

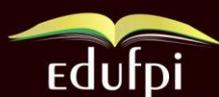
SÉRIE
MONOGRÁFICA

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - UFPI

**A HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NO MUNDO CONTEMPORÂNEO:
A QUESTÃO DA SEGURANÇA COLETIVA**

Christiane Vieira Laidler



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO MUNDO
CONTEMPORÂNEO: A QUESTÃO DA SEGURANÇA COLETIVA**

Christiane Vieira Laidler (c.laidler@ig.com.br)

Teresina

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-Graduação

Prof. Dr. Helder Nunes Cunha

Pró-Reitoria de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Coordenador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras - CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro Ininga - Teresina-PI

CEP 64049-550

Endereço eletrônico: www.ufpi.br/cienciapolitica

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política [recurso eletrônico] /
Universidade Federal do Piauí. – v. 2, n. 1 (dez. 2013)-.- Dados
eletrônicos. - Teresina: UFPI, 2013 –
28p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: [ttp://www.revistas.ufpi/index.php/cadernos
depesquisa](http://www.revistas.ufpi/index.php/cadernos-depesquisa).

ISSN: 2317-286X

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais.

I. Universidade Federal do Piauí-UFPI. II. Título: Cadernos de
Pesquisa em Ciência Política

CDD: 320

EXPEDIENTE

Editor Responsável:

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente:

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL:

Prof^ª. Dra. Ana Beatriz Martins do Santos Seraine

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

Prof. Dr. Francisco Pereira de Farias

Prof. Dr. Francisco de Assis Veloso Filho

Prof. Dr. Jesusmar Ximenes Andrade

Prof^ª. Dr^a. Monique Menezes

Prof. Dr. Marcio Andre de Oliveira Dos Santos

Prof. DR. Nelson Juliano Cardoso Matos

Prof.Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

É uma publicação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI com o objetivo de divulgar o resultado de pesquisas desenvolvidas por professores e alunos deste programa. Visa, então, estimular o debate entre pesquisadores das áreas de Ciências Sociais através da difusão de ideias e informações balizada.

A HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO MUNDO CONTEMPORÂNEO: A QUESTÃO DA SEGURANÇA COLETIVA¹

Christiane Vieira Laidler²

Resumo: Este artigo tem o objetivo de fazer uma análise histórica sobre a criação dos organismos internacionais de segurança coletiva, considerando os contextos determinantes para a compreensão da ordem hierárquica estabelecida como sistema internacional de nações. Desde a Paz de Westfália, as soberanias foram reconhecidas e, ao mesmo tempo, tornaram-se um obstáculo importante ao estabelecimento de um sistema multilateral. Apenas depois das guerras do século XX, quando se consolidou o poder decisivo de potências industrializadas, e, sobretudo, daquelas que detinham arsenais nucleares, foi possível consolidar organizações supranacionais, cujo caráter fundamental é o predomínio das grandes potências como tomadores de decisões.

Palavras-chave: relações internacionais, segurança coletiva, instituições supranacionais.

Abstract: This article aims to make a historical analysis of the creation of international collective security organizations, considering the crucial contexts for understanding the hierarchical order established as an international system of nations. Since the Peace of Westphalia, the sovereignty was recognized and at the same time, have become a major obstacle to the establishment of a multilateral system. Only after the wars of the twentieth century, when it consolidated the decisive power of industrialized powers, and especially those who held nuclear arsenals, it was possible to consolidate supranational organizations whose fundamental character is the prevalence of major powers such as decision makers.

Keywords: international relations, collective security, supranational institutions

¹ Este texto foi preparado para a Aula Inaugural do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, em junho de 2013.

² Professora de História Contemporânea da UERJ – Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 A QUESTÃO DA SEGURANÇA COLETIVA A PARTIR DE WESTFÁLIA	6
3 O CONGRESSO DE VIENA E O EQUILÍBRIO DE PODER NA EUROPA. CEM ANOS DE PAZ	7
4 A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS APÓS 1898	18
5 O SISTEMA DE NAÇÕES ENTRE A PAZ E A GUERRA.....	21
6 CONCLUSÃO: AS ARMAS NUCLEARES E O CONGELAMENTO DA HIERARQUIA NO SISTEMA INTERNACIONAL.....	25
7 REFERÊNCIAS	27

1 INTRODUÇÃO

Desde 1935, muitos pesquisadores, seguindo as primeiras iniciativas de Pierre Renouvin, na Sorbonne, realizam suas pesquisas no campo da História das Relações Internacionais, o qual se institucionalizou ao longo dos últimos 80 anos. A ampliação da autonomia do político e do poder exercido no cenário internacional, bem como a nítida insuficiência das teorias das relações internacionais para a compreensão desse fenômeno, praticamente impuseram o aprofundamento das pesquisas da história, considerando não apenas os fatos empíricos, mas os avanços metodológicos desse campo de estudos. De acordo com Jean-Baptiste Duroselle, sucessor de Renouvin, em seu livro “Todo o império perecerá”, de 1992, o estudo das relações internacionais só pode ser baseado na matéria-prima fornecida pela história. Segundo sua abordagem, que nos ajuda a compreender a insuficiências das teorias, os construtores de modelos artificiais (entre os quais menciona especialmente aqueles que aplicam a teoria dos jogos) utilizam todo o tempo dados fornecidos pela história, lícita ou ilicitamente, mas como não leem as obras históricas e não conhecem os textos, estão privados de fontes que lhes permitiriam uma avaliação própria dos acontecimentos.

Duroselle insiste no uso do termo acontecimento em lugar de fenômeno, afirmando o caráter único e datado dos fatos que compõem o objeto de análise. Nessa perspectiva, que podemos chamar de historicista, o acontecimento tem um lugar determinado numa cadeia e só pode ter seus significados compreendidos se, e quando, relacionado aos demais acontecimentos contemporâneos a ele. O programa de Duroselle, que inspira boa parte dos pesquisadores de História das Relações Internacionais, é a construção das teorias “baseadas na história, fundadas sobre a coletânea de acontecimentos concretos - logo empírica -, sobre suas sucessões – logo evolutiva – e sobre as analogias e regularidades – logo metódica” (Duroselle, 2000, p. 40).

O presente artigo é resultado de pesquisas desenvolvidas no campo da História das Relações Internacionais e tem o objetivo de analisar a evolução das instituições internacionais relacionadas à segurança coletiva na contemporaneidade. A constituição de um sistema de garantias à segurança coletiva foi uma preocupação permanente das nações europeias desde Westfália. Entretanto, tal preocupação esteve, e ainda está, longe de significar a existência de um propósito de cooperação internacional

que se aproxime do idealismo kantiano de constituição de uma comunidade universal. Como espero demonstrar, as iniciativas visando ao controle dos conflitos armados, ao estabelecimento de normas para minimizar os seus efeitos e de sanções contra as nações que não respeitam essas normas foram sempre movidas pelo objetivo de manutenção ou congelamento do *status quo* vigente. Por meio desses esforços as potências nacionais pretenderam proteger-se de suas rivais e manter seus privilégios relativos, garantindo a permanência de um padrão hierárquico que lhes permitiu, ao longo dos últimos dois séculos, o domínio dos instrumentos necessários ao exercício do poder (de direito e de fato) e a exploração econômica de nações não industrializadas.

2 A QUESTÃO DA SEGURANÇA COLETIVA A PARTIR DE WESTFÁLIA

A chamada Paz de Westfália foi o resultado da assinatura de uma série de tratados que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos, em 1648. Apesar dos tratados terem legitimado o *status quo* anterior, eles significaram a ascensão da França, o declínio do poder relativo da Espanha e o fim do projeto Habsburgo de construção de um império universal. A Paz de Westfália garantiu o direito de cada Estado manter a religião escolhida por seu príncipe, bem como sua organização política, sem interferências externas. Dessa forma, ela inaugurou o sistema laico de relações internacionais, reconhecendo uma sociedade de Estados fundada nos princípios da soberania territorial e da não intervenção de cada um desses Estados nos assuntos internos dos demais. A autoridade universal da Igreja deixou de ser reconhecida como árbitro da cristandade e, a partir desse momento, as relações entre os Estados passaram a depender das decisões políticas internas a cada um e das negociações que pudessem ser estabelecidas entre eles.

Segundo Demétrio Magnoli, o sistema de Westfália, de caráter pluripolar, acomodou os diferentes interesses dos Estados europeus. A Grã Bretanha passou a expandir o seu poder naval com base na garantia de segurança que o equilíbrio dos Estados continentais permitia, concentrando-se em rivalizar e golpear o poder marítimo holandês e as pretensões do expansionismo francês. A Rússia ascendeu como potência expansionista no Leste. Áustria e Prússia competiram pelo domínio do fragmentado

espaço alemão, mas negociavam seus projetos expansionistas pela trilha da diplomacia europeia (Magnoli, 2008, p. 99).

O edifício do sistema internacional desabaria, no entanto, sob o impacto da Revolução Francesa e do exército de Napoleão. O Império, proclamado em 1804, com seu universalismo e expansionismo, tornou-se um ator revolucionário no sistema internacional, uma vez que seu objetivo implicava destruir a ordem existente, ameaçando diretamente a Áustria, a Prússia e a Rússia.

3 O CONGRESSO DE VIENA E O EQUILÍBRIO DE PODER NA EUROPA. CEM ANOS DE PAZ

Depois da derrota do exército napoleônico, o poder relativo dos Estados europeus pareceu alcançar um equilíbrio durante o período que os historiadores denominam de “os cem anos de paz”, entre 1815 e 1914. Os acordos duradouros do Congresso de Viena tiveram por base o equilíbrio entre as cinco principais potências europeias: Reino Unido (nome do Estado monárquico inglês após a incorporação da Irlanda do Norte, em 1800), Áustria, Rússia, Prússia e França.

Em Viena, o realismo inglês permitiu que a monarquia selasse uma composição com a França e a Áustria, contra as demandas do eixo expansionista (Rússia e Prússia). Isso favoreceu a França, que representada pela monarquia reabilitada pode reintegrar o sistema coletivo internacional, e a Áustria, que desejava manter sua posição de poder sem que tivesse meios militares e econômicos para rivalizar com as demais potências. O Reino Unido assumiu definitivamente a postura de neutralidade nas disputas continentais, cuidando apenas de evitar a formação de um império que pudesse prejudicar seus interesses comerciais. No fim dos acordos, a segurança coletiva estava baseada no equilíbrio entre as potências e nos arranjos que originaram um Estado unitário nos Países Baixos (a Holanda) e eliminaram a influência francesa na Península Ibérica.

Na disputa pela Polônia, a Prússia abriu mão de Varsóvia em favor da Rússia, e obteve dois quintos da Saxônia, garantindo a hegemonia no Norte dos Estados alemães. A Áustria perdeu poder nesta região, mas manteve-se íntegra ao sul.

Este equilíbrio seria progressivamente ameaçado pelos processos de unificação da Itália e da Alemanha, e, sobretudo, pelos diferentes ritmos de industrialização das potências europeias, verificando-se uma alteração significativa da posição relativa de poder de cada uma depois da industrialização alemã.

Para o Reino Unido, durante o Congresso de Viena, era desejável a formação de Estados maiores no espaço alemão, o que representaria uma contenção de possíveis intenções expansionistas francesas, mas era preciso contornar a rivalidade entre a Áustria e a Prússia, que disputavam a hegemonia na região, impedindo um acordo nesse sentido. Depois de muita negociação, incluindo a participação de todas as cidades e principados livres, estabeleceu-se a Confederação dos Estados Alemães. Eram 38 Estados que passavam a compor um Parlamento Federal sediado em Frankfurt e presidido pela Áustria.

Eis a obra de Viena, que garantiu o equilíbrio e manteve a paz, ao menos relativa, entre as potências até a Grande Guerra (Magnoli, 2008, p. 110).

Durante as guerras napoleônicas, o governo inglês foi extremamente liberal na expansão monetária e na estruturação de uma rede financeira capaz de sustentar a produção para a guerra. Ao seu término, havia uma capacidade imensa de produção de ferro, produto que deveria ser direcionado, naquelas circunstâncias, para novas atividades. A produção de navios continuou vibrante, mas a grande inovação do pós-1815 foi a ferrovia, que se tornaria o símbolo do progresso do século XIX (Arrighi, 1996, p. 164). O equilíbrio de poder e a paz permitiram que a produção fabril inglesa se acelerasse e, com ela, as relações comerciais no mundo extraeuropeu. Cada cantão de terra, nos mais distantes continentes, seria, ao longo do século XIX, incorporado ao mercado mundial. Rapidamente, as nações do continente europeu também começaram a criar suas malhas ferroviárias, a princípio com créditos e empresas do Reino Unido, mas logo desenvolveriam suas próprias empresas, embora o sistema financeiro inglês tenha se consolidado como o centro de distribuição de créditos e investimentos do mundo. Outras inovações tecnológicas permitiriam a expansão das atividades produtivas e comerciais no mundo a partir da administração dos centros europeus, a saber: o navio a vapor e o telégrafo. De acordo com Eric Hobsbawm, “o espaço geográfico da economia capitalista poderia repentinamente multiplicar-se, na medida em que a intensidade das

transações comerciais aumentasse. O mundo inteiro tornou-se parte dessa economia.” (Hobsbawm, 1982, p. 53).

Entre as décadas de 1840 e o ano de 1873, quando teria início a Grande Depressão, a indústria avançou em diversos países da Europa, e o capitalismo alcançou quase todo o mundo. No continente europeu, a indústria de bens de produção se transformou em projeto fundamental de Estados e burguesias nacionais. O progresso dependia, naquele contexto, das indústrias do ferro e do carvão. Esse processo alterou significativamente o poder relativo das potências, com destaque para a rapidez e a sofisticação da industrialização da Prússia, mais tarde Alemanha unificada. Os grandes impérios tradicionais, Áustria e Rússia, com seus exércitos multiétnicos de milhões de soldados já não podiam rivalizar com as nações industrializadas.

A tecnologia produzida pela revolução industrial teve importante impacto sobre a guerra, com novas armas e a revolução logística representada pela ferrovia e pela navegação a vapor transformando os conflitos terrestres e navais. É possível afirmar que, na segunda metade do século XIX, as ferrovias, o telégrafo, os canhões de tiro rápido, a propulsão a vapor e os navios de guerra couraçados realmente se tornaram indicadores decisivos do poder militar.³

O desenvolvimento da grande indústria e da moderna tecnologia aplicada à guerra significou, para as regiões distantes do centro europeu, a desindustrialização e a perda de sua independência de fato. O mundo tornou-se, definitivamente, dividido entre as nações que determinavam os destinos da humanidade e aquelas que, sem poder resistir aos impactos da industrialização e do domínio colonial, perderam sua autonomia, mesmo quando lhes foi permitido manter um governo formal. Ou seja, além dos perdedores formalmente colonizados, como a Índia e a Indochina, havia os impérios e reinos independentes do mundo islâmico e da Ásia – Império Otomano, Pérsia, China, Sião, que perderam a autonomia econômica e política frente ao avanço do mercado capitalista e do domínio europeu. O sistema de tratados imposto à China após as guerras

³ Ver KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000, capítulo 4. O autor analisa a evolução econômica, social e política de cada uma das cinco potências europeias, considerando a dinâmica da produção industrial, a produtividade, o desenvolvimento do sistema financeiro nacional e das tecnologias, e as guerras. Essa abordagem permite que o leitor acompanhe a alteração da posição de poder relativo de cada uma e do cenário geral. Além disso, destaca-se um aspecto que reforça o poder das potências industrializadas, qual seja a desindustrialização do mundo não europeu.

do ópio é a demonstração mais acabada do processo de dominação das nações industriais (Spence, 1995, p. 169).

Até o último quartel do século XIX, a África subsaariana ainda não despertava interesse especial entre os europeus. A região constituía a última fronteira da disputa colonialista na fase posterior à Grande Depressão (1873-1896), contexto no qual o equilíbrio de poder entre as potências já estava em xeque, daí a disputa colonialista ter se transformado em corrida armamentista.

Outra região cuja economia, fornecedora de matérias-primas, manteve-se subordinada e dependente das nações industrializadas foi a América Latina, mas seus Estados permaneceram formalmente independentes sob a proteção da Doutrina Monroe. O vínculo de subordinação às metrópoles ibéricas havia sido substituído, após as independências, pela subordinação ao Reino Unido, que passou a ser fornecedor de manufaturados e capitais aos mercados da região. Essa relação não foi em nenhum momento dificultada por iniciativas norte-americanas, de sorte que a Doutrina Monroe não se configurou como obstáculo aos interesses comerciais e financeiros dos ingleses. E mesmo após o desenvolvimento industrial dos Estados Unidos, os investimentos e interesses norte-americanos não representaram prejuízos aos interesses ingleses na América Latina (Donghi, 1997, p. 136).

Além da estabilidade política europeia, a adesão ao ideário liberal, especialmente a partir do modelo adotado pela Grã Bretanha, com suas práticas, também contribuiu para a expansão sem precedentes do capitalismo na segunda metade do século XIX (Hobsbawm, 1982, p. 55). Entretanto, nem o concerto europeu, nem a doutrina liberal, que também apontava para o pacifismo, relacionando a paz aos interesses comerciais, foram empecilhos para guerras e pequenos conflitos no período. A máxima de que o livre-cambismo superava a guerra, só muito parcialmente corresponde à experiência empírica, uma vez que muitas pequenas guerras eram travadas fora do continente europeu com o objetivo de garantir o livre comércio em impérios fechados. Ou seja, o livre mercado era em si uma imposição levada a cabo pelo uso da força. Por outro lado, as nações que se industrializaram depois da Grã Bretanha protegeram seus mercados da concorrência britânica, processo que se tornou mais evidente durante a Grande Depressão. O exemplo bem-sucedido dos Estados

Unidos é o mais conhecido em razão do conflito entre as regiões a partir da divergência sobre as tarifas protecionistas.

O cenário de estabilidade que levou historiadores a falarem de “cem anos de paz” não significou a ausência de conflitos. Houve inúmeros conflitos coloniais, como a Guerra do Ópio, e a Grande Rebelião dos Sipaios - que resultou na dominação da Índia em 1858 - a Guerra dos Boêres, e tantos outros, e também houve conflitos no mundo europeu. O que garantiu alguma estabilidade política à região foi a ausência de um conflito envolvendo todas as potências. Registre-se, contudo, que o conflito de maior duração e mais destrutivo do período foi a Guerra Civil norte-americana.

As guerras europeias, embora restritas ou de curta duração, tiveram consequências duradouras. Entre 1858 e 1859, o reino de Savóia, que liderava um processo de unificação dos diferentes Estados italianos, com o apoio da França, venceu a Áustria, consolidando a unificação ao norte, processo que seria complementado em nova guerra, em 1866, desta vez o aliado foi a Prússia. A Áustria perdeu territórios e importância política nos dois conflitos, em benefício dos processos de unificação da Itália e da Alemanha. Enfrentou uma crise interna em seguida e teve que ceder a autonomia reivindicada pelos húngaros. O resultado foi a degradação do seu poder político interna e externamente na década de 1860 (Kennedy, 1988, p. 179).

Entre os conflitos do século XIX que envolveram as potências europeias, a Guerra da Crimeia e a Guerra Franco-Prussiana foram os de maior impacto sobre as relações internacionais. Por um lado, desafiaram o concerto europeu, por outro, desencadearam as primeiras iniciativas para a constituição de um sistema de instituições internacionais capaz de limitar os efeitos dos conflitos armados e/ou de promover a resolução pacífica das disputas entre os Estados nacionais. Esses conflitos deixaram claro que o sistema de conferências, baseado na negociação entre Estados com absoluta soberania, sem quaisquer instituições supranacionais voltadas a garantir a segurança coletiva, não era capaz de garantir a paz. Mas talvez seja mais importante destacar o fato de que a paz adquiriu centralidade sem precedente naquele cenário da escalada competitiva entre as nações, da guerra industrializada e dos nacionalismos.

A Guerra da Crimeia mostrou a perda alarmante de terreno da Rússia em relação às demais potências, tanto do ponto de vista econômico quanto do tecnológico.

Os 800 mil homens do exército russo, o maior contingente entre os exércitos europeus, já não podiam superar as diferenças tecnológicas que impactavam a guerra. A título de exemplo, em 1850 a Rússia tinha pouco mais do que 650 quilômetros de ferrovias, contra 12.500 quilômetros dos Estados Unidos, segundo dados de Paul Kennedy (1988, p. 169). Mesmo ocupando o papel de fornecedor de matérias-primas na divisão internacional do trabalho, o império russo tinha que enfrentar as vantagens comerciais de outros fornecedores, cada vez mais competitivos. Até os meados do século, o atraso russo ainda não estava evidente. Seu exército era atuante nas campanhas de expansão pelo Cáucaso e no Turquestão, movimento que sempre preocupou o Reino Unido. O poder militar russo também foi demonstrado na repressão da rebelião húngara em 1848, nos marcos da Santa Aliança (Kennedy, 1988, p. 168). Mas não podemos esquecer que foi justamente na década de 1840 que começou a grande expansão capitalista que deixaria os impérios tradicionais e agrários em desvantagem competitiva. E a campanha da Crimeia acabou por traduzir o atraso alarmante da Rússia. A marinha russa tinha sido eficiente contra a sua rival turca, mas a situação se inverteu quando as forças anglo-francesas entraram na luta. Os russos não tinham a capacidade industrial necessária à construção de navios modernos. Também lhes faltavam os meios para o transporte de suprimentos para o teatro dos conflitos com eficiência, pois não tinham ferrovias ao sul de Moscou. O resultado foi o desastre da derrota e a consciência da necessidade de reformas que promovessem a industrialização. Embora essas reformas tenham sido implementadas, não foram suficientes para anular a desigualdade em relação às demais potências, uma vez que, nas décadas que se seguiram, estas intensificaram seus processos de modernização tecnológica e militar.

Esse contexto adverso de uma desvantagem industrial reconhecida, que dificilmente seria revertida, animou a autocracia russa a promover uma cruzada diplomática em prol do pacifismo e de acordos em torno do desarmamento. O patrocínio das conferências e convenções para a paz teve por base a consciência da própria incapacidade de manter o expansionismo e, mais grave ainda, de garantir sua integridade territorial contra os expansionismos das nações competidoras. A atuação da Rússia nesse sentido foi, portanto, motivada pelo objetivo de manter o *status quo* que lhe garantia o domínio de seu vasto império.

Antes de passar à análise das iniciativas para a paz, vou fazer ainda um pequeno panorama da ascensão alemã, que teve seu coroamento com a vitória sobre a França de Napoleão III em 1870. Ela completa o cenário das alterações de poder relativo das potências europeias e permite que se compreenda o quadro de instabilidade política a que se chegou no último quartel do século XIX.

Depois da Guerra da Crimeia, a diplomacia do concerto havia sido solapada, bem como a Santa Aliança. A França passou a figurar como grande potência, pois os destinos da guerra foram decididos muito mais por suas forças militares do que pelas forças do Reino Unido. Os bancos, as ferrovias, e as indústrias francesas progrediram muito desde 1850 e seu império colonial estendia-se pela África Ocidental, Indochina e Pacífico. A esquadra francesa preocupava o governo inglês e seu capital político havia aumentado de tal forma que sua intervenção foi decisiva em favor do Piemonte no esforço de unificação da Itália, alguns anos depois (Kennedy, 1988, p. 173).

Apesar de dessa ascensão no cenário europeu e extraeuropeu, a França foi derrotada em uma guerra breve travada pela Prússia com o objetivo de anexar os territórios franceses (de língua alemã) da Alsácia e da Lorena. A vitória também garantiu à Alemanha a adesão do reino independente da Bavária à monarquia Hohenzollern, completando o processo de unificação que se iniciara em 1864.

A vitória alemã foi uma demonstração inequívoca do poder militar associado a um desenvolvimento industrial rápido que viria a alterar significativamente o equilíbrio europeu. A Alemanha havia passado por uma verdadeira revolução militar, que envolvia inovações na dinâmica de seu Estado Maior, no recrutamento militar e na tecnologia aplicada à guerra propriamente. Desde o Zollverein, de 1834, os estados alemães passaram a ser integrados por um sistema de ferrovias planejado com a finalidade de permitir justamente o deslocamento de tropas e suprimentos em casos de mobilização militar. Todo o desenvolvimento do mercado interno e das atividades econômicas foi tributário de um projeto da elite militar prussiana visando à manutenção de seu poder e sua expansão nos Estados da Confederação Germânica.⁴

⁴ Para uma abordagem sobre a industrialização alemã, ver KEMP, Tom. "A ascensão da Alemanha industrial" in *A revolução industrial na Europa do século XIX*; para a análise sobre a modernização militar alemã, ver KENNEDY, op. cit., p. 181; e para uma abordagem sobre os efeitos da ascensão política,

Um aspecto que não pode ser ignorado a propósito deste momento de inflexão nas relações entre as potências europeias é o de que a derrota da França, sua crise política, e a ascensão da Alemanha como principal potência militar continental, foram seguidas pela Grande Depressão que trouxe um prolongado período de queda nos lucros, crise social, e ampliação do movimento operário. Todos esses fatores funcionaram como estímulos para a competição entre as nações. O nacionalismo, muitas vezes xenófobo, foi mobilizado por governos a fim de minimizar o conflito de classes, traduzindo em ideais e conceitos uma luta por espaços vitais no mundo que vinha de fato ocorrendo na corrida imperialista. Estava em jogo o domínio exclusivo de mercados de matérias-primas, de investimentos e consumidores, além dos recursos advindos da tributação dos domínios coloniais.

Retomando o ponto anterior, a ameaça ao concerto foi desencadeada por uma notória mudança nas posições relativas de poder, a qual resultou fundamentalmente da industrialização desigual e do seu impacto sobre a guerra. Por outro lado, a Grande Depressão, de 1873 a 1896, e seu corolário imperialista⁵ gerou uma corrida armamentista que tinha uma dupla racionalidade: respondia ao sentimento de insegurança e ameaça gerado pela competição entre as nações, e possibilitava a recuperação da economia europeia, na medida em que os Estados nacionais, promotores do armamentismo, garantiam os lucros do sistema financeiro e da grande indústria dos quais haviam se tornado clientes. Segundo a análise de Giovanni Arrighi, a superação da crise do capitalismo dependeu, primordialmente, da escalada armamentista que se desencadeou nas potências, e, nesse sentido, não podia significar a cura da competição intercapitalista, pois apenas mudava o seu lócus, da esfera das relações interempresariais para a esfera das relações interestatais (Arrighi, 1996, p. 176).

O medo de conflitos mais destrutivos entre as potências neste cenário de industrialização dos meios militares mobilizou alguns governos e a sociedade civil na busca de mecanismos capazes de garantir a segurança coletiva. O primeiro resultado

econômica e militar da Alemanha, após a derrota da França, sobre o equilíbrio europeu, ver HOBBSAWM, Eric. "Da paz à guerra" in *A era dos impérios*.

⁵ A Grande Depressão alterou as características do capitalismo liberal do século XIX. O protecionismo e a busca de mercados exclusivos fora da Europa foram as principais medidas adotadas pelas nações europeias, o que fez crescer a corrida imperialista. O Reino Unido manteve seus mercados abertos, permitindo a realização dos lucros dos capitais coloniais, sobretudo, mas quanto à corrida imperialista sua conduta foi tão ou mais agressiva do que a das demais potências. É preciso destacar, ainda, que na virada do século, o Japão e os Estados Unidos se incorporaram à corrida colonial.

expressivo foi a criação, em 1863, do Comitê Internacional de Socorro aos Feridos, mais tarde chamado de Cruz Vermelha. A entidade não governamental, criada na Suíça pelo ativista Henry Dunant, que presenciou ao acaso a guerra na Itália, tinha como objetivo a proteção dos feridos de guerra e foi reconhecida pela Convenção de Genebra, de 1864. A Convenção estabeleceu a neutralidade de ambulâncias e hospitais militares e de demais indivíduos que prestassem socorro a vítimas de conflitos, e seria ratificada por 57 Estados até 1907.

Em outra iniciativa, o czar Alexandre II decidiu convocar uma conferência com o objetivo de proibir o uso de munições explosivas que vinham sendo desenvolvidas pelos britânicos. O encontro resultou na aprovação da Declaração de São Petersburgo, em 1868, estabelecendo princípios fundamentais relativos à condução de hostilidades e à proibição do emprego de balas explosivas. Proibia ainda o ataque a não combatentes e o uso de armas que agravassem desnecessariamente o estado de feridos em combate. Outras iniciativas de Dunant e do governo russo para a constituição de normas que minimizassem os efeitos dos conflitos se seguiram à Guerra Franco-Prussiana, mas não houve resultados efetivos. Na Conferência de Bruxelas, em 1874, foi aprovada uma declaração com 56 artigos que visavam à normatização dos conflitos, mas a declaração não foi ratificada pelas nações.⁶

Em 1898, o czar russo convocou uma conferência internacional para tratar dos “urgentes desafios” da paz armada. O programa russo visava ao desarmamento e a convocação apelava para o peso econômico que os programas armamentistas representavam para as nações em geral. Mas o fato é que a indústria de armamentos era uma importante alavanca econômica no final do século XIX e tornara-se um elemento fundamental para a superação dos efeitos da depressão. Se para a Rússia, importadora de tecnologias e capitais, a modernização da máquina militar representava um encargo excessivo, para muitos Estados ela era a locomotiva do capitalismo. Como a convocação para uma negociação em torno de um programa de desarmamento não mobilizou os governos, o programa do czar foi ampliado, com a introdução do tema da normatização dos meios pacíficos para a resolução dos conflitos internacionais. A Conferência da Paz, de 1899, realizada na cidade de Haia, foi precursora da organização

⁶ Para um histórico das conferências e convenções que trataram de normatizar a guerra, ver LAIDLER, Christiane Vieira. *A Segunda Conferência da Paz de Haia- 1907: o Brasil e o sistema internacional no início do século XX*. Capítulo II.

das instituições reguladas por um sistema normativo internacional. Vinte e seis nações participaram do conclave, que aprovou três convenções.

Duas convenções que criaram as normas dos conflitos terrestres e a aplicação dos princípios de Genebra aos conflitos marítimos constituem a base do direito da guerra, também conhecido como direito de Haia. As normas seriam revistas e ampliadas na Segunda Conferência da Paz, em 1907, e na Convenção de Genebra de 1949. Uma observação importante é a de que os signatários das Convenções estavam obrigados às normas apenas nos conflitos que envolvessem dois ou mais deles. Logo, não havia restrições para as condutas militares nas guerras travadas contra nações que ficaram de fora do sistema articulado pelas potências europeias. Nos casos de invasões ou guerras travadas na Ásia, África, e mesmo na América Latina⁷, os regulamentos não se aplicavam, o que deixava as potências colonialistas livres de constrangimentos em relação aos seus projetos expansionistas, ao mesmo tempo em que se protegiam umas das outras.

A Convenção para Solução Pacífica de Conflitos Internacionais instituiu as normas de uso de três meios de solução de conflitos, progressivos em força vinculante sobre as partes. Primeiramente reconhecia-se a legitimidade do apelo aos bons ofícios e à mediação de uma ou mais nações amigas, ou ainda a mediação oferecida por parte alheia ao conflito. A mediação tem apenas o caráter de conselho, e as funções do mediador terminam quando os meios por ele propostos para a reconciliação são recusados pelas partes. O segundo método pacífico convencionado foi o recurso a comissões de inquérito internacionais, constituídas a partir de convenções específicas entre as partes com a finalidade de realizar a avaliação do fato gerador do conflito de forma imparcial e rigorosa. A conclusão da comissão não tem o caráter de decisão arbitral e deixa as partes livres para se manifestarem de acordo com os fatos apurados e em consequência deles. O terceiro meio é a justiça arbitral. Encerra maior poder, pois uma decisão arbitral deve ser cumprida como sentença de caráter judicial, e, conseqüentemente é o método que representa maior prejuízo à soberania nacional em sentido amplo.

⁷ As nações latino-americanas foram admitidas ao sistema coletivo de segurança, aderindo às convenções mencionadas em 1907, durante a Segunda conferência da Paz.

A eficácia da arbitragem, que vincula as partes à decisão proferida, foi a razão para que ela tenha se transformado na principal demanda de grupos pacifistas na Europa e Estados Unidos na virada do século XIX para o século XX. Também os governos mais interessados na manutenção do *status quo* desejavam que seu uso se transformasse em rotina nas relações internacionais, e se legitimasse como a forma jurídica de resolução de conflitos. Entretanto, durante as negociações de 1899 e 1907, nenhuma das nações aceitou a arbitragem como instrumento obrigatório, mas apenas como mais um recurso legítimo, utilizado apenas com o acordo das partes firmado em convenção específica. Dessa forma, a convenção sobre a resolução pacífica de conflitos normatizou a arbitragem segundo dois princípios: a livre escolha dos juízes entre as partes, e a obrigatoriedade do cumprimento da sentença. Conferiu legitimidade a uma prática já amplamente utilizada pelas nações, mantendo, contudo, a liberdade que as nações tinham de decidir sobre a conveniência de lançar mão desse instrumento. A inovação das Conferências da Paz, de 1899 e 1907, foi a proposição e a constituição de um tribunal permanente de arbitragem, instituição que se ocuparia dos procedimentos e decisões sobre cada caso específico e de guardar as informações relacionadas aos processos e aos tratados estabelecidos.

A negociação em torno da composição do tribunal internacional de arbitragem naquele contexto é uma questão fundamental para a compreensão da constituição das instituições internacionais no mundo contemporâneo. Em 1899, com a presença de apenas vinte e seis nações, cada uma podia indicar até três juízes que seriam escolhidos livremente pelas partes nos casos de recurso à arbitragem. O Tribunal Internacional de Arbitragem foi criado, mas não havia juízes permanentes dedicados às suas atividades. Os juízes indicados funcionavam *ad hoc*. Em 1907, uma das questões mais importantes da Conferência foi a da permanência dos juízes do Tribunal de Arbitragem, o que significava a ampliação de sua especialização e de seu poder. Naquele ano, entretanto, a Conferência reuniu quarenta e quatro nações. Havia sido ampliada com a incorporação de todos os Estados das Américas. (Em 1899 só os Estados Unidos e México haviam tomado parte no conclave). Com essa nova configuração, e a proposição de criação de um tribunal específico para os casos de presas marítimas, as potências europeias e os Estados Unidos criaram projetos que restringiam a indicação de juízes pelas nações, com apenas oito estados com direito a juízes permanentes. Isso foi objeto de intensa polêmica, na qual o Brasil ocupou o

centro da resistência ao que significava, na prática, a hierarquização das nações. O Barão do Rio Branco, ministro das Relações Exteriores, definiu que o Brasil resistiria e Rui Barbosa, plenipotenciário brasileiro em Haia, defendeu essa posição por meio da afirmação do princípio da igualdade jurídica entre as nações. A posição do Brasil foi vitoriosa, contra os esforços incansáveis das potências até o fim da Conferência. O Tribunal de Arbitragem permaneceu como antes e o tribunal de presas nem chegou a ser realmente constituído.

4 A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS APÓS 1898

Neste ponto faz-se necessária uma explicação preliminar sobre a posição de poder relativa dos Estados Unidos e das demais nações da América no cenário internacional. Entre a Guerra Civil que terminou em 1865 e o conflito contra a Espanha, em 1898, os Estados Unidos se transformaram na maior potência industrial do mundo, superando a Grã Bretanha e a Alemanha. Os números do período são espetaculares, a produção de carvão cresceu 800% no período e a expansão das ferrovias foi de 567% em relação à quilometragem de 1860. O número de fábricas no ano de 1860 era de 140 mil, passando a 350 mil em 1890 (Kennedy, 1988, p. 236). O desenvolvimento industrial havia transformado as necessidades da economia americana. A conquista de mercados consumidores de manufaturas e fornecedores de matérias-primas passou a figurar em primeiro plano na agenda internacional do país. A expansão entrou em uma nova fase, passando da anexação de territórios no continente à conquista de mercados e portas abertas em todo o mundo.

Em 1889, na Primeira Conferência Pan-Americana, os Estados Unidos reuniram as nações do continente a fim de promover uma união aduaneira e um programa de integração econômica. A falta de consenso, marcada, sobretudo, pela resistência da representação argentina, impediu a formação do bloco. Ainda assim, foi criada uma associação com o nome de União Internacional das Repúblicas Americanas, com o objetivo imediato de publicar um boletim contendo informações econômicas e legais que facilitassem o intercâmbio comercial nas Américas. O escritório da União foi instalado em Washington sob o controle direto do secretário de Estado norte-americano, e teve seus custos rateados por todos os membros, de acordo com uma

proporcionalidade demográfica. Além de organizar das conferências subsequentes, que ocorreram periodicamente até a criação da OEA, em 1948, o escritório foi um importante agente do comércio norte-americano. O pan-americanismo, termo cunhado pela imprensa norte-americana, foi, em princípio, apenas uma iniciativa agressiva e bem articulada de abertura comercial de um mercado que era dominado até então pelos ingleses. Mas tratava-se de uma iniciativa sem caráter intervencionista, militar ou de conquista.

A partir da vitória contra a Espanha, em 1898, entretanto, os Estados Unidos passaram a adotar práticas intervencionistas com prejuízo relevante à soberania das nações da América Central e do Caribe. Cuba permaneceria ocupada até 1902, quando foi aprovada a Emenda Platt à Constituição da república, permitindo intervenções norte-americanas e garantindo a permanência de um contingente militar na Base Naval de Guantânamo. A vitória de 1898 permitiu ainda a anexação de Porto Rico e das Filipinas, e os Estados Unidos ascenderam ao status de potência militar no cenário internacional, com o reconhecimento dos Estados europeus. É importante ressaltar que os Estados Unidos já ocupavam posição importante no comércio asiático desde os anos de 1840, mas mantinham-se neutros e “isolados” em relação a questões internas do continente europeu. A anexação das Filipinas, e, em seguida, do Havaí, mostraram a disposição para uma nova postura expansionista no Pacífico, o que exigiria uma atuação permanente nas negociações internacionais que envolviam as potências e seus interesses coloniais.

Com relação à América Latina, a disposição intervencionista foi formulada como política externa na ocasião do bloqueio aos portos venezuelanos por ingleses, alemães e italianos, em 1902. O bloqueio foi uma ação visando à cobrança de dívidas públicas do Estado venezuelano. O caso deu margem a uma intensa campanha capitaneada pela Argentina em favor da proscrição da cobrança de dívidas públicas por meios militares, alegando a prevalência da soberania sobre o direito privado dos credores. O ministro de Relações Exteriores argentino, Luis Maria Drago, encaminhou uma nota ao secretário de Estado na qual afirmava a necessidade de posicionamento dos Estados Unidos nos marcos da Doutrina Monroe (1823), alertando a potência do norte sobre o caráter dos interesses imperialistas europeus naquele contexto. De acordo com Drago, a cobrança só poderia ser de fato efetivada através de uma ocupação do

território, ameaça que podia representar uma estratégia para a expansão imperialista europeia na América Latina.

A resposta norte-americana foi uma reafirmação da Doutrina Monroe. Para tanto os Estados Unidos assumiram perante as nações credoras a responsabilidade de exercerem um poder de polícia na América, garantindo a “justiça”, quando a “perda dos padrões da sociedade civilizada”, leia-se, a ruptura dos contratos, exigisse a intervenção de uma nação civilizada. Esse foi o conteúdo da mensagem do presidente Roosevelt ao 58º. Congresso, em 1904. As práticas intervencionistas foram assim afirmadas como uma necessidade para evitar os riscos de um avanço europeu no continente. Os Estados Unidos impunham seu poder sobre os americanos ao mesmo tempo em que advertiam os europeus de que se mantinham dispostos a defender as “soberanias” da região contra iniciativas recolonizadoras (Laidler, 2010).

Enquanto isso, no Pacífico, região de alto valor comercial para os Estados Unidos, a guerra russo-japonesa ameaçava as intensas atividades econômicas que já estavam estabelecidas como rotina. Em 1904, dez anos depois de ter vencido o império chinês na disputa pela região da Coreia, o Japão foi obrigado a defender seus interesses na mesma região contra a poderosa potência russa. Para surpresa do mundo ocidental, o Japão venceu e causou grande dano à armada russa. O esforço de guerra exigiu um enorme sacrifício ao povo russo, que passou a exigir mudanças no regime czarista, em 1905. A Rússia entrou em grave crise interna (Reis Filho, 1996, p. 48) e, nessas condições, não convocou a Conferência da Paz que deveria ocorrer em 1904.

Os Estados Unidos ocuparam o espaço deixado pela Rússia. Interessados diretos no fim do conflito que ameaçava seu comércio, e considerando-se nação amiga de ambos os contendores, ofereceram a mediação que pôs fim ao conflito em 1905. Pelo papel desempenhado no processo, Theodore Roosevelt, o mesmo do “Big Stick” (para a América Latina), recebeu o Prêmio Nobel da Paz de 1906. E aproveitando-se da fragilidade do governo russo, Roosevelt decidiu promover a Segunda Conferência da Paz, em nome do Czar. Seu interesse era não apenas o de garantir a estabilidade política, condição desejada com vistas à liberdade dos negócios globais, mas ocupar definitivamente um lugar na liderança dos destinos do mundo, afinal os Estados Unidos já comandavam boa parte dele, e tiveram sucesso em manter essa parte imune à corrida imperialista dos europeus.

5 O SISTEMA DE NAÇÕES ENTRE A PAZ E A GUERRA

Tendo sido convocada pelos Estados Unidos, a Segunda Conferência da Paz teve sua agenda ampliada. O direito dos neutros em períodos de conflito, a definição do contrabando de guerra e das presas marítimas, e o Tribunal de Presas figuraram entre as questões mais importantes das negociações. Todas visando à manutenção do comércio em tempos de guerra. Como já mencionamos, os Estados Unidos promoveram a inclusão das nações da América Latina no programa da Conferência, provavelmente com o objetivo de ampliar o seu capital político, tanto junto aos latino-americanos, quanto junto aos europeus, uma vez que pelo menos algumas dessas nações, que teriam igualdade de voto na Assembleia, eram de fato tuteladas pela potência americana.

A Conferência tratou de inúmeros temas e seus resultados representaram um avanço para as relações internacionais e, sobretudo, para o direito internacional, tendo sido aprovadas nove convenções. Muitas normas definiam o direito dos neutros, a imunidade da propriedade privada no mar em tempos de conflito, o contrabando de guerra, enfim, todas as proposições da agenda norte-americana. Mas o que chamou a atenção da opinião pública, nos diferentes países do mundo, foi a questão propriamente relacionada à segurança coletiva, envolvendo a arbitragem e o tribunal permanente de arbitragem. Muitas manifestações de organizações da sociedade civil chegaram à Conferência apoiando o Tribunal de Arbitragem como instrumento de garantia da paz. No entanto, a Conferência não chegou a um acordo sobre a composição do tribunal. O projeto apresentado pelas potências – sendo os Estados Unidos o principal articulador – previa oito juízes permanentes indicados pelos protagonistas da Conferência, e outros sete rotativos. O tempo de permanência dos juízes rotativos variaria entre 1 a 5 anos, de acordo com a importância conferida às nações de origem. O critério estabelecido para o Tribunal de Presas, estendido ao Tribunal de Arbitragem para a classificação das nações foi a tonelagem de suas marinhas mercantes. O Brasil foi contrário, considerando incorretos os dados que informavam a classificação e, diante da impossibilidade de negociar uma classificação melhor para o país, também rejeitou a classificação em si, defendendo a igualdade jurídica das nações. Outras nações se juntaram ao Brasil. Primeiramente os pequenos Estados da Europa, depois os da América Latina, e sem a

adesão da maioria foi impossível estabelecer o consenso necessário em torno da composição do Tribunal de Arbitragem.

Uma questão importante a ser mencionada é o fato de que não foi possível qualquer acordo em torno de uma política de desarmamento, como já havia ocorrido na Primeira Conferência de Haia. As nações não queriam se comprometer com restrições, ou porque estavam em situação desvantajosa com relação a suas rivais mais diretas, ou porque não queriam perder a autonomia de decidir sobre suas necessidades militares e de defesa. Como no tema da arbitragem, nas duas conferências, ficou bastante clara a disposição do conjunto das nações em preservar sua soberania, evitando qualquer compromisso que pudesse significar submissão a decisões externas.

O propósito de retomar as negociações sobre a constituição de um sistema de segurança coletiva em conferências periódicas foi interrompido pela Grande Guerra, iniciada em 1914, data em que devia ocorrer uma terceira conferência. A Grande Guerra, como ficou conhecida pelos contemporâneos, foi a primeira guerra que se pode chamar de guerra total. Todos os recursos das principais potências foram mobilizados para o esforço de guerra, e somente a rendição incondicional foi aceita para dar início às negociações de paz. Foram 10 milhões de mortos e um trauma insuperável para os europeus (Hobsbawn, 1995, p. 51).

Ao final do conflito, os quatro vitoriosos: Estados Unidos, Reino Unido, França e Itália, decidiram o novo arranjo político do mundo, incluindo as fronteiras dos Estados europeus e as instituições internacionais que deviam regular as relações entre as nações com o objetivo de manter a paz. O presidente Woodrow Wilson apresentou ao Congresso americano o programa de reconstrução da ordem internacional que ficaria conhecido como os 14 pontos de Wilson. Nele estavam contidas garantias para a manutenção do *status quo* dos vitoriosos e os principais interesses norte-americanos, ligados ao comércio externo. Wilson propôs o fim das conquistas e do expansionismo, congelando a situação existente depois das negociações que determinariam as novas fronteiras nacionais na Europa, a liberdade absoluta de navegação nos mares, na paz e

na guerra, e a supressão das barreiras econômicas com o estabelecimento de igualdade de condições para todos⁸.

Em Paris, ao contrário das negociações de Viena, os vencidos não foram chamados a participar das negociações de paz. Ingleses e franceses ampliaram seus impérios, incorporando áreas do derrotado e destruído Império Otomano, a Alemanha sofreu perdas territoriais, a Áustria foi fragmentada e foram reconhecidos novos Estados que alteraram as fronteiras do Leste europeu: Iugoslavia, Hungria Tchecoslováquia e Polônia (Araripe, 2008, p. 211-239).

O 14º. ponto de Wilson era o projeto de criação de um organismo internacional que substituísse o tradicional equilíbrio de poder, ideia que está na origem da Liga das Nações. O Tratado de Versalhes criou a Liga das Nações, organismo precursor da ONU. Não se resumia ao Tribunal de Arbitragem criado na Primeira Conferência da Paz, e transformado em Tribunal de Justiça, em 1919. A Liga foi constituída por diferentes organismos, separando-se a instância jurídica, a política e a econômica, e incluiu, ainda, a criação da OIT (Organização Internacional do Trabalho). O Conselho, seu órgão político mais importante, pelo qual todas as decisões precisavam ser aprovadas, foi composto por quatro membros permanentes (Reino Unido, França, Itália e Japão) e quatro rotativos, eleitos pelo período de 3 anos. Os primeiros membros rotativos foram Bélgica, Brasil,⁹ Espanha e Grécia. As decisões da Liga das Nações deviam ser aprovadas por todos os membros do Conselho e pela maioria da Assembleia, que reunia a totalidade dos membros (a princípio quarenta e quatro, mas aberta a adesões, com as exceções da Alemanha, Turquia e URSS, que foram vetadas inicialmente pelo Conselho). A primeira foi incorporada em 1925 e as duas últimas apenas em 1934.

⁸ De acordo com Luiz Alberto Moniz Bandeira, Wilson conservou a América Latina como área de influência, por meio do art. XXI do Pacto da Liga das Nações, que determinava a manutenção de acordos regionais, como a Doutrina Monroe, embora esta não tenha resultado de um entendimento ou acordo. Cf. *Formação do império americano*. Da guerra contra a Espanha à guerra do Iraque. p.81. Sobre os interesses americanos nas negociações de Versalhes, ver LENS, Sidney. *A fabricação do império americano*. Da Revolução ao Vietnã: uma história do imperialismo dos Estados Unidos. p. 392-397.

⁹ O Brasil foi integrado ao Conselho da Liga por iniciativa dos Estados Unidos. Assim, quando o Senado americano reusou a participação do país, a posição do Brasil ficou extremamente frágil, apesar de seu firme propósito de conquistar uma cadeira permanente. Ver GARCIA, Eugênio Vargas. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora UNB; Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

Os Estados Unidos não ratificaram o Tratado de Versalhes e não participaram da Liga das Nações e de seus órgãos políticos. O Senado rejeitou a aprovação do Tratado que o presidente Wilson havia negociado pessoalmente. Uma das fragilidades da Sociedade das Nações pode ser atribuída a ausência da mais poderosa potência militar do pós-guerra, mas é difícil não atribuir à “questão alemã”, especificamente, o fracasso do sistema criado em Paris pelos vitoriosos. A Alemanha foi punida pela cláusula da culpabilidade (artigo 231 do Tratado de Versalhes). Em síntese, significava que teria que pagar reparações por todos os males causados pela guerra e manter-se em condições de não fazer o mal, ou seja, com um mínimo contingente militar apenas para tarefas de paz internas. As mesmas restrições militares foram impostas à Austria, à Hungria e à Turquia.

A Liga das Nações foi se mostrando incapaz de lidar com os novos desafios do expansionismo e do uso da força pelos próprios membros permanentes do Conselho. Em 1931 ocorreu a anexação da Manchúria pelo aliado japonês, em 1935, a tomada da Etiópia pela Itália. Depois veio o desafio alemão, em 1938, com o Anschluss da Áustria e a anexação do Sudeto. Em 1939, a Sociedade praticou o seu último ato de condenação da guerra expulsando a URSS pela invasão da Finlândia. Um aspecto importante a ser destacado foi a relutância que a França e o Reino Unido demonstraram em coordenar qualquer iniciativa militar contra os expansionismos do Japão, da Itália e da Alemanha. Não havia nenhuma possibilidade de contar com apoio político para um novo esforço de guerra. As sociedades europeias estavam traumatizadas, incluindo seus líderes. Exceto a sociedade alemã, que sofrera brutalmente com as perdas da guerra e com o encargo dos pagamentos. Parte dos alemães sentia-se humilhada e injustiçada, alguns até acreditavam numa conspiração que teria levado à derrota. Neste cenário, a França e o Reino Unido foram capazes unicamente de aprovar sanções comerciais contra o Japão e a Itália, que decidiram, em resposta, se retirar da Liga, sendo seguidos pela Alemanha. O descrédito do organismo ficou evidente.

A invasão da Polônia, em março de 1939, deu origem à Segunda Guerra Mundial, e a Liga das Nações manteve-se fechada no período. Os números da Segunda Guerra são as referências ilustrativas da catástrofe que se espalhou pela Europa, Ásia e norte da África. As estimativas dão conta de uma cifra que estaria entre de 50 e 70 milhões de mortos.

Em 1943, em conferência na cidade de Teerã, os aliados, incluindo a URSS, decidiram criar um novo organismo internacional que deveria substituir a Liga das Nações. Em 1945, após o fim da guerra, e confirmada a vitória sobre o Eixo, os aliados fundaram a Organização das Nações Unidas. A nova organização incorporou alguns órgãos da antiga - como a OIT e a Corte Internacional de Justiça - e criou novos órgãos políticos, mantendo a estrutura hierárquica pretendida na ocasião da criação do Tribunal de Arbitragem e efetivada na Liga das Nações. Consolidou-se, naquele contexto, o poder dos vitoriosos no Conselho de Segurança, órgão que tem exclusiva atribuição deliberativa em relação aos principais interesses e conflitos políticos da ordem internacional. As demais nações podem ser representadas em cadeiras rotativas no Conselho, mas sem o mesmo poder das potências vitoriosas, pois não contam com o poder de veto das decisões tomadas. A ONU conta ainda com a assembleia geral de nações, órgão não deliberativo. Depois de 1945 não houve alterações na composição do Conselho de Segurança. Houve um congelamento da posição de poder relativo dos Estados, o que tem sido objeto de permanente reclamação das nações não pertencentes ao seletivo grupo do Conselho.

6 CONCLUSÃO: AS ARMAS NUCLEARES E O CONGELAMENTO DA HIERARQUIA NO SISTEMA INTERNACIONAL

A novidade do pós Segunda Guerra foi a incorporação do novo aliado asiático ao grupo das potências: a China. Sua participação na guerra foi fundamental para a derrota do Japão, menos por seu potencial militar, mas sim porque, não tendo escolha senão a resistência ao Japão, permitiu que os Estados Unidos pudessem municia-la ao longo do conflito. Por outro lado, durante a guerra, levar o líder nacionalista chinês, Chiang Kai-Shek para a mesa de negociações e, no momento posterior, admitir a China como parte integrante do diretório que comandaria a ONU pode ser considerada uma estratégia política dos Estados Unidos para diminuir a centralidade europeia, consolidar sua influência no Oriente, além de fortalecer a posição do partido nacionalista que, até então, freava o avanço do PCC (Partido Comunista Chinês). O Conselho, então nomeado de Conselho de Segurança, foi composto pelos vencedores da guerra: Estados Unidos, URSS, Reino Unido, França e China (a nacionalista, pois o regime comunista de 1949 só seria reconhecido em 1974),

mantendo-se até hoje, e deliberando sobre as intervenções internacionais do organismo que se tornou muito atuante, desde o conflito da Coreia aos conflitos do pós Guerra Fria, incluindo as missões de paz, como as da Bósnia, de Angola ou do Haiti. Essa atuação tem ampliado bastante a reflexão e a pesquisa sobre a temática das intervenções, da tutela e da soberania.

Para o que nos interessa nesta exposição, cabe analisar o congelamento, de quase 70 anos, do mesmo diretório no controle do poder das instituições internacionais, garantindo a permanência de uma ordem hierárquica e desigual entre as nações.

O controle dos arsenais nucleares, que é parte estruturante do atual sistema e de suas hierarquias, tem sido objeto de disputa desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O poder de destruição, e a ameaça representada pela tecnologia nuclear aplicada às armas justificaria um acordo amplo de desarmamento, mas retiraria das potências atuais o principal fundamento do seu poder. A questão é mais grave se atentamos para os resultados do TNP (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares).

A negociação para o controle de armas nucleares começou em 1961 e 1962, na esteira da crise dos mísseis de Cuba. Apenas os Estados Unidos, Reino Unido, França e URSS detinham armas nucleares naquela ocasião. A China viria a desenvolvê-las em 1964. As negociações envolveram apenas Estados Unidos e União Soviética e o Tratado foi firmado nos termos das potências, em 1968, entrando em vigor em 1970. Hoje, o TNP conta com a adesão de 190 países. Apenas Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte não aderiram.

Os termos do TNP visam impedir o desenvolvimento de armas nucleares por países não detentores dessa tecnologia, permitindo-lhes, no entanto, o uso da energia nuclear para fins pacíficos. Há um artigo que prevê o incentivo ao desarmamento, e outro permitindo a celebração de tratados de áreas isentas de armas nucleares, como o que foi celebrado na América Latina e Caribe, em 1967, e outros no Pacífico Sul e na África. O TNP previu a sua revisão em vinte anos, o que ocorreu em 1995, quando foi prorrogado por prazo indefinido. Esta prorrogação só foi possível por causa da negociação de um tratado abrangente de banimento dos testes nucleares, em 1996, que, no entanto, não foi ratificado pelos Estados Unidos, China, Indonésia, Egito e Colômbia, além de não ter sido assinado pelas nações que estão fora do TNP (César,

2008). Ou seja, o compromisso com o desarmamento nunca foi assumido pelas potências nucleares, o que representa o congelamento efetivo da desigualdade baseada no *hard power*. Esse tem sido o objeto principal das negociações empreendidas pelas nações que buscam a revisão da composição do Conselho de Segurança da ONU, a fim de promover sua ampliação e representatividade, tarefa na qual o Brasil tem se empenhado particularmente.

7 REFERÊNCIAS

ARARIPE, Luiz de Alencar. “Tratado de Versalhes (1919)” in MAGNOLI, Demétrio (org.). **História da Paz**. São Paulo: Contexto, 2008. p.211-239.

ARRIGHI, Givanni. **O longo século XX**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto/Editora UNESP, 1996.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. “As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva”. **Estudos Avançados**. São Paulo: 1995. Vol. 9, n. 25. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000300011>> Acesso em: 14 dez. 2013.

CÉSAR, Luís Fernando Panelli. “Tratado de Não-Proliferação Nuclear - TNP(1968)” in MAGNOLI, Demétrio (org.). **História da Paz**. São Paulo: Contexto, 2008. p. 385-417.

DONGHI, Tulio Halperin. **História da América Latina**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3ª. Edição Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

DUROSELLE, Jean Baptiste. **Todo o império perecerá**. Teoria das relações internacionais. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães. Brasíliaq São Paulo: Editora da UNB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa**: a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Editora UNB; Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

HOBBSAWM, Eric. **A era do capital**. 3ª. Edição. Tradução de Luciano Costa Neto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. **A era dos impérios**. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. 2ª. Edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **A era dos extremos.** Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEMP, Tom. **A revolução industrial na Europa do século XIX.** Lisboa: Edições 70, 1985.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências.** Transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

LAILER, Christiane Vieira. **A Segunda Conferência da Paz de Haia- 1907: o Brasil e o sistema internacional no início do século XX.** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2010.

LENS, Sidney. **A fabricação do império americano.** Da Revolução ao Vietnã: uma história do imperialismo dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MAGNOLI, Demétrio. “O Congresso de Viena” in MAGNOLI, Demétrio (org.) **História da Paz.** São Paulo: Editora Contexto, 2008. p.93-121.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Formação do império americano.** Da guerra contra a Espanha à guerra do Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

REIS FILHO, Daniel Aarão. **Uma revolução perdida.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1996.

SPENCE, Jonathan. **Em busca da China Moderna.** Quatro séculos de história. Tradução de Tomás Rosa Bueno e Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.