso no qual Wilson anulou o Tratado de Versalhes com a Alemanha e advogou a criação de uma Liga das Nações. O que estava realmente em jogo, não era a paz e a justiça na vida internacional, mas a criação de um concerto internacional autônomo. A ideia de uma futura democracia liberal e a ideia de uma futura monarquia prussiana eram duas coisas diferentes; aliás, Wilson sabia que os Estados Unidos não tinham nada a ganhar com a vitória alemã. Além disso, a Alemanha não era uma vítima, dado que as decisões eram decididas nos tempos de guerra e eram consultados pelos seus aliados e travadas no interesse de uma vitória ambiciosa e acordada com os seus instrumentos». E, prosseguindo, afirmou: «O poder será mantido através da força e não pode confiar que um governo estrangeiro convênios. Terá de ser um concerto internacional. Só os povos livres associados sob um objetivo comum e por um interesse comum poderão querer interesse tacanho pró-americanos e críticas republicanas em Viena para lidar com as condições da paz».

Tal como os homens de letras e de fé do fervor religioso. Como Davis Herron, que comunicava uma escatologia protestante e que dizia: «entre um príncipe e um príncipe disputando a posse do mundo, não há paz» (por causa de um escândalo de corrupção) seguir para Genebra para negociar com Mazzini e Calvino, Herron disse: «de confidentes presidenciais e de uma luta em Europa como uma luta em

O contraste implícito entre este novo «concerto do poder» e o antigo Concerto da Europa tornou-se explícito no princípio de abril, num discurso no qual Wilson anunciou ao Congresso o corte de relações com a Alemanha e advogou a entrada dos Estados Unidos na guerra. O que estava realmente em jogo, declarou Wilson, era «afirmar os princípios da paz e da justiça na vida do mundo contra o poder egoísta e autocrático, e instalar entre os povos do mundo verdadeiramente livres e autónomos um concerto de propósito e ação que garanta a observância futura destes princípios». O problema com as autocracias como a monarquia prussiana era que os seus governantes ignoravam os desejos dos seus povos; aliás, Wilson declarou explicitamente que os Estados Unidos não tinham nada contra «o povo alemão». O povo alemão também era uma vítima, dado que «a guerra foi decidida como as guerras eram decididas nos tempos antigos e infelizes em que os povos nunca eram consultados pelos seus governantes e as guerras eram provocadas e travadas no interesse de dinastias ou de pequenos grupos de homens ambiciosos acostumados a usarem os seus semelhantes como peões e instrumentos». E, prosseguiu Wilson, «Um concerto firme para a paz só poderá ser mantido através da parceria das nações democráticas. Não se pode confiar que um governo autocrático o respeite ou observe os seus convênios. Terá de ser uma liga de honra, uma parceria da opinião... Só os povos livres associam firmemente os seus propósitos e a sua honra a um objetivo comum e preferem os interesses da humanidade a qualquer interesse tacanho próprio». Ou seja, o presidente reavivou as antigas críticas republicanas e democráticas a Metternich e ao sistema de Viena para lidar com as condições muito diferentes de 1917.¹⁵⁶

Tal como os homens de 1848, Wilson deixou-se levar para a linguagem do fervor religioso. O extraordinário teólogo protestante George Davis Herron, que comungava da mistura sobreaquecida de Wilson de escatologia protestante e nacionalismo mazziniano, saudou a guerra como sendo «entre um princípio governador branco e um preto, ambos disputando a posse do mundo». Depois de fugir dos Estados Unidos (por causa de um escandaloso segundo casamento) para Génova e a seguir para Genebra para estar próximo dos espíritos dos seus heróis Mazzini e Calvino, Herron, quiçá o mais colorido de uma longa linha de confidentes presidenciais não convencionais, descreveu a guerra na Europa como uma luta entre a ética do amor cristão e o egoísmo e a

competitividade satânicas. Segundo escreveu com admiração, Wilson via «a lei do amor... como a única base social praticável, a única segurança nacional, a única fundação para a paz internacional... Ele aguarda perspicazmente, ele manobra divinamente para que a América, finalmente desperta para a sua identidade e vocação nacionais, se torne um colossal apóstolo cristão, guiando como um pastor o mundo para o reino de Deus». Foi um retrato que teve eco junto de Wilson e que o apresentou como a culminação de uma longa linha de pacifistas americanos desejosos de divulgarem a boa nova a uma Europa caída.¹⁵⁷

Contudo, o presidente combinava a teologia com um profundo pragmatismo político. Existiam bons motivos internos de natureza tática para tal mas também existia uma inclinação filosófica: o ideal de Wilson da política como inerentemente deliberativa sublinhou o seu empenhamento – um empenhamento profundamente elitista – na democracia e na opinião pública como pilares de toda e qualquer ordem política viva. A partir da entrada dos Estados Unidos na guerra, Wilson preferiu evitar quase por completo o debate dos objetivos de guerra mas isto tornou-se mais difícil em finais de 1917, quando os bolcheviques conquistaram o poder na Rússia, intensificaram a sua propaganda contra a guerra e apelaram a uma «paz democrática». Tal como Woodrow Wilson, culpavam a diplomacia secreta e as velhas elites pela guerra mas foram mais longe do que ele, descartando o protocolo diplomático: denunciaram estratégias implementadas, publicaram documentos secretos e informaram os jornalistas em tempo real acerca das negociações de Trotsky com os alemães. Os soviéticos apelaram a uma paz geral e, convencidos de que todos os governos estavam a ser pressionados para deixarem de combater, dirigiram-se a «todos os povos beligerantes» e só depois aos respetivos governos.¹⁵⁸

Os americanos e os britânicos seguiram o exemplo dos bolcheviques. As notícias de que os novos líderes da Rússia estavam a parlamentar com os alemães – as negociações de paz de Lenine e Trotsky com as Potências Centrais decorreram durante todo o inverno de 1917-1918 – tornaram imperativo fazer todos os possíveis para manter a Rússia na guerra. Wilson avisou que «as vozes da humanidade que insistem que a guerra não vai acabar em nenhum ato de vingança» tinham sido exploradas pelos «mestres alemães da intriga para desviarem o povo da

Rússia». Wilson foi rapidamente apoiado por Lloyd George, que se opôs às anexações e a favor da au

Na realidade, este termo foi sublinhado de forma mais rica tradição de debate mais antes do debate Habsburgo sobre a Paz» de outubro e algum detalhe sobre a situação permanecer no interior da e insistiu que deveriam. Foi uma referência clara a uma tentativa de desestabilizar nesta fase, nem Wilson nem o Império Austro-Húngaro disse que as pequenas nações salvas importantes para a paz disputar aos bolcheviques.

Porém, Wilson conheceu a realidade europeia e recorreu a um Inquérito, que reuniu informações na Europa para o ajudar a escolher especialistas do Inquérito. Pontos – tratou com alguns específicos. Os especialistas de nacionalidade – por exemplo acerca do destino do Império específicos noutras, tais como em sintonia com o pragmatismo do Inquérito, Walter Lippman concordou com o princípio da ação em pormenor a forma de resolver optou por falar na necessidade de garantir a integridade territorial isto podia implicar uma intervenção ou a continuação da cooperação. Apenas foi feita uma menção

Rússia». Wilson foi rapidamente imitado pelo primeiro-ministro britânico, Lloyd George, que se pronunciou enfaticamente contra quaisquer anexações e a favor da autodeterminação nacional.

Na realidade, este termo, que ficou associado a Wilson, tinha sido sublinhado de forma mais enfática por Lenine, herdeiro de uma antiga rica tradição de debate marxista sobre a nacionalidade que remontava a antes do debate Habsburgo do início do século xx. No seu «Decreto sobre a Paz» de outubro de 1917, o líder bolchevique tinha falado com algum detalhe sobre a situação difícil das pequenas nações obrigadas a permanecer no interior das fronteiras de Estados maiores e poderosos, e insistiu que deveriam ter o direito de determinar o seu destino. Foi uma referência clara às nacionalidades da monarquia Habsburgo e uma tentativa de desestabilização das Potências Centrais. Em contraste, nesta fase, nem Wilson nem Lloyd George tencionavam desmembrar o Império Austro-Húngaro (importa referir, aliás, que Lenine também não disse que as pequenas nações *tinham* de ser independentes – uma ressalva importante para a posterior política comunista), mas viram-se a disputar aos bolcheviques a opinião pública europeia.

Porém, Wilson conhecia mal os pormenores da etnografia política europeia e recorreu a uma equipa secreta de especialistas, o chamado Inquérito, que reuniu informações básicas sobre as nacionalidades da Europa para o ajudar a elaborar o seu programa de paz. Graças aos especialistas do Inquérito, o programa – mais conhecido por Catorze Pontos – tratou com algum detalhe países e nacionalidades europeus específicos. Os especialistas foram vagos em relação a algumas questões de nacionalidade – por exemplo, não se pronunciando definitivamente acerca do destino do Império Habsburgo – e surpreendentemente específicos noutras, tais como a forma da futura Polónia. Contudo, em sintonia com o pragmatismo confesso do precoce e jovem secretário do Inquérito, Walter Lippman, não foi assumido nenhum compromisso geral com o princípio da autodeterminação nacional nem foi delineada em pormenor a forma de nenhum organismo para o pós-guerra. Wilson optou por falar na necessidade de «uma associação geral de nações» que garantisse a integridade territorial e a independência dos seus membros: isto podia implicar uma entidade fraca como a União Pan-Americana ou a continuação da cooperação interaliada em vigor durante a guerra. Apenas foi feita uma menção fugaz ao direito internacional – em relação

à restauração da independência da Bélgica – e não foi referida a necessidade de uma nova *organização* mundial.

O parceiro de Wilson, o primeiro-ministro britânico, David Lloyd George, tinha sido muito mais claro quando falara em público alguns dias antes da apresentação dos Catorze Pontos. Tal como Wilson, sublinhou o facto de que «os tempos do Tratado de Viena passaram há muito» e insistiu que não bastava a resolução das questões territoriais. Mas de seguida, realçou (em termos claramente ambíguos) o «princípio geral da autodeterminação nacional» e frisou que «deve ser feita uma grande tentativa para estabelecer, através de algumas organizações internacionais, uma alternativa à guerra como meio de resolução das disputas internacionais». A clareza não foi acidental porque o discurso de Lloyd George se tratou, em parte, de uma tentativa de levar Wilson a falar no assunto (daqui a referência nada positiva do presidente americano no *seu* discurso à «franqueza admirável» das palavras do primeiro-ministro britânico). É que ao contrário dos americanos, que Wilson desviara do assunto, os britânicos e os seus primos imperiais vinham pensando seriamente há quase três anos nos contornos da nova organização internacional, e agora queriam saber se as suas opiniões tinham algum apoio em Washington.¹⁵⁹

O IMPÉRIO BRITÂNICO COMO UMA LIGA DAS NAÇÕES

«Sou a favor de uma liga das nações», declarou Lloyd George, em setembro de 1918. «Na realidade, a liga das nações já existe. O Império Britânico é uma liga das nações».¹⁶⁰ Na nossa perspetiva, isto é uma visão espantosamente contraintuitiva do significado da Liga das Nações. Contudo, na realidade, ao associar a ascensão da Liga às ideias sobre o império, oferece-nos uma via para a pergunta crucial: porque é que a classe política britânica, que era tradicionalmente muitíssimo cautelosa em relação a compromissos permanentes em tempo de paz do outro lado do Canal da Mancha, aceitou a ideia da Liga das Nações?

A preservação da aliança anglo-americana no pós-guerra era vital para a maioria dos estadistas britânicos preocupados com a preservação do Império, uma perspetiva partilhada por Wilson, que mais tarde falou publicamente, em Londres, da necessidade de um «um único e esmagadoramente poderoso grupo de nações que será o fiel da paz mundial».

O presidente via com boa vontade a ideia de uma aliança anglo-americana mas era evidente que o esquema abarcasse um grupo de nações que fosse apenas uma «aliança de facto» e não fosse apenas uma «aliança de facto» que aludisse minimamente ao conceito de uma organização transatlântica.¹⁶¹ A opinião pública estava a favor da Liga das Nações, mas as organizações como a União Americana para a Paz e a diplomacia secreta e outros grupos, tais como a Sociedade Fabiana, tinham argumentos internacionais para a rejeição de uma paz organizada. Em Whitehall, a elite estava dividida. Uns consideravam a ideia uma ideia nacional, outros acreditavam que até poderia vir a ser vantajosa para o Reino Unido. E alguns, tais como o subsecretário de Estado Cecil – filho do grande banqueiro – estavam inicialmente a favor da ideia, e o nascimento de uma nova organização como a Liga das Nações.

Quando pensaram na ideia, os britânicos foram menos entusiasmados – enquanto o Estado mais liberal se sentiu inclinada para defender a ideia apesar de potenciais restrições; foi dada uma resposta sobre as funções e a forma da organização. Woolf, um ex-funcionário do Ministério das Relações Exteriores sobre a governação internacional, escreveu um relatório para a Sociedade Fabiana, com um título sugestivo. O relatório foi usado pelo primeiro-ministro para a sua defesa de conduta de ideias para a Liga das Nações. As ligações estreitas entre Woolf e a mulher, Virginia Woolf, eram próximos de Robert Cecil, o primeiro-ministro da Liga no seio do governo britânico, intitulado *International Government*, e exerceu um

O presidente via com bons olhos a ideia da solidariedade anglo-americana mas era evidente que a opinião pública americana exigia que o esquema abarcasse um grupo maior e mais universal de Estados e não fosse apenas uma «aliança egoísta e comprometedora», nem nada que aludisse minimamente ao velho e tacanhamente racial anglo-saxonismo transatlântico.¹⁶¹ A opinião pública britânica também era fortemente a favor da Liga das Nações. Os herdeiros de Cobden, agrupados em organizações como a União de Controlo Democrático, exigiram o fim da diplomacia secreta e uma política externa mais democrática; outros grupos, tais como a Sociedade da Liga das Nações, apoiaram-se nos argumentos internacionalistas anteriores à guerra e apelaram à instauração de uma paz organizada. O Partido Trabalhista também pegou na ideia. Em Whitehall, a elite dos decisores políticos estava profundamente dividida. Uns consideravam ridículo falar-se numa organização internacional, outros acreditavam que a ideia não podia ser ignorada e que até poderia vir a ser vantajosa para a Grã-Bretanha e para o Império. E alguns, tais como o subsecretário dos Negócios Estrangeiros, Robert Cecil – filho do grande cético, lorde Salisbury –, acreditaram genuinamente na ideia, e o nascimento da Liga acabou por se dever tanto a Cecil como a Wilson.

Quando pensaram na forma de uma organização para o pós-guerra, os britânicos foram menos dados a ideias legalistas do que os americanos – enquanto Estado mais poderoso do mundo, a Grã-Bretanha nunca se sentiu inclinada para depositar muita confiança na lei nem nas suas potenciais restrições; foi dado muito mais enfoque ao pensamento prático sobre as funções e a forma burocrática. Durante a guerra, Leonard Woolf, um ex-funcionário público colonial, escreveu um relatório sobre a governação internacional para uma organização socialista, a Sociedade Fabiana, com um nível espantoso de detalhe administrativo. O relatório foi usado pela Sociedade da Liga das Nações, que servia de conduta de ideias para o Ministério dos Negócios Estrangeiros. As ligações estreitas entre a elite metropolitana de Londres ajudaram: Woolf e a mulher, Virginia, que o ajudou a escrever partes do relatório, eram próximos de Robert Cecil, que seria o grande impulsionador da ideia da Liga no seio do governo britânico. Através dele, o relatório de Woolf, intitulado *International Government*, foi publicado em 1916 e circulado em Whitehall, e exerceu uma influência tão grande no pensamento do

Ministério dos Negócios Estrangeiros que muitos dos primeiros planos oficiais para a «Governança Internacional sob a tutela da Liga das Nações» foram basicamente construídos a partir do trabalho de Woolf.¹⁶²

Mas era preciso ganhar a causa nos escalões cimeiros e em 1917 o desfecho ainda estava em dúvida. No início do ano, o poderoso secretário do Gabinete de Guerra Imperial, Maurice Hankey, resumiu para os ministros as principais opções para o pós-guerra: a) «uma organização internacional, por exemplo, uma liga para zelar pela paz; b) «uma liga do género do Concerto da Europa, formado depois de 1815»; e c) «um regresso ao... equilíbrio do poder».¹⁶³ Poucos defenderam abertamente a terceira opção, que tinha sido descartada em discursos públicos por políticos de todas as tendências. A primeira opção baseava-se em ideias avançadas pela Liga de Manutenção da Paz americana, por Woolf e por liberais como lorde Bryce, mas implicava uma doutrina de segurança coletiva que ia muito além das propostas da maioria dos defensores da arbitragem. Além disso, tinha a forte oposição dos homólogos britânicos do Congresso, conservadores como lorde Curzon, que receava grandes limitações à liberdade de manobra da Grã-Bretanha para definir a sua política externa. Hankey também se opôs pelos mesmos motivos. Mas no seio do gabinete também havia apoio à ideia, em especial, por parte de Robert Cecil, o futuro chefe da equipa de negociadores britânicos em Paris, aquando da criação da Liga. Cecil tinha circulado um memorando da sua autoria com «propostas para a diminuição da ocorrência de guerras», prosseguindo no essencial a abordagem na qual o seu ex-superior hierárquico, o ministro Edward Gray, tinha trabalhado desde o princípio da guerra.

O primeiro passo óbvio para estes diplomatas sempre atentos à história foi analisar os prós e contras de esquemas anteriores, e durante a guerra assistiu-se a uma vaga de interesse pela diplomacia do Concerto de 1815. O Ministério dos Negócios Estrangeiros criou uma comissão para estudar o assunto, cujo relatório – que recebeu o nome do presidente da comissão, lorde Phillimore – apoiou a ideia da arbitragem no seio de um «conselho de nações» e incluiu um esboço de constituição para a Liga das Nações, com princípios e procedimentos para a resolução pacífica de disputas que acabou por ser integrado na Carta da Liga.¹⁶⁴ Embora o enfoque continuasse a ser na resolução de conflitos, esta abordagem foi significativamente diferente da seguida pelos legalistas americanos

porque definiu como árbitros «os grandes poderes» – e não um tribunal – que permaneceu vago e não governativo – ficou claro que procuraram conhecer a fundo as instruções no sentido de que os contactos foram limitados. O presidente não deu seguimento ao relatório e os seus comentários foram absolutamente vagos. A Sociedade da Liga das Nações ignorantes acerca da ideia do presidente Wilson».¹⁶⁵

Entretanto, o plano de negociações de paz, e os americanos um plano de conselho de Estados internacionais. Uma grande parte do relatório do ator do lado britânico, lorde Curzon, uma Liga que ultrapassava toda a probabilidade, e os diplomáticos consagrados tinham combatido contra a ideia décadas antes.

A figura apurada de Curzon durante quase quatro décadas, em Cambridge, e em seguida comandante de guerrilha entrou na política na realidade dos principais teóricos da nova nação sul-africanas e os uniria na mente. Smuts foi um dos primeiros a estabelecer um paradigma tão poderoso para as Nações.

Foi principalmente a fusão orgânica das nações

porque definiu como árbitro principal um órgão político – o «conselho de nações» – e não um tribunal internacional. Quando o relatório Phillimore – que permaneceu vago em relação à estrutura específica do novo órgão governativo – ficou concluído, na primavera de 1918, os britânicos procuraram conhecer a reação da administração americana mas Wilson deu instruções no sentido de não haver nenhuma discussão pública e os contactos foram limitados ao seu emissário pessoal, o Coronel House. O presidente não deu saída a várias tentativas britânicas de publicação do relatório e os seus emissários transmitiram as suas ideias em termos absolutamente vagos. Um ano depois, uma organização britânica, a Sociedade da Liga das Nações, queixava-se de que «continuamos ignorantes acerca da natureza e do âmbito exatos das propostas do presidente Wilson».¹⁶⁵

Entretanto, o planeamento britânico prosseguiu e pouco antes das negociações de paz, em Paris, Robert Cecil conseguiu entregar aos americanos um plano detalhado para a Liga que previa um secretariado, um conselho de Estados internacional e um tribunal de justiça internacional. Uma grande parte do mérito destes esforços deve ser atribuída a outro ator do lado britânico, uma figura absolutamente crucial na conceção de uma Liga que ultrapassasse as objeções de Whitehall ao que seria, com toda a probabilidade, um afastamento importante dos procedimentos diplomáticos consagrados. Notavelmente, não era britânico – aliás, tinha combatido contra os britânicos na Guerra dos Bóeres, quase duas décadas antes.

A figura apumada e ereta de Jan Smuts pisou a arena internacional durante quase quatro decénios. Smuts, que se tinha formado em direito, em Cambridge, e era um botânico apaixonado, fora um brilhante comandante de guerrilha. No entanto, aceitou a realidade da derrota, entrou na política na recém-fundada União Sul-Africana e tornou-se um dos principais teóricos da governação imperial. Apostado em forjar uma nova nação sul-africana branca que reconciliaria os bóeres e os britânicos e os uniria na missão de levar a civilização à África Subsariana, Smuts foi um dos principais proponentes da Comunidade Britânica – um paradigma tão potente como o pan-americanismo para a Liga das Nações.

Foi principalmente na África do Sul que se desenvolveu a ideia da fusão orgânica das nações (brancas) do Império Britânico. Terminada

a Guerra dos Bóeres, jovens intelectuais e decisores políticos britânicos apostaram em unir os bóeres e os anglófonos, um desejo partilhado por Smuts. Enquanto Whitehall se preocupava com a Índia, eles viram o futuro como uma aliança de povos brancos – australianos, canadenses e neozelandeses – com a pátria, que respeitaria a evolução das culturas nacionais e garantiria a segurança coletiva. A ameaça que recebiam não era tanto a Alemanha, mas sim os povos agitados da Ásia e da África, cujo número os fazia questionar a sua capacidade para civilizar o mundo. É este tipo de raciocínio que explica a razão pela qual os teóricos da Comunidade Britânica também foram geralmente a favor de laços mais estreitos com os Estados Unidos. Por conseguinte, a Comunidade Britânica foi ao mesmo tempo um produto da ansiedade racial e do prestígio nacional, uma solução parlamentar para uma potência imperial pressionada: o internacionalismo como «Orgulho Branco».¹⁶⁶

Na perspectiva de Smuts, a criação da Comunidade Britânica permitiria à nova África do Sul combinar um nível elevado de autonomia nacional com a segurança e as vantagens comerciais oferecidas pela plena participação na vida do principal império da época. Mas Smuts não se ficou por aqui. Era um evolucionista na política (tal como Wilson) e durante a guerra viu na ideia da Comunidade Britânica um modelo para uma comunidade política maior, uma Liga das Nações que reuniria todos os povos civilizados, curando a Europa e ajudando a África. Este objetivo nobre – do qual ele, com a sua missão africana sempre presente, estava bastante ciente – também tinha um propósito estratégico muito concreto: na liga, juntar-se-iam os destinos do Império Britânico e dos Estados Unidos. A guerra tinha demonstrado a debilidade da posição da Grã-Bretanha na Europa na ausência do apoio americano; a Liga era o meio de preservar a sua aliança no pós-guerra.

Smuts, o mais realista dos idealistas, apoiou a ideia da Liga e defendeu publicamente, em 1917, que a vitória militar deveria ser seguida de uma «vitória moral» para que o «imperialismo militarista» – «que derivou do passado qual icebergue monstruoso para a nossa vida moderna» – fosse substituído por uma era pacífica de harmonia internacional.¹⁶⁷ Smuts argumentou que a transição da força para a cooperação entre as nações já estava a acontecer «no Império Britânico, ao qual prefiro chamar... Comunidade Britânica». E, de seguida, fez a associação de forma ainda mais clara:

Os elementos do fim das ideias imperiais adotadas pela nossa Comunidade da civilização durante que no sistema constituiu ao seu pleno desenvolvimento.¹⁶⁸

Segundo Smuts, em democracias com a entrada e da França contra as As Potências Centrais refeudal para bloquear o mente como uma espécie ofereceu uma combinação lado, disse que a ciência fase na evolução política -nação sem o substituir *Entente*; por outro, que evidente para minar o a tinham na Europa Centr

Esta combinação de ideias ao presidente Wilson. E do fim da guerra, Smut *Suggestion*, no qual def radical nas questões do de conselho executivo, adotada, defendeu a atr alemãs à nova organizaç de direito internacional guerra. Era uma propos ou Phillimore; Cecil aind com conferências regula permanente – uma espécie E também era mais radica a pedido de Wilson, que tribunais de arbitragem e

Os elementos do futuro Governo Mundial, que deixará de assentar nas ideias imperiais adotadas do direito romano, já estão em funcionamento na nossa Comunidade das Nações... Tal como as ideias romanas guiaram a civilização durante quase dois mil anos, as ideias mais recentes integradas no sistema constitucional e colonial britânico poderão, quando levadas até ao seu pleno desenvolvimento, guiar a civilização do futuro durante muito tempo.¹⁶⁸

Segundo Smuts, em 1917 tinha efetivamente surgido uma liga de democracias com a entrada da América na guerra ao lado da Grã-Bretanha e da França contra as autocracias da Alemanha e da Áustria-Hungria. As Potências Centrais representavam o «último esforço da velha Europa feudal para bloquear o progresso da humanidade». Agindo conscientemente como uma espécie de ponte entre americanos e britânicos, Smuts ofereceu uma combinação atraente de moralidade e *realpolitik*. Por um lado, disse que a ciência (dado que a nova Liga representava uma nova fase na evolução política do homem, uma fase que acomodaria o Estado-nação sem o substituir) e a justiça estavam do lado das potências da *Entente*; por outro, que a promoção da democracia era um instrumento evidente para minar o apoio que o *kaiser* e o imperador austríaco ainda tinham na Europa Central e de Leste.

Esta combinação de ideais filosóficos e estratégia pragmática agradou ao presidente Wilson. Em dezembro de 1918, menos de um mês depois do fim da guerra, Smuts circulou um panfleto intitulado *A Practical Suggestion*, no qual defendeu uma variante da Liga das Nações. Foi radical nas questões do desarmamento, propôs a estrutura tripartida de conselho executivo, assembleia e secretariado que acabou por ser adotada, defendeu a atribuição da administração das antigas colónias alemãs à nova organização sugeriu ainda que esta elaborasse princípios de direito internacional – um eco da agenda legalista anterior à guerra. Era uma proposta muito mais abrangente do que as de Cecil ou Phillimore; Cecil ainda estava a pensar apenas num novo Concerto, com conferências regulares das Grandes Potências e um secretariado permanente – uma espécie de versão melhorada do sistema de 1815. E também era mais radical do que o plano elaborado pelo Coronel House a pedido de Wilson, que era muito mais próximo – no seu enfoque nos tribunais de arbitragem e recurso e num Tribunal Permanente de Justiça

Internacional – do legalismo americano de antes da guerra. Wilson gostou do radicalismo de Smuts, do seu rompimento decisivo com o passado, e talvez tenha gostado das suas credenciais anticolonialistas. Wilson leu os trabalhos de Smuts a bordo do SS *George Washington*, a caminho de Paris, enquanto mantinha a maioria dos seus conselheiros à distância, e ficou sob a sua influência.

Os britânicos foram mais difíceis de convencer. No Gabinete de Guerra Imperial, na véspera de Natal de 1918, todos os presentes reconheceram que o acordo de paz teria que resultar num pacto de segurança para o pós-guerra; ao mesmo tempo, nenhum quis um superestado nem um governo mundial. No entanto, ficou por determinar se a Liga seria permanente ou apenas uma nova versão do antigo Concerto, qual seria o equilíbrio do poder no seio da Liga entre as pequenas e grandes potências, quanta autoridade executiva deveria a Liga possuir e em que medida se deveria comprometer com a defesa do acordo territorial para o pós-guerra. Smuts e a comissão de Phillimore apoiavam a ideia da Liga de Manutenção da Paz de Taft, um sistema no qual as infrações às regras acordadas desencadeavam automaticamente sanções contra as nações prevaricadoras, mas muitos conservadores não gostaram da ideia e alguns opuseram-se à noção de segurança coletiva. Receavam que as tropas britânicas tivessem que apagar fogos em todo o mundo e puseram em causa que as disposições militares da Liga acrescentassem alguma coisa às defesas da Grã-Bretanha. Lloyd George, como sempre, quis as duas coisas: insistiu que a Liga deveria ser eficaz e não, segundo disse, um «embuste», mas ao mesmo tempo objetou contra a possibilidade de ser dotada de poderes executivos independentes. O seu modelo preferido era a manutenção da autoridade nas mãos dos governos nacionais. Lloyd George apoiou publicamente Smuts mas o governo britânico não estava muito interessado em nada que não fosse um sistema de conferências permanente – uma espécie de versão melhorada de 1815. Pelo menos, foram estas as instruções essenciais que o governo deu a Robert Cecil quando ele e Smuts se prepararam para partir para a conferência de paz em Paris.

Todavia, em Paris, a diplomacia pessoal ganhou vida própria. A equipa Cecil-Smuts ignorou basicamente as instruções do governo e usou o apoio de Woodrow Wilson para ultrapassar as objeções do primeiro-ministro britânico. Wilson escreveu artigos – um sobre a garantia dos

direitos laborais, outro que, tal como uma grande e deixaram os seus conselhos, tal como a criação de um tribunal de justiça permanente (cordava), foram acrescentadas desenvolvida em Whitehall anteriores. Em apenas uma conferência dominada pelo seu conselho redigiu uma proposta de resolução as negociações aprovaram a

Em termos organizacionais o paradigma legalista dos Estados Unidos – e seguiu-se na divisão tripartida de poderes criados o equivalente ao Conselho, com as Grandes Potências e as quatro potências menores decidia com um voto por cabeça como o fraco executivo diplomático. A única comissão – imposta com a criação de um Tribunal da Liga de uma fonte de membros nas disputas

Esta estrutura tinha de ser uma legislatura maior quer membro podia votar fosse avante. O Secretário de Estado bastante fraco, seria O Tribunal (finalmente judicial central omnípotente o mais preocupante era a respeitar as disposições de forças militares permanentemente rejeitada) e de um apar

direitos laborais, outro sobre as minorias étnicas e os seus direitos – que, tal como uma grande parte do seu pensamento, surgiram do nada e deixaram os seus conselheiros consternados. Mas as ideias plasmadas nos artigos, tal como a sugestão do Coronel House da criação de um tribunal de justiça permanente (uma ideia com a qual Wilson não concordava), foram acrescentos a uma conceção essencialmente britânica, desenvolvida em Whitehall, de modo bastante sistemático, nos dois anos anteriores. Em apenas onze dias, uma comissão presidida por Wilson e dominada pelo seu conselheiro, o Coronel House, e por Robert Cecil, redigiu uma proposta de acordo para debate. Dois meses depois, as delegações aprovaram a nova organização.

Em termos organizacionais, a Liga descartou quase por completo o paradigma legalista – para consternação de muitos internacionalistas americanos – e seguiu a preferência de Smuts e Wilson, baseando-se na divisão tripartida de poderes das democracias parlamentares. Foram criados o equivalente da legislatura, composto por uma câmara alta, o Conselho, com as Grandes Potências como membros permanentes e quatro potências menores rotativas escolhidas por eleição, e uma Assembleia com um voto por membro. O cargo de secretário-geral foi criado como o fraco executivo da Liga, um posto mais administrativo do que diplomático. A única coisa que restou do modelo legalista foi a disposição – imposta com a profunda relutância de Wilson – para a eventual criação de um Tribunal Permanente de Justiça Internacional para dotar a Liga de uma fonte de autoridade judicial vinculativa sobre os Estados-membros nas disputas interestatais.

Esta estrutura tinha debilidades óbvias. A Assembleia podia parecer uma legislatura mas não dispunha de poderes legislativos e qualquer membro podia vetar uma iniciativa, tornando improvável que fosse avante. O Secretariado foi concebido como um órgão coordenador bastante fraco, sem poderes independentes dos membros da Liga. O Tribunal (finalmente criado em 1922) não era de todo o mecanismo judicial central onipotente que Taft e Root tinham esperado ver. Mas o mais preocupante era que apesar de os membros estarem obrigados a respeitar as disposições territoriais do acordo de paz, a Liga carecia de forças militares permanentes (a proposta francesa neste sentido foi rejeitada) e de um aparelho para impor a paz, a não ser o compromisso

dos seus membros de que apresentariam as suas disputas à arbitragem. Caso um membro recorresse à guerra ao arremedo dos seus compromissos assumidos na Liga, o máximo que estava previsto era a aplicação de boicotes e sanções. O Conselho podia recomendar uma ação contra o infrator mas carecia de meios para a implementar. Na nossa perspetiva, a debilidade é evidente; porém, de qualquer perspetiva, a Liga foi uma inovação diplomática extraordinária, uma concretização dos sonhos de muitos internacionalistas do século XIX e um momento de verdade para outros. Desalojou o primado dos juristas internacionais e circunscreveu o papel da arbitragem: não haveria mais «perucas e togas aos berros no vazio», como disse Alfred Zimmermann, arrasando a visão legalista. Mas por outro lado, na sua dimensão democrática e no seu enfoque no papel do debate público, da opinião pública e da participação política da «consciência social», regressou aos impulsos radicais surgidos um século antes, aquando da reação ao Concerto da Europa.¹⁶⁹

O AFASTAMENTO DA AMÉRICA

No dia 16 de janeiro de 1920, com o sol de meados da manhã a brilhar do Sena para a Sala do Relógio do Quai d'Orsay, o Conselho da Liga das Nações reuniu-se pela primeira vez. Tinha decorrido quase um ano desde que a conferência de paz aprovara a sua criação. Sentados na baeta verde, os estadistas mundiais ouviram o primeiro presidente do Conselho, o político socialista francês Léon Bourgeois, proclamar aquele dia como «a data do nascimento do novo mundo». A Liga, que ainda estava sediada em Paris, já tinha mais de quarenta membros, incluindo a Libéria, a Índia, a Pérsia e o Sião. Para os pequenos Estados, a pertença à Liga era uma progressão natural da sua participação em organismos técnicos e conferências mas também representava uma garantia de igualdade internacional formal: por exemplo, o príncipe tailandês Devawongse era um firme apoiante da Liga porque protegia «a segurança da nação mais pequena contra a maior». Mas igualmente importante era o facto de a nova organização, embora de forma ainda limitada, indiciar o globalismo, um avanço para além das fronteiras convencionais de um mundo eurocêntrico.¹⁷⁰

Mas um Estado enorme não estava presente – os Estados Unidos – e a ausência de Wilson era sublinhada por uma cadeira vazia na mesa

principal. Ele tinha rejeitado a Liga não estava de propósito para a dissimular o seu desejo de persuadir o Congresso de passar por cima do tratado. Ele conseguiu tão bem na América que o esforço genuíno para criar a Liga nos republicanos, e não nos democratas, quando lhes apresentou o tratado.

É que o que Wilson queria era um tratado público americano esmagado e enterrado. O Artigo 10 da Carta defendeu as fronteiras do tratado. O Henry Cabot Lodge

o que muitos de nós acreditamos em que o direito internacional seria um ponto de partida para a lei sob a qual as nações se regem. O direito internacional não é uma coisa transformou-se

Em suma, a Liga não foi criada. Haia, ao contrário do que se esperava, às propostas da Liga de Nações, os americanos comungavam com a ideia de criar a Liga em bases sólidas. Mas ao ter ignorado a tradição de colocar as suas realizações sob o poder legislativo, em lugar de um poder claramente definido por uma lei, suas esperanças na lei e na diplomacia colocava as sanções acionadas nada mais forte do que a diplomacia.

Lodge disse que era impossível manter a liberdade

principal. Ele tinha regressado meses antes a Washington, onde a causa da Liga não estava de boa saúde. O presidente, que em Paris mal se dignara a dissimular o seu desdém pelo Senado, tinha subestimado a tarefa de persuadir o Congresso, controlado pelos republicanos, e a sua tática de passar por cima dos políticos e chegar diretamente ao povo não funcionou tão bem na América como na Europa. Wilson não fez nenhum esforço genuíno para conquistar os membros do seu partido e ainda menos os republicanos, e enfureceu muitos senadores com a sua arrogância quando lhes apresentou o tratado, no verão de 1919.

É que o que Wilson fizera em Paris estava muito longe do que o público americano esperara. O direito internacional parecia ter sido enterrado. O Artigo 10.º da Carta, que obrigava os membros da Liga a defenderem as fronteiras definidas em Versalhes, foi denunciado. Segundo Henry Cabot Lodge, o líder republicano no Senado, o Carta não era

o que muitos de nós tínhamos em mente quando falámos em Ligas da Paz em que o direito internacional seria desenvolvido e cuja característica fundamental seria um poderoso tribunal internacional para interpretar e definir a lei sob a qual as nações se regeriam. O tribunal desapareceu praticamente; o direito internacional, segundo creio, não é praticamente mencionado, e a coisa transformou-se numa simples aliança política.¹⁷¹

Em suma, a Liga não era o resultado de uma terceira conferência de Haia, ao contrário do que alguns tinham esperado, nem se assemelhava às propostas da Liga de Manutenção da Paz. Os internacionalistas legais americanos comungavam da convicção de Lodge de que Wilson tinha criado a Liga em bases políticas e não jurídicas. Na sua perspectiva, além de ter ignorado a tradição arbitral da diplomacia americana, ele tinha colocado as suas realizações em risco. Era-lhes pedido para concordarem com uma aliança ligada a um órgão consultivo quase parlamentar sem poder legislativo, em lugar de um tribunal com uma papel de mediação claramente definido para a resolução de conflitos. Tinham depositado as suas esperanças na lei e não nas sanções; a Liga, a julgar pela sua Carta, colocava as sanções acima da lei. Pior ainda: que sanções? Não havia nada mais forte do que a opinião pública internacional.

Lodge disse que era a favor da adesão à Liga desde que a América mantivesse a liberdade de manobra. Os irreconciliáveis eram contra

adesão, independentemente das condições. Wilson, não obstante os seus problemas de saúde, iniciou uma digressão para falar sobre a Liga, mas um senador pelo Idaho, William E. Borah, fez a mesma coisa para falar contra a Liga e denunciou o presidente por ter sacrificado a paz da América sem salvaguardar a da Europa. Os «sistemas europeu e americano», declarou ele, «não se coadunam». Numa maratona de oratória perante o Congresso, em finais de 1919, Borah apresentou várias objeções fortes. Não era apenas o facto de o Congresso poder ser contornado na eventualidade de a Liga decidir entrar em guerra contra um país infrator; era também que a unanimidade do Conselho da Liga não garantia a virtude da guerra. O povo americano não devia ser obrigado a agir só porque a Liga o mandava. Wilson tinha contado reformar o Velho Mundo nas linhas do Novo mas na realidade, a sua criação ameaçava *trazê-lo* disfarçado para o Novo porque a Liga iria inevitavelmente interessar-se pelos assuntos americanos. Borah recordou sobretudo o aviso dos pais fundadores contra «alianças comprometedoras» e declarou, com um horror retórico:

Estamos metidos nos assuntos da Europa. Enredámos-mos nas preocupações europeias... Estamos lá sentados, a interferir nos assuntos deles e a intrometermo-nos nas suas preocupações. Por outras palavras... abdicámos e cedemos, de uma vez por todas, da grande política contra «alianças comprometedoras» na qual a força desta República assentou durante cento e cinquenta anos.

Os Estados Unidos, outrora uma república virtuosa, ver-se-iam comprometidos «com um esquema de controlo do mundo baseado na força... Poderemos tornar-nos um dos quatro ditadores mundiais mas deixaremos de ser senhores do nosso espírito». Os americanos seriam contaminados pela mácula imperial. «A máxima da liberdade dará rapidamente lugar ao domínio do sangue e do ferro».¹⁷²

A oposição de Borah, apesar de vibrante, não foi a razão principal que levou o Senado a recusar ratificar a Liga. Os internacionalistas estavam divididos e o presidente, exausto e doente, tinha uma grande parte da responsabilidade pela má condução das negociações e por ter impedido um compromisso que teria sido aprovado. Mas a rejeição sublinhou a resistência do Congresso à ideia de aceitar um compromisso

permanente com uma americanos terem com como a alternativa mor foram tão poderosos estrangeiro, em especi terem revelado que até tivera que aceitar com negociatas começaram Nações representava u assuntos internacionais país, onde pareceu dem

A luta internacional adesão dos EUA à Liga, ano seguinte. Os apoiar da ratificação no início grande de americanos Liga. Os apoiantes de público era maior do que por entidades privada Rockefeller, criaram ce de conferências para fo Entre as guerras mund muitas bibliotecas amer em centenas de liceus. uma estratégia a curto permaneceu viva na me 1920, Franklin D. Ro democrata à presidênci quando era presidente evidência de uma enor isolacionistas presentes ignoradas. Estas experi a Segunda Guerra Mu integrar os Estados Uni

Entretanto, com o su a política externa dos E de aceitação da nomea

permanente com uma organização internacional geral. Depois de os americanos terem começado a ver a Europa como caída e o seu país como a alternativa moral, os velhos argumentos em prol do alheamento foram tão poderosos como os que favoreciam a missionação no estrangeiro, em especial, devido ao facto de as negociações de Paris terem revelado que até uma figura poderosa e carismática como Wilson tivera que aceitar compromissos quando se trouxeram os mapas e as negociações começaram. O argumento de Wilson de que a Liga das Nações representava uma reconfiguração nitidamente americana dos assuntos internacionais foi bem aceite no estrangeiro mas não no seu país, onde pareceu demasiado europeu.

A luta internacional prosseguiu muito depois de o Senado rejeitar a adesão dos EUA à Liga, em 1920, e da saída de Wilson da presidência, no ano seguinte. Os apoiantes da Liga continuaram a fazer pressão em prol da ratificação no início dos anos 20 e um número surpreendentemente grande de americanos participou de diversas formas nas atividades da Liga. Os apoiantes de Genebra, animados pelas provas de que o apoio público era maior do que os combates no Senado sugeriam e financiados por entidades privadas como a Fundação Carnegie e a Fundação Rockefeller, criaram centros de estudos, jornais, institutos e programas de conferências para formar os americanos para o seu papel no mundo. Entre as guerras mundiais, havia nichos da «mente internacional» em muitas bibliotecas americanas; surgiram clubes de Relações Internacionais em centenas de liceus. Mas conquistar os corações e as mentes não é uma estratégia a curto prazo, e a memória da humilhação de Wilson permaneceu viva na mente dos seus apoiantes durante muitos anos. Em 1920, Franklin D. Roosevelt, quando era candidato vice-presidencial democrata à presidência, apelou à adesão à Liga com reservas. Porém, quando era presidente, não aderiu ao Tribunal Mundial, apesar da evidência de uma enorme simpatia do público: a imprensa e as forças isolacionistas presentes no Congresso eram demasiado fortes para serem ignoradas. Estas experiências explicam a cautela de Roosevelt quando a Segunda Guerra Mundial lhe ofereceu a segunda possibilidade de integrar os Estados Unidos numa organização mundial.¹⁷³

Entretanto, com o sucessor de Wilson, o presidente Warren Harding, a política externa dos EUA tornou-se ativamente hostil. No seu discurso de aceitação da nomeação como candidato republicano à presidência,

Harding tinha-se referido desdenhosamente à Carta da Liga como «concebida para o supergoverno do mundo» mas durante a campanha limitou-se a dizer o suficiente para manter os internacionalistas do seu partido esperançosos de que ele apoiasse uma alternativa à «Liga de Paris». A Liga de Manutenção da Paz permaneceu silenciosa durante a eleição e desapareceu depois da vitória de Harding. Depois do triunfo esmagador de Harding, o senador Borah chamou ao resultado «uma rejeição absoluta de todas as alianças políticas ou ligas com potências estrangeiras». Nem Harding nem o seu sucessor, Coolidge, estavam dispostos a arriscar discórdias. Quando Wilson morreu, em 1924, as autoridades municipais de Genebra colocaram uma placa de mármore na balaustrada do Hotel National em honra do «fundador da Liga das Nações». A cerimónia contou com a presença dos chefes de Estado e dos primeiros-ministros de todos os Estados-membros. Não houve nenhuma presença americana, nem sequer a do cônsul dos EUA em Genebra.¹⁷⁴

OS ESTADISTAS E OS ESPECIALISTAS

Durante muitos anos depois de ter sido dissolvida sem cerimónias num último ato oficial em Genebra, em 1946, a Liga foi esquecida pelas pessoas. Esqueceram-se da cápsula do tempo enterrada antes da guerra no Palácio das Nações para celebrar a sua construção, e ignoraram os arquivos da Liga nos edifícios que alojavam organismos das Nações Unidas. De vez em quando, um funcionário escrevia uma memória ou preparava uma reunião sobre o funcionamento da Liga para orientar a transição para as Nações Unidas. Porém, nas poucas vezes em que a Liga era recordada, era como uma memória de fracasso.

Era perfeitamente compreensível. Wilson levou os Estados Unidos para a guerra para «salvaguardar o mundo para a democracia» mas a Liga assistiu à queda da Europa em ditaduras. Não conseguiu garantir o desarmamento geral prometido pela Carta e com o tempo foi parecendo mais uma assessora do que uma alternativa à diplomacia do Concerto.¹⁷⁵ Sem o apoio de alguns dos Estados mais poderosos da Europa, a Liga tornou-se basicamente um instrumento dos seus fundadores – a Grã-Bretanha e a França. Todavia, dado que nenhuma destas potências depositou muita confiança nela, o seu impacto nos assuntos da segurança foi sempre muito reduzido. Nos anos 30, sob a presidência do funcionário

público francês Joseph embaraçoso e até abje manter a Itália na Liga judeus e tentou repetir Sob a sua liderança, a apoderou da Áustria, de emergência aquand quando a Grã-Bretanh outono, nem sequer se

Mas também se ve o modelo quase parlar publicidade – logicame dos de que a opinião p Liga – mas isto encora fazerem teatro e não p das, como na grande (1932, os participantes que a evitarem serem a característica evidente foi prejudicada pela in A exigência de unanim de um dissuasor credível para a Liga não col regras e das leis cuja im legalistas americanos ti

Por conseguinte, em da de uma missão quas mente de atuar e o equ funcionou com fundos o seu orçamento anual – menos de um trigésim posta para as grandes c a partir de 1929, o dese Etiópia e a ascensão do

Porém, de forma irón a autoridade política d noutras áreas, muitas

público francês Joseph Avenol, a Liga viu-se remetida a um papel embaraçoso e até abjeto. Avenol prestou-se a sacrificar a Etiópia para manter a Itália na Liga, em 1935, forçou a saída de alguns funcionários judeus e tentou repetidamente garantir o regresso da Alemanha nazi. Sob a sua liderança, a Liga não protestou quando o Terceiro *Reich* se apoderou da Áustria, e ignorou o pedido da Albânia para um debate de emergência aquando da invasão italiana, em 1939. Não admira que quando a Grã-Bretanha e a França declararam guerra à Alemanha, no outono, nem sequer se deram ao trabalho de invocar a Carta da Liga.

Mas também se verificaram problemas desde a primeira hora com o modelo quase parlamentar da Liga. A Liga dedicou muita atenção à publicidade – logicamente, já que os seus fundadores estavam convencidos de que a opinião pública internacional era a melhor salvaguarda da Liga – mas isto encorajou os estadistas a deslocarem-se a Genebra para fazerem teatro e não política séria. Quando as expectativas foram elevadas, como na grande Conferência Mundial para o Desarmamento, em 1932, os participantes preocuparam-se menos em chegarem a acordo do que a evitarem serem acusados de fracasso. A diplomacia aberta era uma característica evidente desde a conferência de Haia de 1899 mas a Liga foi prejudicada pela inevitável e constante desilusão das expectativas. A exigência de unanimidade no Conselho tornou-o impotente e a falta de um dissuasor credível – as propostas para a criação de uma força policial para a Liga não colheram apoios oficiais – corroeu a autoridade das regras e das leis cuja importância a Liga apregoava, exatamente o que os legalistas americanos tinham receado em 1919.¹⁷⁶

Por conseguinte, em termos de poder e políticos, a Liga foi incumbida de uma missão quase impossível. A sua estrutura impediu-a praticamente de atuar e o equilíbrio de forças não era a seu favor. Pior ainda, funcionou com fundos parcos numa época de severa escassez financeira: o seu orçamento anual era de pouco mais de cinco milhões de dólares – menos de um trigésimo do da ONU meio século depois. E não teve resposta para as grandes crises da altura: a depressão económica mundial a partir de 1929, o desarmamento, as agressões fascistas em Corfu e na Etiópia e a ascensão do Terceiro *Reich*.¹⁷⁷

Porém, de forma irónica, a estrutura aberta e não legalista que minou a autoridade política da Liga promoveu o aumento da sua influência noutras áreas, muitas das quais os fundadores não tinham previsto.

Longe da ribalta diplomática, as suas realizações foram amiúde perenes e o seu esquema organizacional revelou-se influente e duradouro. Em particular, os seus serviços técnicos levaram a organização da cooperação humanitária internacional e a promoção da ciência muito mais longe do que alguém teria concebido antes da Primeira Guerra Mundial, a única esfera em que os internacionalistas americanos continuaram bastante envolvidos, adquirindo uma experiência que contribuiria para moldar o rumo muito diferente da política externa americana a partir de 1945. Enquanto veículo diplomático, a Liga foi um fracasso; como fonte de experiência e de ação internacional, tornou-se o agente ou beneficiário do tipo de crescimento orgânico na ação cooperativa no qual Wilson, Smuts e Zimmern tinham acreditado. O parlamento internacional – a Assembleia da Liga – só se revelou valioso para as Grandes Potências pela sua impotência, mas a burocracia internacional, a internacionalização da especialização técnica, intelectual e científica revelou o seu valor com as suas iniciativas.

Tudo isto foi brilhantemente previsto, em agosto de 1919, por um jovem americano chamado Raymond Fosdick. Ao participar na montagem do Secretariado, ele delineou o que seria uma avaliação influente e convincente da evolução da Liga:

As atividades não políticas da Liga serão imensamente importantes e oferecerão um meio admirável para iniciar a construção de uma técnica nova... O mundo tem muito pouca prática na atividade internacional... Poderemos estabelecer um procedimento e desenvolver precedentes; poderemos «sentir» a cooperação internacional em busca de um objetivo comum. Cada passo que dermos em resultado do debate franco será um avanço definitivo para a paz mundial. O resultado será que quando ocorrer outro Sarajevo, o mundo poderá lidar com ele com um sistema desenvolvido e amadurecido em muitas áreas diferentes e em muitas reuniões da família das nações.¹⁷⁸

Tal como Fosdick bem compreendeu, esta evolução assentava em mais do que o associativismo anterior à guerra que referimos atrás. Era sobretudo um resultado da Primeira Guerra Mundial – talvez o momento decisivo da transição da voga parlamentar do século XIX para a relação de amor/ódio com a burocracia de meados do século XX. A guerra total conferiu prestígio aos funcionários públicos que organizaram o

aprovisionamento, as c sem os quais os combates de cooperação, tais como um organismo pouco de um organismo internacional diplomatas. Na esfera internacional foi reconfigurada pela burocratas; aliás, poder esbarraram com menos estabelecidas. Terá sido para o Secretariado da incluindo o futuro ar Estas experiências de instituições resultam da utilidade prática.¹⁷⁹

A composição e a preocupado muito Wi da ideia de liderar um consultas anglo-american dirigido por um funcion Gabinete, Maurice Har um funcionário reserva Negócios Estrangeiros. de Perth, trabalhava no o seu caráter modesto t e pelo primeiro-ministri particular. Drummond, uma modéstia que lhe p a partir do nada. Dado leitores, a sua história j mandato de catorze an na Liga, quer na ONU, organização internacio

O início não foi pro seado em Londres, era secretária e uma gover mas semanas depois, fo

aprovisionamento, as comunicações e o abastecimento em combustível, sem os quais os combates teriam sido impossíveis. Produziu formas novas de cooperação, tais como o Conselho Aliado do Transporte Marítimo, um organismo pouco vistoso de coordenação da navegação, exemplo de um organismo internacional gerido por especialistas e não por diplomatas. Na esfera internacional, tanto como na interna, a governação foi reconfigurada pela ascensão, durante a guerra, desta nova classe de burocratas; aliás, poderá até ter sido *mais* influenciada por eles porque esbarraram com menos resistência institucional por parte das agências estabelecidas. Terá sido uma coincidência que depois da guerra entraram para o Secretariado da Liga quatro especialistas aliados em navegação, incluindo o futuro arquiteto da integração europeia, Jean Monnet? Estas experiências deram origem ao funcionalismo, a ideia de que as instituições resultam da lógica das circunstâncias ao demonstrarem a sua utilidade prática.¹⁷⁹

A composição e a função do Secretariado da Liga não tinham preocupado muito Wilson, em particular, depois de ele ter desistido da ideia de liderar um novo organismo mundial. No seguimento de consultas anglo-americanas, foi acordado que o Secretariado seria dirigido por um funcionário público britânico, e depois de o secretário do Gabinete, Maurice Hankey, ter recusado, foi nomeado Eric Drummond, um funcionário reservado, metódico e de nível médio do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Drummond, que era o irmão mais novo do conde de Perth, trabalhava no ministério desde 1900 e o seu labor afincado e o seu carácter modesto tinham sido apreciados pelos respetivos ministros e pelo primeiro-ministro, Herbert Asquith, do qual ele fora secretário particular. Drummond, um católico escocês, tinha uma força de carácter e uma modéstia que lhe permitiram construir uma burocracia internacional a partir do nada. Dado que a história dos burocratas raramente atrai os leitores, a sua história pessoal é facilmente ignorada. No entanto, o seu mandato de catorze anos foi mais longo do que todos os seguintes, quer na Liga, quer na ONU, e ele deve ser considerado um dos arquitetos da organização internacional moderna.

O início não foi prometedor. No verão de 1919, o Secretariado, baseado em Londres, era composto por Drummond, o seu assistente, uma secretária e uma governanta; trabalhavam todos na mesma sala. Algumas semanas depois, foi alugada uma mansão na rua Curzon. Debaixo

de tetos pintados com cupidos e nereides – a casa pertencera ao duque de Marlborough –, Drummond começou a rodear-se de uma equipa extraordinária de homens muito mais jovens, entre eles, Monnet, Fosdick, um economista britânico chamado Arthur Salter e um jornalista americano de nome Arthur Sweetser (voltaremos a falar nele).¹⁸⁰ Apesar da escassez de fundos, Drummond fez pressão desde o início para a criação de um funcionalismo público internacional organizado em secretariados funcionais. Esta ideia representou uma mudança em relação ao pensamento durante a guerra na direção de maior permanência e autonomia, dado que os poucos funcionários americanos e britânicos que se tinham dado ao trabalho de pensar no assunto tinham partido do princípio de que a Liga seria administrada como os organismos interaliados do tempo da guerra, com representantes dos respetivos países. O Secretariado era diminuto, com menos de 650 funcionários no seu apogeu, mas a liderança de Drummond e o dinamismo dos seus colegas mais novos nutriram uma burocracia muito mais poderosa e diversa do que a União Pan-Americana ou qualquer outra organização anterior (o departamento jurídico foi chefiado por um holandês e depois por um uruguaio, e incluía representantes da Bélgica, de Cuba, da Índia, da Itália e da Espanha). A verdade é que a Liga se tornou rapidamente muito mais poderosa do que os seus fundadores tinham previsto. O modelo parlamentar seguido significava basicamente que a Assembleia apenas se reunia em pleno uma vez por ano, pelo que durante o resto do tempo, os funcionários públicos da Liga podiam tomar a iniciativa.

Os funcionários da Liga depararam-se rapidamente com os problemas do mundo depositados à sua porta. Na Europa devastada pela guerra, os combates prosseguiram nas franjas orientais, as greves e as sublevações assolavam os centros industriais e a recessão económica provocou o aumento do desemprego e da fome; o Médio Oriente estava devastado pelas doenças e por catástrofes humanos. Ao mesmo tempo que tratava de criar o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, a Organização Internacional do Trabalho e um departamento internacional da saúde, bem como de promover a agenda internacionalista de criação de organismos do passado, a Liga foi incumbida da administração do território do Sarre e da Cidade Livre de Danzig, no âmbito do tratado de paz com a Alemanha, e foram colocados à sua consideração a crise económica internacional, a difícil situação dos cristãos na Turquia e o estatuto da Arménia.

Tudo isto antes de a Liga mudar para Genebra e pouca importância internacional, no coração da Suíça delegados à primeira Assembleia Nacional, junto do lago da cunhada do imperador

George Slocombe, um homem que passou algum tempo entre as instalações das residências opulentas da Suíça, escreveu ele, para os burguês:

Para os palácios de ascensão e queda e Metternich pelos Talleyrand, o moderado substitutos melhores do Monte Branco atril peluche vermelho e vel pavimentos de pinho de rendas e gerentes ghotéis sem história ne esverdeadas, com aut vezes por dia o mesm

No entanto, o cenário questões geopolíticas e a Europa e o Médio O global mais grave da h

Duas crises que rel para a ribalta o incipi centenas de milhares de um desastre humano e abrigo e a fome em n antigas nos limites e le

Tudo isto antes de a Liga dispor sequer de uma casa permanente. Só se mudou para Genebra em novembro de 1920 – «uma cidade europeia com pouca importância internacional», segundo um jornalista contemporâneo –, no coração da Suíça neutral, onde uma multidão enorme acolheu os delegados à primeira Assembleia e ouviu discursos proferidos à frente da estátua de Jean-Jacques Rousseau. O Secretariado instalou-se no Hotel National, junto do lago, e Drummond montou arraias no antigo quarto da cunhada do imperador austro-húngaro, Francisco José.¹⁸¹

George Slocombe, um popular escritor de entre as guerras mundiais que passou algum tempo em Genebra, ficou espantado com o contraste entre as instalações da nova diplomacia das democracias vitoriosas e as residências opulentas dos seus desacreditados precursores. A própria Suíça, escreveu ele, parecia um resvalar quase intencional no marasmo burguês:

Para os palácios dos reis e imperadores e nobres hereditários que assistiram à ascensão e queda da Santa Aliança, à disputa entre o czar Alexandre e Metternich pelos favores da mesma dama e às pacíficas intrigas de Talleyrand, o moderno Concerto das Nações não conseguiu encontrar substitutos melhores do que uma série de hotéis com o mesmo panorama do Monte Branco atrás de um lago de postal, com o mesmo mobiliário de peluche vermelho e verde, a mesma imitação da cozinha francesa, os mesmos pavimentos de pinho encerado e as mesmas portas envernizadas e cortinados de rendas e gerentes germano-suíços e elevadores chiantes e janelas duplas... hotéis sem história nem caráter, com fachadas simétricas verdes ou cinzentos-verdeadas, com autocarros antiquados e desconfortáveis que fazem três vezes por dia o mesmo percurso monótono até à estação de Cornavin.¹⁸²

No entanto, o cenário não denotava a ambição enorme da Liga nem as questões geopolíticas em jogo. Com o bolchevismo a ameaçar contagiar a Europa e o Médio Oriente, e no meio da emergência de saúde pública global mais grave da história, a Liga adquiriu uma nova importância.

Duas crises que rebentaram no pós-guerra, em particular, atiraram para a ribalta o incipiente Secretariado. Uma foi a situação aflitiva de centenas de milhares de refugiados na Europa de Leste e no Médio Oriente, um desastre humano e sanitário que combinou a gripe, o tifo, a falta de abrigo e a fome em massa: colocou as agências de voluntariado mais antigas nos limites e levou as potências a solicitarem à nova organização

que tomasse conta da situação. A outra foi a crise económica na Europa Ocidental e Central que se seguiu ao fim da guerra e forçou os estadistas a ouvirem com relutância os especialistas – economistas e banqueiros de renome divulgaram a gravidade da instabilidade monetária que se vivia numa conferência realizada em Bruxelas, em 1920 – e a aceitarem a criação de uma secção permanente para o estudo das questões económicas e financeiras. Drummond ficou inicialmente alarmado com esta expansão imprevista das responsabilidades da Liga mas o seu vice, Jean Monnet, considerou-a uma oportunidade – e o seu amigo Raymond Fosdick também. O mandato de Fosdick para subsecretário-geral durou apenas alguns meses, até se tornar evidente que os Estados Unidos não iam aderir à Liga, mas durante esse tempo, Fosdick ajudou a consagrar a ideia de «humanização» da diplomacia de Versalhes através de «uma abordagem sistemática aos problemas internacionais na qual todos têm tudo a ganhar e nada a perder». Era, escreveu ele, «um método de consultas internacionais contínuas... Oferece não só a centralização e a coordenação dos aparelhos internacionais, como também o seu desenvolvimento ordeiro e sistemático».¹⁸³

Fosdick foi uma das figuras de bastidores cruciais que contribuíram para inverter o revés de 1920 e para consolidar o pendor internacionalista da política americana a partir de 1940. Regressado aos Estados Unidos, assistiu à humilhação de Wilson, e a sua reação foi contribuir para organizar o apoio à Liga. Mas tarde, à frente da Fundação Rockefeller, desempenhou um papel importante no financiamento das operações técnicas da Liga. Outros membros do novo funcionalismo público internacional duraram mais tempo nos seus cargos e foram igualmente enérgicos. Albert Thomas transformou a Organização Internacional do Trabalho, quase de um dia para o outro, numa voz poderosa para a proteção dos direitos dos trabalhadores no âmbito de um quadro inequivocamente capitalista. Arthur Salter, que tinha trabalhado com Monnet durante a guerra no Concelho Aliado do Transporte Marítimo, chefiou a nova secção económica e financeira e supervisionou a estabilização monetária da Áustria e da Hungria e a reinstalação dos refugiados na Grécia e na Bulgária. Um dos colegas mais novos de Salter foi o economista sueco Per Jacobsson, que muito mais tarde terminou a sua carreira como chefe do Fundo Monetário Internacional. Ludwik Rajchman, um especialista polaco em saúde pública, combateu o tifo na Europa de

Leste e depois criou a Fundação Rockefeller. Estas figuras foram a construção europeia da ligação entre o interdo. Os observadores das Comissões de Especialistas a nível internacional

Muito depois do fim da guerra continuaram a ser importantes os Artigos 23.º e 24.º da Carta da Liga pelo tráfico de drogas e eles propuseram que os gabinetes internacionais fossem os signatários dos tratados e tornou-se rapidamente as associações internacionais. A recolha de dados das atividades mais antes da Grande Guerra problemas internacionais pedidos de informação um papel crítico na luta contra a produção de drogas e a prostituição tinha compreendido alemães e soviéticos da adesão formal cooperaram durante a guerra. A Liga centrou-se na técnica das suas operações na Europa Ocidental. A organização foi energicamente não satisfeita com o impacto da Depressão na África africanos. As crises da Alemanha a reduzir as suas atividades. Rockefeller, enviou dinheiro para os croatas para obter alimentos e agrícolas. A conferência

Leste e depois criou a secção de saúde da Liga, com o apoio financeiro de Rockefeller. Estas figuras transformaram a Liga na agência central da reconstrução europeia depois da Primeira Guerra Mundial e cimentaram a ligação entre o internacionalismo e o conhecimento técnico especializado. Os observadores contemporâneos aclamaram «a descoberta de que Comissões de Especialistas funcionam de forma muito mais satisfatória a nível internacional do que nacional». ¹⁸⁴

Muito depois do fim da crise imediata, os serviços técnicos da Liga continuaram a ser impressionantemente produtivos. Aproveitaram os Artigos 23.º e 24.º da Carta, que especificavam a responsabilidade da Liga pelo tráfico de ópio, pela escravatura branca e pelos transportes e propuseram que a Liga congregasse sob os seus auspícios «todos os gabinetes internacionais já estabelecidos por tratados gerais desde que os signatários dos referidos tratados o consintam». Deste modo, a Liga tornou-se rapidamente a organização mãe e promotora de muitas das associações internacionais formadas antes da Primeira Guerra Mundial. A recolha de dados e a publicação de volumes com estatísticas não eram das atividades mais vistosas mas tal como Otlet tinha compreendido antes da Grande Guerra, lançaram as bases para a futura resolução de problemas internacionais. Os governos habituaram-se às inquirições e aos pedidos de informações dos funcionários da Liga, e estes desempenharam um papel crítico na mediação de acordos internacionais sobre o tráfico de drogas e a prostituição. Nestas áreas menos vistosas, tal como Fosdick tinha compreendido, a cooperação podia ser mais ampla: funcionários alemães e soviéticos trabalharam com os serviços técnicos da Liga antes da adesão formal dos respetivos países, e funcionários americanos cooperaram durante todo o período de entre as guerras mundiais. A Liga centrou-se principalmente na Europa e foi através da componente técnica das suas operações que chegou à China, a Singapura e à África Ocidental. A organização de saúde, sob a direção de Rajchman, respondeu energicamente não só às crises de saúde pública dos anos 20, mas também ao impacto da Depressão e do domínio colonial na saúde dos camponeses africanos. As crises forçaram ocasionalmente as administrações coloniais a reduzir as suas atividades, e a Liga, com o apoio financeiro da Fundação Rockefeller, enviou para a Ásia médicos franceses, holandeses, americanos e croatas para obterem informações sobre os aspetos sanitários da reforma agrária. A conferência da Liga das Nações realizada em 1937, à qual o seu

historiador chamou «primeira Conferência de Bandung», na «Paris do Oriente», nas Índias Orientais Holandesas, para debater a higiene rural, não assinalou apenas o aparecimento da saúde pública internacional como esfera de atividade e intervenção. Também cristalizou as questões, que continuam a ser motivo de disputas entre os profissionais da saúde, da forma de combater os problemas sanitários: através da vacinação contra doenças de perfil elevado e outras intervenções de cima para baixo, ou trabalhar com a medicina curativa em larga escala, associando a saúde às questões da pobreza, da posse da terra e, em sentido mais lato, das instituições políticas. A componente de saúde pública da obra de Genebra foi impressionante mas não foi única. Enquanto primeiro organismo internacional do seu tipo, a Liga foi uma experiência permanente, acumulando novas responsabilidades e construindo novas redes profissionais e até novos modos de pensar os problemas do mundo.¹⁸⁵

É óbvio que algumas iniciativas da Liga não conseguiram arrancar ou falharam: o Instituto Internacional para a Cooperação Intelectual nunca conseguiu verdadeiramente ultrapassar a discórdia inicial sobre o momento de readmitir os membros alemães e foi prejudicado pela sua conceção bastante elitista da produção cultural. Não obstante todo o falatório, nos anos 20, sobre a racionalização da vida internacional através da gestão, cooperação e coordenação científicas, muitas conferências tiveram poucos resultados tangíveis. Os debates sobre a criminalização do terrorismo – um episódio esquecido e redescoberto pelos historiadores depois dos atentados de 11 de setembro de 2001 – não chegaram a lado nenhum porque a Europa fragmentou-se ideologicamente e sumiram-se as esperanças de alcançar uma definição comum do crime. Os juristas internacionais conseguiram finalmente, em 1937, que a Liga adotasse um tratado para a criação de um tribunal penal internacional mas foi ratificado por poucos Estados e teve de esperar sessenta anos para arrancar. A criação de uma rede elétrica europeia foi falada durante algum tempo mas teve de esperar até depois da Segunda Guerra Mundial.¹⁸⁶

Depois, em finais dos anos 20, deu-se a recessão económica, que pôs fim à ideia da Liga como agente de um mundo cada vez mais unificado e constituiu o seu maior fracasso. As propostas de Albert Thomas para a criação de um centro de emprego europeu e de um programa continental de obras públicas para a construção de infraestruturas de comunicações

e transportes internacionais e transportes internacionais, mesmo antes da recessão económica da Liga foi o primeiro Fundo Monetário Internacional, nenhuma Fundo Monetário Internacional, duas instituições que não foram criadas. O governo britânico e o governo francês, a Finança relativamente a banqueiros e funcionários monetária na Europa central e aconselhando validando em troca o acção. O governador do Banco para promover a cooperação internacional primária principalmente dirigida em paralelo o seu próprio. Em 1928, o governador ao seu diário:

A Inglaterra foi o país mais seguro, e usou essa vantagem para se debaixo de um verdadeiro tratado, tendo sido a Comissão Financeira

E para agravar a situação a recessão monetarista de Londres de uma moeda forte e o ouro. Quando a recessão da Liga tornou-se o campo de batalha, os países propuseram uma solução, mas não foram porque implicava a saída dos Estados Unidos e a divisão, a incapacidade do sistema bancário europeu levou os Estados-membros. Porém, na Conferência para estabilizar as taxas

e transportes internacionais foram desencorajadas por alguns dos seus colegas, mesmo antes da sua morte, em 1932. A principal estratégia económica da Liga foi a estabilização do capitalismo mas não existia nenhum Fundo Monetário Internacional nem nenhum Banco Mundial, duas instituições que nasceram mais tarde em resposta a estes fracassos. O governo britânico e o Banco de Inglaterra confiaram a uma Comissão Financeira relativamente poderosa, principalmente composta por banqueiros e funcionários do Tesouro, a tarefa de restaurar a estabilidade monetária na Europa de Leste e Central, estabelecendo novos bancos centrais e aconselhando os governos sobre a disciplina orçamental, validando em troca o acesso aos mercados de capital da Europa Ocidental. O governador do Banco de Inglaterra, Montagu Norman, usou a Liga para promover a cooperação estreita entre os bancos centrais como meio internacional primário de coordenação. Porém, estas iniciativas foram principalmente dirigidas pelos britânicos e os franceses desenvolveram em paralelo o seu próprio esforço de reconstrução, contornando a Liga. Em 1928, o governador do Banco de França, Émile Moreau, confidenciou ao seu diário:

A Inglaterra foi o primeiro país europeu a restabelecer uma moeda estável e segura, e usou essa vantagem para criar uma base para colocar a Europa debaixo de um verdadeiro jugo financeiro. O instrumento desta política tem sido a Comissão Financeira [da Liga das Nações], em Genebra.¹⁸⁷

E para agravar a situação, a estratégia da Liga assentou numa compreensão monetarista da riqueza económica, e assumiu como prioridades uma moeda forte e o regresso a uma versão modificada do padrão-ouro. Quando a recessão atingiu a Europa, em finais dos anos 20, a Liga tornou-se o campo de batalha de políticas antagónicas. Os franceses propuseram uma união federal, os britânicos e os alemães opuseram-se porque implicava um desafio europeu à Liga, o afastamento dos Estados Unidos e a desistência do comércio livre. Com o Conselho dividido, a incapacidade da Liga para reagir quando a crise abalou o sistema bancário europeu e encorajou uma nova vaga de protecção levou os Estados-membros a procurarem a liderança dos Estados Unidos. Porém, na Conferência Económica Mundial de 1933, em Londres, para estabilizar as taxas de câmbio e fomentar o comércio internacional,

foi efetivamente a política americana – sobretudo a decisão do novo presidente, Franklin Roosevelt, de desindexar o dólar do ouro – que causou o fracasso da reunião e pôs fim à cooperação econômica internacional durante uma década. O internacionalismo fez marcha atrás e o Estado-nação tornou-se o quadro primário para a política econômica nas quatro décadas seguintes.¹⁸⁸

Os membros do Secretariado tinham acreditado desde a primeira hora que era importante serem completamente imparciais: o verdadeiro internacionalismo significava a recolha imparcial de informações sobre os factos e não a cedência aos caprichos de donos políticos. Orgulhavam-se da sua capacidade de se colocarem acima dos interesses nacionais e valorizavam o seu papel na corporização e promoção do importantíssimo garante da paz futura: a «mente internacional».¹⁸⁹ Mas havia obviamente alguma ilusão em tudo isto. As suas numerosas iniciativas, por muito que fossem apresentadas como manifestações de virtuosismo administrativo técnico, não tiveram lugar numa zona ideologicamente neutra. Os pacotes de estabilização monetária da Liga foram basicamente concebidos, como disse um funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros britânico, para impedirem lugares como a Áustria e a Hungria «de capitularem perante os bolcheviques».¹⁹⁰ Esta mesma ansiedade subjazeu à realocação de centenas de milhares de refugiados na Grécia durante toda a década de 20. Quer na construção de aldeias, quer na criação de bancos centrais, as operações técnicas da Liga foram intromissões graves nos assuntos internos dos Estados-membros como preço a pagar pela assistência. A abordagem da Liga aos regulamentos sanitários e higiénicos foi firmemente paternalista. A OIT, liderada por Thomas, que cuidava dos direitos dos trabalhadores, teve um dos mandatos com maior carga ideológica e seguiu um rumo corporativista precário entre os capitalistas hostis à direita e os socialistas revolucionários à esquerda.

O mais notável é porventura a resiliência desta tendência de internacionalismo de entre as guerras mundiais. Em finais dos anos 30, mais de metade do orçamento da Liga era consumido pelos chamados serviços técnicos. Todos os anos, em setembro, a multidão deslocava-se a

Genebra para o teatro Manhattan, depois da S a gente partir, quem fica criado por Drummond. E funcionários públicos de na coordenação de polít surpreendentemente jovens, Monnet com trinta internacionalistas não foram continuaram e consolidaram a gerir as operações de a Monnet envolveu-se pro mais de duzentos funcionários serviço da ONU, e três Avenol e Sean Lester serv

Nesta perspectiva, não tratar, mas antes na sua iniciativa mundial baseado em Estados-membros, repudiada Europa e ofereceu a social através do conhecimento organismo a combinar a com a realidade da hegem por exemplo, na sua rejeição robusto de direito internacional longe –, uma rejeição expressa pela preservação da disciplina na sua atitude profundamente pério, corporizada sobretudo e multivalente, foi um modelo sobreviveu à Segunda Guerra enormemente depois.¹⁹¹

Genebra para o teatro anual da Assembleia – tal como faria em Manhattan, depois da Segunda Guerra Mundial –, mas depois de toda a gente partir, quem ficava a trabalhar era o Secretariado internacional criado por Drummond. E embora os seus líderes fossem maioritariamente funcionários públicos de carreira com uma experiência valiosa adquirida na coordenação de políticas durante a Primeira Guerra Mundial, eram surpreendentemente jovens – Salter foi nomeado com trinta e nove anos, Monnet com trinta e um. Por conseguinte, as suas carreiras internacionalistas não foram terminadas pela Segunda Guerra Mundial; continuaram e consolidaram as continuidades com a ONU: Salter ajudou a gerir as operações de assistência da ONU na Europa do pós-guerra e Monnet envolveu-se profundamente na integração europeia. No total, mais de duzentos funcionários do Secretariado da Liga entraram ao serviço da ONU, e três dos assistentes mais próximos de Drummond, Avenol e Sean Lester serviram os seus sucessores em Nova Iorque.

Nesta perspetiva, não é nos fracassos da Liga que nos devemos centrar, mas antes na sua influência douradora. Foi um veículo de liderança mundial baseado em princípios morais e na igualdade formal dos Estados-membros, repudiou o legado da Santa Aliança e do Concerto da Europa e ofereceu a promessa de democratização e transformação social através do conhecimento técnico. De facto, a Liga foi o primeiro organismo a combinar a ideia democrática de uma sociedade de nações com a realidade da hegemonia das Grandes Potências. Isto foi visível, por exemplo, na sua rejeição decisiva da possibilidade de um regime robusto de direito internacional – algo que a ONU levaria ainda mais longe –, uma rejeição explicada pela preferência dos seus fundadores pela preservação da discrição política dos membros. Também é visível na sua atitude profundamente ambígua em relação à soberania e ao império, corporizada sobretudo no sistema de mandatos. A Liga, flexível e multivalente, foi um modelo de governação internacional que não só sobreviveu à Segunda Guerra Mundial, como se expandiu e aperfeiçoou enormemente depois.¹⁹¹