MONÇÕES
REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UFGD

DOI: 10.30612/rmufgd.v12i23.15156

Múltiplas facetas da segurança internacional no pós-Segunda Guerra Mundial: o projeto jurídico, engastes econômicos e equilíbrio nuclear de terror

Multiple facets of international security in the post-Second World War period: the law-based project, economical interrelationships and the nuclear balance of terror

Múltiples facetas de la seguridad internacional después de la Segunda Guerra Mundial: el proyecto jurídico, interrelaciones económicas y el equilibrio nuclear del terror

Hugo Luís Pena Ferreira
Universidade Federal de Jataí (UFJ) Jataí, Goiás, Brasil
E-mail: hugopena@ufj.edu.br
Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2647-6616

Resumo: O artigo objetiva caracterizar a composição multifacetada de projetos de segurança internacional nas duas décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial, a partir de três eixos: (i) na ONU, o projeto juridicamente informado de segurança coletiva; (ii) em múltiplos planos institucionais, iniciativas com ênfase em conexões entre questões econômicas, de estabilidade doméstica e segurança; e (iii) a dissuasão nuclear, a partir da configuração do cenário de destruição mútua assegurada, com o adensamento da Guerra Fria. De cunho qualitativo, a metodologia empregada é centrada na técnica da pesquisa bibliográfica e adota procedimento de caracterização histórica de aspectos correlatos à segurança internacional no período delimitado. O ponto de partida teórico é a caracterização de John Ikenberry sobre a ordem desse período como "bolo" institucional de várias camadas. A contribuição apresentada consiste em evidenciar que não houve projeto

único nem baseado em uma frente exclusiva para a segurança internacional nesse período, mas um cenário multifacetado e dinâmico, tendo passado por transformações no período analisado e sido amparado por concepções diversas a abranger: concepções juridicamente informadas de segurança coletiva, a ênfase nas conexões entre questões econômicas e de segurança, e o balanço de terror, cuja racionalidade remete à teoria das relações internacionais de aporte realista.

Palavras-chave: Segurança internacional. Segunda Guerra Mundial. Guerra Fria.

Abstract: This paper aims at depicting international security projects in the two decades following World War II as a multilayered setup, comprising three streams: (i) in the UN, the legally informed project of collective security; (ii) in multiple institutional arenas, initiatives with an emphasis on entanglements between economic issues, domestic stability and international security; and (iii) nuclear deterrence, based on the configuration of the scenario of mutually assured destruction as the Cold War intensified. The research method used is qualitative in nature, based upon bibliographic investigation, and proceeds through historical characterization of aspects related to international security in the defined period. The theoretical starting point is John Ikenberry's depiction of the period as comprising a multilayered institutional order. The contribution presented consists in evidencing there was neither a single project nor a single front for international security in the period, but rather a multifaceted and dynamic scenario, having undergone transformations in the analyzed period and being supported by diverse conceptions which encompassed: legally informed conceptions of collective security, the emphasis on connections between economic and security issues, and the balance of terror, the rationality of which was informed by the realist approach to international relations theory.

Keywords: International security. Second World War. Cold War.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo caracterizar los proyectos de seguridad internacional en las dos décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial como una configuración de múltiples facetas, que comprende tres corrientes: (i) en la ONU, el proyecto basado en el derecho de seguridad colectiva; (ii) en múltiples ámbitos institucionales, iniciativas con énfasis en las conexiones entre cuestiones económicas, de estabilidad doméstica y de seguridad internacional; y (iii) la disuasión nuclear, basada en la configuración del escenario de destrucción mutuamente asegurada a medida que la Guerra Fría se intensificaba. El método de investigación utilizado es de naturaleza cualitativa, basado en la investigación bibliográfica, y se procede mediante la caracterización histórica de aspectos relacionados con la seguridad internacional en el periodo definido. El punto de partida teórico es la descripción de John Ikenberry del periodo como una orden institucional de múltiples capas. La contribución presentada consiste en evidenciar que no hubo un solo proyecto ni un solo

frente para la seguridad internacional en el periodo, sino más bien un escenario multifacético y dinámico, que ha experimentado transformaciones en el periodo analizado y ha sido respaldado por concepciones diversas que incluyen: concepciones basadas en el derecho de seguridad colectiva, el énfasis en las conexiones entre cuestiones económicas y de seguridad, y el equilibrio del terror, cuya racionalidad se basa en el enfoque realista de la teoría de las relaciones internacionales.

Palabras clave: Seguridad internacional. Segunda Guerra Mundial. Guerra Fría.

Recebido em: 13-09-2021

Aceito em: 04-06-2023

1 INTRODUÇÃO

Em 1948, George Kennan caracterizou o que seria o principal desafio para a política externa dos Estados Unidos, em relatório do Departamento de Estado. Ele afirmou:

> Temos cerca de 50% da riqueza mundial, mas apenas 6,3% da população… Nossa verdadeira tarefa no período que se aproxima é criar um padrão de relações que nos permita manter essa posição de disparidade sem detrimento de nossa segurança nacional. (Kennan, 1976, p. 524).

Durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos singularizaram-se em poder econômico e militar, consolidando o lugar de superpotência hegemônica. Após a guerra, o principal projeto concorrente a esta hegemonia foi o da União Soviética. Esta, no entanto, nem sempre foi vista como ameaça pelos Estados Unidos. Neste período, buscou-se o ideal de segurança coletiva como esforço conjunto das grandes potências.

Com o passar de poucos anos e o aumento das tensões, configurou-se a Guerra Fria, e ao projeto da segurança coletiva sobrepuseram-se outros. O bloco capitalista buscou instituições de cooperação econômica e militar entre seus membros e contra o avanço da União Soviética. O Plano Marshall, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), as organizações de Bretton Woods e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) foram iniciativas pertinentes a este contexto. O resultado foi uma ordem internacional em que passaram a conviver instituições de propósitos e escopos os mais variados: universais e regionais, de cooperação política, militar, comercial, financeira, monetária e técnica. Como descreve Ikenberry (2001, p. 164), este cenário conta com um “bolo de várias camadas” de organizações internacionais de todo tipo.

Ikenberry (2001) deixa de atribuir maior importância ao Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) ao narrar os arranjos do pós-guerra em 1945. Focaliza, em vez disso, dois arranjos inter-relacionados. Um deles, voltado à cooperação militar contra o avanço soviético (OTAN). O outro, voltado à cooperação econômica nas áreas monetária, financeira e comercial entre economias capitalistas (instituições de Bretton Woods e GATT). Ao passo que o primeiro arranjo representa a cooperação “contra” um elemento externo, o segundo arranjo reflete a cooperação “intra” bloco, num contexto em que a força dos laços econômicos é vista como elemento de estabilidade e de prevenção ao avanço do socialismo. Para além desses elementos, a intensificação da Guerra Fria posicionou a dissuasão nuclear como componente central da concepção de segurança internacional no período (Sheehan, 2005).

CC BY NC SA

A partir das sinalizações apresentadas acima, o presente artigo parte da proposta de Ikenberry para compreensão de elementos do projeto de segurança internacional nas duas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. De cunho qualitativo, a metodologia empregada é centrada na técnica da pesquisa bibliográfica e adota procedimento de caracterização histórica de aspectos do período delimitado. Ao proceder assim, a principal preocupação é evitar leituras "simples" da estruturação da segurança internacional nesse período (como leituras formais e versadas em termos de um só projeto coeso e harmônico, por exemplo). Nesse sentido, o principal ponto de partida teórico é a formulação de Ikenberry de que a ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial seria caracterizada por um bolo institucional de múltiplas camadas. Essa caracterização é adaptada, aqui, para focalizar o aspecto da segurança internacional (e suas relações com outras áreas) e para transcender o escopo exclusivamente institucional da proposta de Ikenberry, como se verá adiante.

O principal argumento apresentado é não ter havido projeto único nem baseado em uma frente exclusiva para a segurança internacional nesse período. Houve, no lugar disso, sobreposição de um *projeto jurídico* de ordenação das relações internacionais, da percepção do *enlace entre questões econômicas e de segurança internacional*, e do equilíbrio de terror instaurado pela lógica da *dissuasão nuclear*. Foram sobrepostos projetos abrigados por institucionalidades internacionais formais, quer multilaterais ou regionais, bem como projetos corporificados por meio de iniciativas unilaterais e conformações práticas, de natureza bilateral e informal, porém com alto grau de concretude. Com isso, pretende-se, com o presente artigo, contribuir para a compreensão *multifacetada* de componentes dos projetos de segurança internacional no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Segue-se um breve panorama das seções.

Inicialmente, e de modo centrado no sistema da ONU, o principal eixo de articulação foi a reedição projeto juridicamente informado de segurança coletiva, cujas raízes remontam ao período do entreguerras e à experiência da Liga das Nações. Porém, no caso da ONU, esse projeto passou por reformulações em sua concepção e houve o atrelamento a aspectos socioeconômicos, que foram valorizados e se refletiram na estrutura da organização. Essa configuração é objeto da seção 2.

No entanto, para além desse projeto mais amplo, o interior do bloco capitalista contou com institucionalidades específicas e com foco econômico, interligadas ao aspecto da segurança internacional por suas conexões com a preocupação com a estabilidade doméstica dos Estados, como as instituições de Bretton Woods e a estruturação do GATT. Em parte, a atuação das instituições de Bretton Woods foi eclipsada, na Europa, pela iniciativa unilateral dos EUA com o Plano Marshall, explicitamente orientada por uma lógica de *contenção* do socia-

CC BY NC SA

lismo na Europa, que tem relações com o estímulo ao processo de integração europeia, também um componente de segurança internacional. Esses aspectos evidenciam a percepção de importância do entrelaçamento de questões econômicas e de segurança na conformação da ordem internacional posterior à Segunda Guerra Mundial, e são enfatizados na seção 3 do presente estudo.

Em contraste com o projeto de *segurança coletiva* abrigado institucionalmente na ONU, e ainda em eixo distinto daquele da percepção de enlaces entre questões econômicas e de segurança internacional, a intensificação da Guerra Fria resultou no equilíbrio de terror fundado na dissuasão nuclear. A linguagem empregada para manejar a concepção de segurança internacional fundada no *equilíbrio de terror* e na dissuasão nuclear não foi o direito internacional, mas a teoria das relações internacionais de aporte realista. Tais aspectos são abordados na seção 4 do artigo. Essa última seção é seguida das considerações finais.

2 A PROJETO DE SEGURANÇA COLETIVA NA ONU E SEU ENLACE COM QUESTÕES SOCIOECONÔMICAS

Numa análise orientada por critérios meramente formais, a Carta da ONU pode ser vista como rico repositório de formas jurídicas para a estruturação de relações pacíficas entre Estados. O texto é permeado pela linguagem jurídica. O preâmbulo fala em direitos fundamentais, dignidade e valor do ser humano, igualdade de direitos entre homens e mulheres, e entre nações grandes e pequenas, além de “estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes de direito internacional possam ser mantidos”. Na porção final, o artigo 102 cria o dever de que todos os tratados sejam registrados junto ao Secretariado, e o artigo 103 coloca a Carta da ONU como hierarquicamente superior às demais obrigações de direito internacional. A Carta tem como anexo o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, órgão com a dupla função de emitir opiniões consultivas e de resolver litígios entre Estados que aceitem a sua jurisdição.

De fato, é fácil perceber o teor jurídico da arquitetura da ONU a partir destes elementos: direitos materiais, procedimentos, hierarquias normativas e solução judicial de conflitos. Daí a crer que a organização tenha sido fundamental para a manutenção coletiva da paz e da segurança internacional é um passo – afinal, este é o primeiro propósito afirmado na Carta da ONU. No entanto, as relações internacionais no pós-guerra se desenrolaram de tal modo que não foram plenamente abarcadas pelo projeto de segurança coletiva pensado para funcionar

CC BY NC SA

sob a administração da ONU e principalmente do Conselho de Segurança[1]. Ainda assim, cabe descrevê-lo, visto que a ONU foi um "projeto de paz mundial mediante a organização legal da comunidade de Estados" (Guimarães, 1999, p. 104).

O projeto da ONU buscava evitar a repetição do fracasso da Liga das Nações pela modificação da fórmula de decisão, preservando o ideal de segurança coletiva. Na Liga, o Conselho era composto por membros permanentes e não permanentes, mas todos tinham direito de veto, porque se exigia decisão unânime em assuntos que envolvessem uso da força. O Conselho de Segurança da ONU acentuou a relativização da "igualdade soberana" entre os Estados[2]. Neste, apenas os membros permanentes foram dotados de poder de veto: Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, China e França[3]. A restrição ao poder de barrar decisões fez com que o novo sistema pudesse funcionar em certas ocasiões. O Conselho da Liga, em contraste, não havia sido capaz de aprovar respostas armadas coletivas em nenhuma situação (Sheehan, 2005, p. 160). Já o Conselho de Segurança da ONU possui histórico de intervenções envolvendo uso da força, missões de *peacekeeping* e *peacebuilding*, além de imposição de sanções econômicas[4]. Em épocas de paralisia do Conselho de Segurança, em virtude do jogo bipolar, o emprego de uso da força chegou a ser autorizado pela própria Assembleia Geral da ONU (Saliba, 2008).

1 Na interpretação de Samuel Pinheiro Guimarães, o sistema da ONU não se prestou ao controle das relações entre grandes potências, mas foi "o principal sistema de controle das estruturas hegemônicas sobre a periferia, em cujo cerne se encontra o Conselho de Segurança." (Guimarães, 1999, p. 103) A ausência de representação da periferia internacional dentre os membros permanentes do Conselho é apontada como uma das razões para tanto e, por conseguinte, como fator de déficit de sua legitimidade. O raciocínio está na base da defesa que Guimarães faz de assento permanente para o Brasil num Conselho de Segurança reformado (Guimarães, 1999, p. 115–8).

2 Fica estabelecida a tensão com o Artigo 2.1 da Carta, que afirma que a ONU é "baseada no princípio da igualdade de todos os seus Membros". Esta crítica, no entanto, pode ser considerada rasa tanto pelos formalistas jurídicos quanto por aqueles, de inclinação realista, que rejeitam o projeto de ordenação jurídica das relações internacionais. No primeiro flanco, o formalismo jurídico permite invocar a noção de que a composição do Conselho de Segurança é disposição especial em relação ao caráter geral da norma do Artigo 2.1. Consegue-se harmonizar a tensão, prescrevendo que o especial prevalece sobre o geral, sem, no entanto, eliminá-lo. No outro flanco, a própria noção de igualdade soberana é descartada como ilusão descabida diante do mundo regido por relações de poder: mera forma ou mistificação, sem expressividade ou reflexo na condução real dos assuntos entre Estados.

3 O arranjo a respeito da composição do Conselho de Segurança foi feito entre Roosevelt, Churchill e Stalin em 1945, e ficou conhecido como "fórmula de Yalta" (Conforti, 2005, p. 3). Na prática, o assento chinês já mudou de mãos, não sendo tão "permanente" quanto à primeira vista se poderia imaginar (Saliba e Pena, 2008).

4 As menções a peacekeeping, peacebuilding e imposição de sanções econômicas não exaurem as modalidades de resolução de conflitos. Gomes (2013, p. 47) aponta que as atividades da ONU para resolução de conflitos podem ser divididas em cinco tipos: prevenção de conflitos, resolução de conflitos em andamento (peacemaking), manutenção da paz após um cessar-fogo (peacekeeping), uso de meios coercitivos para terminar conflitos (peace-enforcment) e operações de peacebuilding, que buscam criar condições para uma paz duradoura.

CC BY NC SA

Além da concepção de segurança coletiva, o projeto de paz da ONU passou a abrigar: a Assembleia Geral, como foro de representação de todos os membros, também encarregada de funções na solução pacífica de controvérsias; a Corte Internacional de Justiça, como órgão judicial de solução de controvérsias, mas sem jurisdição universal nem compulsória; o Conselho de Tutela, como mecanismo de administração colonial, e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

Neste último aspecto, a Carta da ONU possui um capítulo sobre "cooperação internacional econômica e social", que identifica "condições de estabilidade e bem-estar" como "necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações". Entre as preocupações materiais deste capítulo estão: qualidade de vida, pleno emprego, condições sanitárias, cooperação cultural e educacional, respeito a direitos humanos e não discriminação por raça, sexo, língua ou religião. Outro capítulo da Carta aborda aspectos institucionais e procedimentais da cooperação econômica e social. Ao Conselho Econômico e Social foram atribuídas funções de fazer estudos, relatórios e recomendações em temas de cooperação econômica e social e de direitos humanos, bem como de apresentar projetos de convenções e de realizar conferências envolvendo esta temática[5]. Mas nenhum poder efetivamente decisório foi conferido ao Conselho (Conforti, 2005, p. 241–2).

Nota-se, aqui, o enlace entre questões *econômicas e sociais*, de um lado, e de *segurança internacional*, de outro. A associação entre segurança coletiva e assuntos socioeconômicos integra o histórico das negociações para formação da ONU. A Carta do Atlântico, de 1942, previu o estabelecimento de sistema de segurança coletiva acompanhado de cooperação em assuntos econômicos e sociais. A Conferência de Dumbarton Oaks, de 1944, reafirmou a fórmula, consolidada na Conferência de São Francisco, de 1945, que debateu a redação da Carta da ONU (Conforti, 2005, p. 1–3).

A ONU abrigou em sua arquitetura tanto o projeto de segurança coletiva quanto a percepção de que questões socioeconômicas e de segurança estavam entrelaçadas. No entanto, a política da segurança internacional migrou para outros espaços de decisão quando a Guerra Fria começou (ver Mazower, 2008, p. 189–196). Dizer que o Conselho de Segurança "mostrou seus dentes", na prática, não é o mesmo que afirmar que a ONU tenha sido bem-sucedida em seu projeto de segurança coletiva. O Conselho de Segurança, em larga medida paralisado,

5 Dentre as atividades filiadas ao ECOSOC, destaca-se a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948 e sediada em Santiago, no Chile (Guimarães, 1999, p. 160). Entre suas atribuições estão o estudo das condições econômicas dos países da região e a elaboração de recomendações para o desenvolvimento.

CC BY NC SA

perdeu importância relativa, apesar de seu alto *status* formal na estrutura da ONU. O espaço das decisões importantes foi ocupado pela OTAN e pelas políticas externas dos Estados Unidos e da União Soviética, em lógica que não era mais de segurança coletiva mundial, mas de balanço de poder e, especificamente, de balanço nuclear de terror (Sheehan, 2005). Quanto ao Conselho Econômico e Social, este não chegou a se posicionar efetivamente como centro de articulação da cooperação econômica entre os Estados.

Apesar da pretensão de ordenação jurídica das relações internacionais abrigada pela Carta da ONU, de sua grande abrangência temática e de seu escopo universal[6], a ONU não conseguiu se tornar a base institucional da cooperação internacional nem em segurança, nem em matéria econômica. As iniciativas mais relevantes de cooperação econômica do período se deram por meio das instituições de Bretton Woods, do GATT, do Plano Marshall e do projeto comunitarista europeu.

3 A COOPERAÇÃO EXTRA-ONU: ENLACES ENTRE QUESTÕES ECONÔMICAS E DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

A ONU foi fundada com a pressuposição de que “as grandes nações unir-se-iam para manter a paz”, mas esta união foi, na prática, comprometida pela divisão bipolar do mundo. Com a Guerra Fria, tornou-se “evidente que os princípios de organização fundamentais das Nações Unidas tinham sido completamente inadequados” (Kaplan e Katzenbach, 1964, p. 58–60). No novo cenário, a atuação da ONU ficou restrita, na prática: “a mediação, a conciliação e o debate de foro são as principais funções das Nações Unidas” (1964, p. 327).

A Guerra Fria se estendeu do final de 1947 (acirrando-se após 1950) à queda do Muro de Berlim, em 1989 (Ikenberry, 2001, p. 163). O período não foi caracterizado por embates armados diretos entre Estados Unidos e União Soviética, mas por tensionamentos representados sobretudo pela escalada armamentista e nuclear. O pano de fundo da competição militar foi a disputa ideológica, política e econômica a contrapor capitalismo e socialismo como dois modelos de organização da vida em sociedade. Embora o embate da Guerra Fria tenha sido de abrangência global, o principal cenário da disputa foi, desde o início, a Europa. Ao final da Segunda Guerra Mundial, o território europeu estava ocupado tanto por tropas de potências

6 Segundo Conforti (2005, p. 7–8), é mais fácil caracterizar o que não está sob o escopo da ONU do que aquilo que está. A única exceção temática estabelecida se refere a assuntos sob a jurisdição doméstica dos Estados. Notadamente, porém, é difícil definir o que seja exclusivamente pertinente à esfera doméstica. A vagueza da fórmula faz com que qualquer assunto possa ser discutido pela ONU.

CC BY NC SA

capitalistas, sobretudo dos Estados Unidos e do Reino Unido, quanto por tropas soviéticas. A divisão territorial da Europa em dois blocos é representada pela própria divisão da Alemanha e de Berlim em setores capitalista e socialista. Em linhas gerais, a Europa Ocidental ficou sob a esfera de influência dos Estados Unidos, e a Oriental, da União Soviética.

A partir da concepção de que assuntos de segurança e de economia estavam entrelaçados, múltiplos arranjos institucionais desempenharam papel na ordem do pós-guerra entre as economias capitalistas ocidentais, abrangendo a Conferência de Bretton Woods (subseção 3.1) e a formação do GATT (subseção 3.2), bem como o Plano Marshall e os movimentos iniciais de integração europeia (subseção 3.3).

3.1 Bretton Woods e a estruturação do FMI e do Banco Mundial como bases para a cooperação financeira internacional

A Conferência de Bretton Woods, de 1944, foi o principal espaço de articulação da cooperação econômica internacional para o pós-guerra, em matéria monetária e financeira. Nela, foram pensados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, que viria a ser o Banco Mundial. A Conferência de 1944 declarou a necessidade de cooperação também na área comercial. Inicialmente, a Conferência de Havana de 1947 buscou estabelecer a Organização Internacional do Comércio (OIC), que não chegou a sair do papel. A cooperação internacional em matéria de comércio foi articulada por meio da instituição do Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio, o GATT 1947.

Em seu conjunto, as instituições de Bretton Woods e do GATT 1947 articularam a cooperação econômica internacional (financeira, monetária e comercial). Estas instituições foram informadas pela necessidade percebida de conciliar a abertura econômica multilateral com as pressões domésticas por estabilidade política e bem-estar social, em contraste com o ocorrido no período do entreguerras, quando medidas protecionistas generalizadas “estrangularam o comércio internacional” (Jackson, 2000, p. 36). No pós-Segunda Guerra, procurava-se “abertura manejada” ou administrada (Ikenberry, 2001, p. 185), a que John Gerard Ruggie (1982) se refere como *“embedded liberalism”*: liberalismo assistido (Sato, 2012) ou ainda “encrustado”, administrado ou gerenciado, com influência do Estado na economia.

O liberalismo assistido foi uma resposta à quebra da cooperação econômica internacional do período do entreguerras. A essência da resposta consistiu em “elaborar uma forma de multilateralismo compatível com as necessidades de estabilidade doméstica” (Ruggie, 1982, p. 399). O objetivo de liberalização comercial foi abraçado de maneira conciliada com a atenção

CC BY NC SA

às vulnerabilidades políticas internas geradas por esta liberalização. Em outros termos, o liberalismo assistido propunha concessões às necessidades domésticas de estabilidade política e bem-estar social. Katzenbach e Kaplan (1964, p. 90) se referem a este processo como politização das economias: a autonomia da esfera econômica em relação à política, típica do liberalismo clássico, é relativizada. Esta concepção econômica articulou, no plano da cooperação econômica internacional, as bases para o *welfare State* no plano doméstico (Castro, 2006). Os referenciais econômicos para estruturação do liberalismo assistido dialogaram com as ideias de Keynes.

O enlace entre questões econômicas e de segurança internacional já era um dos principais elementos presentes na obra *As consequências econômicas da paz*, de Keynes, de 1919 (Keynes, 2002), que também as articulou em sua *Teoria geral do emprego*, *do juro e da moeda*, de 1936 (Keynes, 1996). Nessa última obra, Keynes contrasta o modelo econômico sem meios "para aliviar a miséria econômica interna" com outro, que conte com "remédios eficazes para o desemprego crônico", e pontua que "que o novo sistema poderia ser mais favorável à paz do que o antigo":

> sob o regime de *laissez-faire* interno e de padrão ouro internacional, como era o correto na segunda metade do século XIX, não havia qualquer outro meio disponível a um governo para aliviar a miséria econômica interna a não ser lutar pela conquista de mercados externos. Isso porque todos os remédios eficazes para o desemprego crônico ou intermitente estavam excluídos, à exceção das medidas destinadas a melhorar o balanço de pagamentos em conta-corrente. (Keynes, 1996, p. 348).

Já um modelo inspirado nas ideias de seu livro, na avaliação de Keynes, levaria a outro resultado, sobretudo se aplicado à ordenação do comércio internacional:

> O comércio internacional deixaria de ser o que é, um expediente desesperado para manter o emprego interno, forçando as vendas nos mercados externos e restringindo as compras, o que, se tivesse êxito, simplesmente deslocaria o problema do desemprego para o vizinho que levasse desvantagem na luta, e se converteria num livre e desimpedido intercâmbio de mercadorias e serviços em condições de vantagens mútuas. (Keynes, 1996, p. 348).

O keynesianismo teve influência na estruturação da ordem econômica internacional do pós-guerra. O próprio Keynes participou das negociações de Bretton Woods, como representante britânico. Harry Dexter White, principal figura da delegação dos Estados Unidos, era ele mesmo um economista keynesiano (Helleiner, 1996, p. 32). Com o status de perspectiva econômica preponderante, o keynesianismo contribuiu para que a cooperação econômica in-

CC BY NC SA

ternacional incorporasse novos objetivos, antes vistos como assuntos domésticos, tais como pleno emprego e estímulo estatal à atividade econômica. A cooperação multilateral deveria passar a favorecê-los. A busca conjunta da abertura multilateral com a preservação da estabilidade doméstica dá o tom do liberalismo assistido ou *embedded liberalism* (ver Ruggie, 1982; Rodrik, 2011).

A conferência de Bretton Woods buscou articular uma resposta para o problema da restauração da cooperação econômica internacional de modo conciliado com abertura comercial, a segurança da rentabilidade dos investimentos, e as demandas domésticas por bem-estar social e pleno emprego. Nesse projeto, o FMI teria a função de estabilizar as relações cambiais. O Banco Mundial foi inicialmente pensado para a reconstrução da Europa. Na prática, sua importância nesta área foi acessória, visto que o Plano Marshall assumiu centralidade na promoção da recuperação econômica europeia em 1948, movimentando muito mais recursos do que o Banco Mundial possuía. E a cooperação para liberalização comercial ficou a cargo do GATT 1947 (Castro, 2006; Ruiz Medrano, 2017).

O FMI foi criado para presidir um regime de cooperação cambial que veio em substituição ao do Padrão-Ouro Internacional[7], mas mantinha, como objetivo, a estabilidade cambial. Para tanto, era necessário criar condições para o equilíbrio na balança de pagamentos dos Estados engajados no comércio internacional. A solução encontrada foi atrelar as diferentes moedas ao dólar[8]. As pressões econômicas pela variação do câmbio, decorrentes da atividade comercial liberalizada, seriam endereçadas por empréstimos assistenciais feitos pelo FMI. O fundo também contemplava a possibilidade de depreciação da moeda local frente ao dólar em caso de "desequilíbrio fundamental", para que o Estado conduzisse políticas monetárias

7 O Padrão-Ouro Internacional (POI) foi expressão de um consenso econômico e político estabelecido entre a década de 1870 e 1914, interrompido pela Primeira Guerra Mundial e retomado entre a década de 1920 e o início da grande depressão dos anos 1930, que priorizava a segurança e a rentabilidade dos investimentos por meio da preservação de paridades fixas entre moedas nacionais distintas. A instituição informal do POI contava com três regras: (i) paridades fixas entre moedas nacionais; (ii) conversibilidade da moeda nacional em ouro a uma taxa fixa de conversão e (iii) livre movimentação transfronteiriça de ouro (Polanyi, 2001, p. 10–6; Kettell, 2004, p. 33–4; Eichengreen, 2008, p. 6–42).

8 A prevalência do dólar como resultado das negociações em Bretton Woods expressa a ascendência geopolítica dos Estados Unidos. O dólar deslocou o papel antes desempenhado pela libra esterlina, de moeda de referência para as transações comerciais e os investimentos internacionais. Outra expressão prática da ascendência norte-americana foi a fórmula de decisão adotada tanto no FMI quanto no Banco Mundial: não um voto por governo, mas votos proporcionais ao capital investido nestes órgãos. O resultado foi a configuração de poder de veto norte-americano em ambas as organizações, dada a desproporção de sua contribuição de capital em relação aos demais Estados. O veto nas instituições de Bretton Woods somou-se à capacidade norte-americana de barrar decisões no campo da segurança coletiva, no Conselho de Segurança da ONU. A tradução deste cenário é que os Estados Unidos estavam na posição jurídica de impedir qualquer alteração na cooperação internacional nas áreas monetária, financeira e de segurança coletiva, reflexo direto de sua posição hegemônica no pós-guerra.

expansionistas de estímulo ao nível de atividade econômica e redução de desemprego (Ruggie, 1982, p. 395). O resultado foi o regime de *pegged rates*: taxas cambiais "fixas, mas ajustáveis" (Rodrik, 2011, p. 98). Além da concessão de empréstimos estabilizadores e da paridade cambial com "válvulas de escape", Bretton Woods significou ruptura com a prática anterior de plena liberdade nos investimentos internacionais sob o Padrão-Ouro, que exigia o livre fluxo transfronteiriço de ouro. No novo cenário, os controles governamentais à movimentação internacional de capital (os chamados *controles de capital* ou "fechamento da conta de capitais") foram não só lícitos (Ruggie, 1982, p. 395), como também vistos como desejáveis e fundamentais à estabilidade das relações monetárias internacionais. A necessidade de controle dos fluxos transfronteiriços de capital privado tornou-se objeto de consenso entre os economistas no período do pós-guerra (Rodrik, 2011, p. 95; Helleiner, 1996).

A importância do Banco Mundial, neste contexto inicial da ordem do pós-guerra, não foi a mesma que a do FMI para a estabilidade das relações econômicas internacionais. Como se disse, o Banco foi inicialmente projetado para financiar a reconstrução da Europa, mas foi suplantado neste papel pelos fundos do Plano Marshall. Posteriormente, o Banco Mundial voltou suas atividades a políticas de "desenvolvimento" em países mais pobres (Barral, 2007, p. 28; Pereira, 2009)[9]. Ao passo que os empréstimos do FMI foram concebidos para desempenhar papel de equilíbrio monetário, as atividades do Banco Mundial foram pensadas para financiar programas (gastos governamentais em políticas públicas genéricas) e projetos (mais específicos, como construção de estradas, usinas, hospitais, escolas etc.).

3.2 O GATT e regulamentação da cooperação internacional em matéria de comércio

Além do FMI e do Banco Mundial, o último pilar institucional da cooperação econômica internacional no pós-guerra foi igualmente planejado para ser uma organização internacional: a Organização Internacional do Comércio, a OIC (Jackson, 2000, p. 32). A organização não chegou a existir. Tal como ocorreu com a Liga das Nações em relação a Woodrow Wilson,

9 A expressão "Banco Mundial", na realidade, pode se referir a duas coisas. O "Grupo Banco Mundial" é o agrupamento de sete organizações: (i) Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); (ii) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); (iii) Corporação Financeira Internacional (CFI); (iv) Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI – ou ICSID, nome consagrado em inglês), (v) Agência Multilateral de Garantias e Investimentos (AMGI); (vi) Instituto Banco Mundial (IBM) e (vii) Painel de Inspeção. A referência isolada a "Banco Mundial", no entanto, abrange apenas o BIRD e a AID. O BIRD empresta apenas a pessoas de direito público, com juros próximos aos praticados no mercado financeiro internacional. A AID, fundada apenas em 1960, trabalha com empréstimos concessionais a países em desenvolvimento, com taxas de juros menores e prazos maiores de amortização (Pereira, 2009).

CC BY NC SA

Harry Truman foi presidente democrata frente a um congresso norte-americano com maioria republicana, que rejeitou o tratado constitutivo da OIC (Jackson, 2000, p. 37–8). A lacuna na regulamentação da cooperação internacional em matéria de comércio foi preenchida pelo GATT, tratado concluído em outubro de 1947, em Genebra, e que originalmente havia sido intencionado como um dos textos normativos da OIC. Embora não configurasse organização internacional formal, acabou por lançar as bases institucionais para uma organização internacional *de fato*, por meio de séries de conferências concatenadas, apelidadas de "rodadas" de negociação. John Jackson afirma tratar-se de ficção a concepção do GATT como não sendo uma "organização", visto que as rodadas do GATT assumiram alto grau de institucionalização (Jackson, 2000, p. 41).

O principal objetivo do GATT 1947 foi a abertura dos Estados ao comércio internacional, por meio da redução multilateral de tarifas[10]. Duas normas se destacaram no acordo: a cláusula da nação mais favorecida e o tratamento nacional. Pela cláusula da nação mais favorecida, qualquer vantagem concedida a um parceiro comercial deveria ser automaticamente estendida aos demais (Barral, 2007, p. 30). Esta previsão está no artigo I do acordo. O princípio do tratamento nacional, previsto no artigo III, complementa esta regra. Segundo ele, a mercadoria importada, exceto pelo pagamento da tarifa negociada, não pode ser discriminada. Buscava-se evitar, assim, que as mercadorias importadas tivessem que preencher requisitos não exigidos para mercadorias localmente produzidas. Em outros termos, "as Partes Contratantes do GATT se comprometiam, por meio desta regra, a não criar barreiras internas à circulação do produto importado" (Barral, 2007, p. 31).

A aparente simplicidade do sistema fundado em duas regras é elusiva. Sobre as normas do GATT, Welber Barral (2007, p. 30) afirma: "já se disse que são compostas por dois princípios e centenas de exceções." O GATT objetiva a abertura comercial, mas de maneira manejada, com válvulas de escape. A liberalização contou com forte elemento de seletividade, procurando proteger áreas sensíveis das economias industrializadas. Uma das áreas que caíram na exceção foi a agricultura. Outra, a do comércio de têxteis e vestuário (Barral, 2007, p. 69). Em outros termos, o sistema multilateral de comércio focalizou a redução tarifária de produtos industrializados, em que as economias avançadas eram mais competitivas, e abriu exceções para que houvesse proteção nos setores em que os países em desenvolvimento tendem a ser mais competitivos: agricultura e manufaturas têxteis. Esta configuração indica que o sentido de "liberalismo assistido" aplicado ao GATT buscou conciliar abertura comercial com as necessi-

10 "Tarifa, no comércio internacional, significa qualquer imposição governamental (impostos, taxas, contribuições) sobre a importação de produtos estrangeiros" (Barral, 2007, p. 30).

CC BY NC SA

dades de preservação doméstica de bem-estar social, mas apenas para os países de economia industrializada, que compunham o núcleo do bloco capitalista. Para além da agricultura e dos têxteis, o GATT 1947 permitiu a proteção comercial, em certos casos, por meio de subsídios domésticos e à exportação, salvaguardas, medidas antidumping, entre outras.

Juntas, as três instituições de Bretton Woods fomentaram uma "abertura gerenciada", um sistema mais ou menos aberto às interações monetárias, financeiras e comerciais, com brechas para permitir que os governos protegessem suas economias (Ikenberry, 2001, p. 191):

> Em vez de um simples sistema de livre comércio, as economias industrializadas estabeleceram uma ordem gerenciada, organizada por um conjunto de instituições multilaterais e uma "barganha social", que buscava balancear abertura com bem-estar social e estabilidade doméstica. (Ikenberry, 2001, p. 185).

A abertura com estabilidade social interna tornava-se possível pela rede de segurança oferecida contra distúrbios cambiais. Os países podiam financiar os *deficits* na balança comercial, equilibrando suas contas e mantendo as paridades entre as moedas. Em termos mais simples, as instituições de Bretton Woods e o GATT operavam em conjunto para uma abertura "segura" ao comércio internacional. Em seu conjunto, buscavam não somente a redução de obstáculos à abertura econômica como também "assegurar as condições para uma paz mundial duradoura" (Ruiz Medrano, 2017, p. 2639). A relevância da conexão entre aspectos econômicos e de segurança internacional, nesse contexto, é evidenciada pelo discurso de abertura proferido por Henry Morgenthau[11] na conferência de Bretton Woods. Morgenthau apontou o "desconcerto e amargura" resultantes da depressão econômica no período do entreguerras como "caldo de cultura para o fascismo e, finalmente, a guerra", e pontuou que as instituições discutidas na conferência facilitariam "a criação de uma comunidade mundial mais dinâmica na qual os povos de todo o mundo possam alcançar seu potencial em paz" (*apud* Ruiz Medrano, 2017, p. 2654)[12].

3.3 Plano Marshall e integração europeia

Em meados de 1947, o relatório da Agência Central de Inteligência norte-americana, a CIA, afirmou: "o maior perigo à segurança dos Estados Unidos é a possibilidade de colapso econômico na Europa Ocidental e a consequente ascensão ao poder de elementos comu-

11 À época, Secretário do Tesouro dos EUA.

12 A percepção de engastes entre aspectos econômicos e de segurança internacional guarda relação com tese da paz liberal. Para uma análise crítica da literatura de peacebuilding correlata a esta tese, ver Gomes (2013).

nistas" (*apud* Ikenberry, 2001, p. 180). O Plano Marshall foi pensado no mesmo ano como resposta a esta preocupação, e começou a operar em 1948. Ele foi reflexo do fato de que os formuladores da política externa norte-americana passaram a conceber questões econômicas e de segurança como interligadas na contenção do socialismo soviético. "Os oficiais de segurança chegaram a esta visão ao reconhecer que a maior ameaça à segurança da Europa (e indiretamente aos Estados Unidos) vinha de dentro destas sociedades, via crises econômicas e conturbações políticas" (Ikenberry, 2001, p. 191).

O plano consistia em transferências, em larga escala, de recursos financeiros para a Europa, com os quais o consumo e a reconstrução seriam financiados (Ikenberry, 2001, p. 208). Em termos econômicos, tratou-se de grande injeção de liquidez nas economias europeias. O plano buscava simultaneamente a (i) reabilitação econômica e (ii) a integração dos países da Europa, ambos vistos como necessários à segurança. Em linhas simples, o objetivo do plano foi criar condições econômicas para um padrão de vida europeia alto o suficiente para evitar revoluções socialistas. Neste sentido, como aponta Lloyd Black (1968, p. 28), a "finalidade declarada do Plano Marshall era combater a expansão soviética por meio do fortalecimento econômico da Europa."[13]

O Plano Marshall também esteve expressamente relacionado às iniciativas para integração europeia. Segundo Ikenberry, a concessão da ajuda foi feita mediante "entendimentos específicos de que os Estados europeus se encaminhariam a uma maior unificação econômica e política" (2001, p. 211). As preocupações norte-americanas eram não só manter os soviéticos fora da Europa Ocidental, como também evitar o ressurgimento do nacionalismo e do militarismo alemão, e para este aspecto a receita foi a integração. Neste sentido, a integração era mais uma ferramenta na política de "dupla contenção" já mencionada: manter os alemães contidos e os russos fora (Ikenberry, 2001, p. 206). A fala de George Kennan é exemplificativa da instrumentalidade da integração para a segurança na Europa:

> No longo prazo, há apenas três possibilidades para o futuro da Europa Ocidental e Central. Uma é a dominação alemã. Outra é a dominação russa. A terceira é uma Europa federada, em que as partes da Alemanha são absorvidas, mas em que a influência de outros países seja suficiente para manter a Alemanha em seu lugar. (apud Ikenberry, 2001, p. 207).

13 Além de sua importância geopolítica, o Plano Marshall cumpriu funções econômicas domésticas de relevo nos Estados Unidos. A economia norte-americana havia sido impulsionada pelo esforço de guerra. Estimava-se que se a Europa não pudesse mais arcar com as importações norte-americanas, haveria recessão e aumento do desemprego nos Estados Unidos (Jackson, 1979, p. 1055).

CC BY NC SA

A iniciativa de integração começou com a insistência, por parte do governo dos Estados Unidos, de que os próprios europeus se organizassem para alocar os fundos do Plano Marshall (Ikenberry, 2001, p. 209). Isso foi feito por meio da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE)[14]. "Era atribuição da OECE preparar e executar medidas de cooperação econômica e examinar os programas dos Estados-membros para a execução dos programas de recuperação surgidos do Plano Marshall" (Kaplan e Katzenbach, 1964, p. 342). Na década seguinte, três outras organizações com caráter supranacional[15] se somariam à OECE, como aponta Stelzer (2004): a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), e a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

A CECA foi estabelecida em 1951 entre a Alemanha, França, Itália e os países do chamado "Benelux": Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. Seus objetivos eram a organização da atividade siderúrgica e carbonífera, a regulamentação de relações franco-alemãs e a integração desta porção da Europa. Carvão e aço haviam sido fontes de atritos, sobretudo nas disputas entre França e Alemanha pela região da Alsácia-Lorena desde o século XIX, e a integração nesta área era componente do projeto de relações pacíficas. A Alta Autoridade da CECA foi dotada de poderes supranacionais, tendo competência para decidir de maneira independente dos Estados-membros. A autonomia política da organização era reforçada no aspecto do financiamento de suas atividades, fundado não em repasses governamentais, mas em tributação supranacional incidente sobre a produção siderúrgica e carbonífera. Como medida de integração, a CECA aboliu as tarifas incidentes sobre o comércio transfronteiriço de carvão e aço em sua jurisdição, de modo a criar uma zona de livre comércio nesta área específica (Stelzer, 2004, p. 32–5).

A Euratom e a CEE foram estabelecidas pelos Tratados de Roma de 1957. O objetivo da Euratom era supervisionar o uso da energia nuclear para fins pacíficos. A CEE teve escopo mais amplo, e foi a responsável pelo estabelecimento do mercado comum europeu[16], a partir

14 Antecessora da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE, estabelecida em 1961.

15 Segundo Joana Stelzer (2004, p. 76), organizações internacionais têm caráter supranacional quando possuem as três seguintes características: (i) transferência de parcelas de soberania por parte dos Estados; (ii) concessão de poder normativo direto à organização internacional, cujas normas passam a se mesclar aos ordenamentos internos dos Estados-membros de modo automático; e (iii) afirmação da integração como finalidade da organização.

16 Segundo a classificação de Bela Balassa (1961, p. 5–6), mercado comum é o arranjo em que há união aduaneira e livre circulação dos fatores de produção. A união aduaneira, por sua vez, é caracterizada pela existência de zona de livre comércio (eliminação de barreiras tarifárias) para as relações comerciais intrabloco, e pela existência de tarifa externa comum, para as relações extrabloco. Neste sentido, há maior integração conforme se caminha na escala: (i) zona de livre comércio; (ii) união aduaneira e (iii) mercado comum. As etapas posteriores da integração são a (iv) a união econômica (caracterizada pela adoção de moeda comum, de banco central e pela harmonização das políticas econômicas) e (v) a integração econômica total (que assume feições federativas). A União Europeia é caracterizada como pertencente ao quarto estágio da classificação de Balassa.

CC BY NC SA

do qual se buscou, também, a aproximação das políticas econômicas dos países do bloco. Em essência, a CEE postulava quatro liberdades fundamentais, que abrangiam a livre circulação intrabloco de bens, pessoas, serviços e capitais (Stelzer, 2004, p. 37–8). As iniciativas de integração via OECE, CECA, Euratom e CEE são antecessoras do projeto da União Europeia, que tomou corpo após o fim da Guerra Fria, com o Tratado de Maastritcht, de 1992 (Stelzer, 2004).

O processo de integração europeia contribuiu para a fragmentação do direito internacional, por dar origem ao "direito comunitário", que, segundo Stelzer (2004, p. 117), não é nem direito estatal, nem direito internacional. O direito comunitário afirma a sua distinção com base na característica da *supranacionalidade*, que permeia o processo de integração na Europa. Os juristas que trabalham com direito comunitário fazem questão de afirmar suas diferenças: "devemos nos afastar das categorias tradicionais do direito clássico, do direito internacional público e do direito interno, uma vez que a ruptura consiste precisamente na introdução de elemento diverso", que é a supranacionalidade (Stelzer, 2004, p. 98).

4 OTAN, EQUILÍBRIO DE TERROR E O LUGAR DO DIREITO INTERNACIONAL NA POLÍTICA DE SEGURANÇA

No "bolo de múltiplas camadas" de que fala Ikenberry, a OTAN ocupa posição simultânea em duas. A lógica de sua criação atendeu a uma política de "dupla contenção". Uma é extrabloco, outra, intrabloco. No primeiro sentido, a OTAN desempenhava o papel de contenção do avanço soviético[17]. No segundo sentido, ao institucionalizar as relações de segurança na Europa Ocidental, a organização contribuiu para arrefecer temores quanto à Alemanha. Além da dupla contenção, a OTAN também foi a forma de envolver os Estados Unidos nos assuntos de segurança europeia, na posição de garante. Assim, diz-se que a OTAN foi desenhada para "manter os russos fora, os alemães contidos, e os americanos dentro" (Ikenberry, 2001, p. 206).

A contraparte institucional soviética foi a Organização do Pacto de Varsóvia, de 1955. As duas organizações foram a expressão institucional *formal* do confronto bipolar. No entanto, a concepção de segurança internacional do período não foi contida unicamente pelos espaços decisórios destas organizações. Na realidade, a OTAN e o Pacto de Varsóvia tiveram funções

17 Em 1947, a Doutrina Truman inaugurou a "ordem de contenção", conclamando o povo norte-americano à resistência contra os perigos de dominação mundial pelo socialismo soviético (Ikenberry, 2001, p. 171), e é considerada o marco da Guerra Fria. A OTAN, em 1949, neste sentido, foi o mecanismo institucional de engajamento da Aliança Atlântica na Doutrina Truman, envolvendo as potências europeias ocidentais na política de contenção do bloco soviético.

CC BY NC SA

complementares a certa prática *informal*, e não o contrário. Trata-se da política de *dissuasão nuclear* ("*nuclear deterrence*"). Ela foi o elemento central da concepção de segurança a orientar tanto a política externa norte-americana quanto a soviética.

A dissuasão nuclear foi fundada no equilíbrio de terror (Sheehan, 2005). Numa primeira etapa da Guerra Fria, apenas os Estados Unidos tiveram potencial estratégico de detonar ogivas nucleares em território soviético[18]. Com o passar do tempo, a União Soviética também passou a dominar mísseis balísticos intercontinentais. A partir de então, a segurança dos próprios arsenais nucleares norte-americanos foi posta em risco. Passou-se a temer que, ao sofrer um primeiro ataque nuclear (*first strike*), a potência atingida perdesse a capacidade de retaliar. Esse temor aguçou a corrida nuclear, e os dois Estados passaram a desenvolver políticas de *second strike*, ou seja, de criar capacidade de retaliação mesmo após sofrer ataque nuclear. Para isso, ampliaram seus arsenais, e criaram múltiplos posicionamentos: em mísseis protegidos em silos subterrâneos, aviões bombardeiros em *stand-by* e submarinos nucleares. A escalada armamentista resultou na certeza de que o ataque nuclear iniciado por uma parte, ainda que bem-sucedido, seria respondido com o second strike, a leva de retaliação, resultando na situação chamada de *destruição mútua assegurada* (*"mutually assured destruction"*, ou "MAD"). Neste ponto, alcançou-se o equilíbrio de terror[19] (Sheehan, 2005, p. 171–81).

A linguagem ou *expertis*e empregada para manejar a concepção de segurança internacional fundada no equilíbrio de terror e na dissuasão nuclear não foi o direito internacional, mas a teoria das relações internacionais (TRI). A TRI emergiu a partir da crítica realista à perspectiva idealista ou utópica das relações internacionais, associada ao direito internacional do entreguerras (ver Ferreira, 2021). O idealismo deste último "foi completamente desacreditado após a guerra" (Koskenniemi, 2004, p. 466). Um dos expoentes dessa crítica foi Edward Carr (1946), que atribuiu a eclosão da Segunda Guerra Mundial à tradição intelectual liberal que privilegiava ideais morais, princípios e normas jurídicas, conformando modo utópico de pen-

18 Em contrapartida, os soviéticos tinham capacidade estratégica para atingir a Europa Ocidental e o Japão. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha também posicionaram armas nucleares direcionadas contra cidades da Europa Oriental. A prática de fazer povos "reféns" era comum no jogo nuclear. Como Sheehan (2005, p. 181) destaca, o uso de armas nucleares contra estes povos para atingir indiretamente uma das duas superpotências teria sido um "ataque genocida a inocentes". Mas o linguajar de segurança, da época, atenuava o sentido genocida por trás da política de segurança fundada em armas nucleares: "os estrategistas preferiam falar em 'alvo de compensação' [counter-value targeting] e em 'danos colaterais' para descrever genocídio."

19 No sistema de equilíbrio de poder do século XIX, a guerra era recurso normal e necessário para reequilibrar as potências em cenário multipolar. No sistema de equilíbrio de terror, a ocorrência da guerra nuclear é falha catastrófica do próprio sistema de segurança internacional (Sheehan, 2005, p. 179). Neste sentido, a destruição mútua assegurada, conseguida via abundância de armamentos nucleares, opera de modo a dissuadir o início da guerra nuclear. Apesar de os dois sistemas fundarem-se num "balanço", a estrutura e a lógica de operação é muito distinta nos dois casos.

CC BY NC SA

samento, ao invés da postura científica de descrição das relações de poder no cenário internacional como elas são, e não como deveriam ser.

Nesta linha, Hans Morgenthau, formado na tradição do direito, ajudou a moldar a postura realista ao romper com sua formação inicial. Sua postura era a de que os "juristas internacionalistas estavam lidando com uma ilusão" (Koskenniemi, 2004, p. 459). O formalismo do direito internacional fez com que este campo do conhecimento se tornasse alheio ao modo como a normatividade das relações internacionais de fato se expressava[20]. Morgenthau migrou do direito internacional para a TRI, passando a descrever "os principais aspectos da ordem do pós-guerra como um reino de (puro) poder e da política, mas não de direito"[21] (Koskenniemi, 2004, p. 460). A TRI, e não o direito internacional, passou a prover as formas intelectuais com que a política externa norte-americana foi articulada (Koskenniemi, 2004, p. 470). A postura realista foi hegemônica até o final da década de 1960 (Castro, 2005b, p. 122).

Houve, portanto, algumas transições. O conceito de segurança coletiva da ONU foi erodido, e transferido para organizações regionais de segurança, como a OTAN e o Pacto de Varsóvia. A partir da divisão mundial em blocos contrapostos, a fratura da concepção de segurança coletiva deu lugar à busca da segurança internacional no equilíbrio nuclear de terror. Outra transição ocorreu no plano das representações intelectuais a informar a formulação da política externa, setor em que o direito internacional perdeu exclusividade como linguagem, de modo a ceder lugar, em boa medida, para a TRI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou caracterizar a sobreposição de três componentes da segurança internacional no período de duas décadas no pós-Segunda Guerra Mundial, de modo a apresentar as institucionalidades e iniciativas pertinentes a esse campo como multifacetadas, em alusão ao que Ikenberry (2001) se referiu como bolo *de várias camadas*.

20 Na perspectiva realista da TRI, a normatividade das relações internacionais pode ser encontrada em seis princípios formulados por Morgenthau, segundo os quais (i) leis objetivas fundadas na natureza humana governam a política; (ii) a política é conduzida pelo interesse definido em termos de poder; (iii) o interesse que move a política é determinado pelo ambiente político e cultural; (iv) o Estado deve preferir o sucesso da ação política à conduta moralmente aprovável; (v) o interesse definido em termos de poder suprime a identificação de interesses baseados em nacionalismos particulares ou na providência divina; e (vi) a política é autônoma em relação à economia, a ética, o direito e à religião (Castro, 2005a, p. 120).

21 Na perspectiva de Morgenthau, o direito internacional ainda teria papel a desempenhar nas relações internacionais, mas apenas secundariamente, em questões acessórias, fora dos assuntos centrais de política externa, como "os limites da jurisdição territorial, os direitos de navios em águas estrangeiras, e o status de representantes diplomáticos" (Koskenniemi, 2004, p. 464).

CC BY NC SA

O primeiro componente da segurança internacional apresentado foi centrado na noção juridicamente instruída de *segurança coletiva* e abrigada em uma organização internacional de escopo universal: a ONU. Para além da previsão de direitos materiais, procedimentos, hierarquias normativas e solução judicial de conflitos na Carta da ONU, o manejo da segurança coletiva ficou a cargo do Conselho de Segurança, em que cinco principais potências contaram com poder de veto. Apesar da diferença com o modelo de segurança coletiva consubstanciado na Liga das Nações durante o período do entreguerras, o funcionamento do Conselho de Segurança viria a ser comprometido com o início da Guerra Fria. De todo modo, esse primeiro componente da segurança internacional correspondeu, nas já mencionadas palavras de Samuel Pinheiro Guimarães, a um "projeto de paz mundial mediante a organização legal da comunidade de Estados" (Guimarães, 1999, p. 104).

O segundo componente refletiu a percepção do enlace entre questões econômicas e de segurança internacional. A Carta da ONU e sua estrutura institucional já refletiam essa percepção: a Carta, como visto, identificou "condições de estabilidade e bem-estar" como "necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações", formalizou preocupações com qualidade de vida, pleno emprego, condições sanitárias, cooperação cultural e educacional, respeito a direitos humanos e não discriminação por raça, sexo, língua ou religião e estabeleceu o Conselho Econômico e Social. Porém, os principais eixos de articulação ficaram, no plano das iniciativas multilaterais, a cargo das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), concebidas em 1944, e do GATT, de 1947, que buscaram conciliar abertura econômica com as necessidades de preservação de estabilidade doméstica nos Estados. Em parte, porém, mesmo a atuação das instituições de Bretton Woods (sobretudo o Banco Mundial) foi eclipsada, quanto ao continente europeu, pela iniciativa unilateral dos EUA consubstanciada no Plano Marshall, a partir de 1948, e já inserida numa lógica explícita de contenção do avanço do socialismo. Por sua vez, o Plano Marshall esteve ligado ao impulso do projeto de integração europeia e à percepção desta como elemento de estabilização inserido numa lógica de dupla contenção: tanto da Alemanha (elemento interno) quanto da União Soviética (elemento externo).

Se o segundo componente já conta com as notas definidoras do momento da Guerra Fria, as influências do aumento da tensão na contraposição entre as duas superpotências do período são ainda mais marcantes na estruturação do terceiro componente da segurança internacional no recorte temporal analisado nesse artigo. Em parte, o adensamento do conflito levou à estruturação de organizações regionais de coordenação militar, de modo a espelhar a contraposição entre os blocos capitalista e socialista. Assim, a OTAN foi fundada em 1949 e a Organização do Pacto de Varsóvia em 1955. Porém, a concepção de segurança internacional

CC BY NC SA

do período não foi contida unicamente pelos espaços decisórios destas organizações internacionais formalmente instituídas, que tiveram funções complementares à prática informal da dissuasão nuclear fundada no equilíbrio de terror, e não o contrário. Nesse sentido, a configuração da situação de *destruição mútua assegurada* deslocou o manejo da segurança internacional, para além de espaços formalmente institucionalizados, para o âmbito das relações bilaterais e informais entre Estados Unidos e União Soviética, em permanente estado de tensão.

O percurso caracterizado no presente estudo permite perceber que não houve um projeto articulado em um único eixo para a segurança internacional no pós-Segunda Guerra Mundial. A um projeto juridicamente instruído somou-se um componente que atrelava questões econômicas a assuntos de estabilidade doméstica e de segurança internacional. Os dois projetos anteriores, por sua vez, foram sobrepostos pela racionalidade da Guerra Fria e a lógica de dissuasão nuclear. Longe de uma concepção monolítica, o projeto de segurança internacional foi multifacetado e dinâmico, tendo passado por transformações no período analisado.

Para além da caracterização do *bolo de várias camadas* proposto por Ikenberry, o delineamento desse percurso permite perceber implicações para o projeto jurídico de ordenação das relações internacionais. Como visto, de um impulso de maior densidade jurídica que remetia à tradição do entreguerras e buscou retomar a concepção de *segurança coletiva*, fortemente instruída pelo direito internacional público, passou-se pelo surgimento de concepções jurídicas fragmentárias em relação ao direito internacional em si: como o direito internacional econômico (instituições de Bretton Woods e GATT) e o direito comunitário (no âmbito da integração europeia).

A existência de linguagens fragmentárias para a normatividade de aspectos específicos das relações internacionais já era sugestiva da perda da centralidade do direito internacional público na área de segurança internacional (centralidade esta que havia se configurado no período do entreguerras). Porém, o adensamento da Guerra Fria e a absoluta preponderância da dissuasão nuclear como componente da segurança internacional levou à ascensão da teoria das relações internacionais de inspiração realista e sua concepção do primado de relações de poder, e não de relações jurídicas, para explicação da normatividade nas relações internacionais, a que correspondeu o declínio do direito internacional público e de seu projeto jurídico para manutenção da paz.

CC BY NC SA

REFERÊNCIAS

BALASSA, Bela. Towards a theory of economic integration. Kyklos, v. 14, n. 1, p. 1–17, 1961.

BARRAL, Welber de O. O comércio internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BLACK, Lloyd D. A estratégia da ajuda externa. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1968.

CARR, Edward. H. The twenty years' crisis 1919-1939: an introduction to the study of international relations. London: Macmillan & Co., 1946.

CASTRO, Marcus. F. de. Instituições econômicas: Evolução de seus elementos constitucionais na sociedade de mercado. Revista de Direito Empresarial, v. 6, p. 41–62, 2006.

CASTRO, Marcus. F. de. Política e relações internacionais: fundamentos clássicos. Brasília: Editora UnB, 2005a.

CASTRO, Marcus. F. de. Violência, medo e confiança: do governo misto à separação dos poderes. Revista Forense, v. 382, p. 157–180, 2005b.

CONFORTI, Benedetto. The law and practice of the United Nations. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

EICHENGREEN, Barry. Globalizing capital: a history of the international monetary system. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 2008.

FERREIRA, Hugo L. P. Direito internacional público no entreguerras (1919-39): a institucionalização dos projetos jurídicos de paz e manejo dos povos não soberanos. Revista de Direito Internacional, v. 18, n. 3, 2021. DOI: https://doi.org/10.5102/rdi.v18i3.8010

GOMES, Áureo de Toledo. Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 2, n. 4, p. 46-76, 2013.

GUIMARÃES, Samuel. P. Quinhentos anos de periferia. Porto Alegre: Contraponto, 1999.

HELLEINER, Eric. States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

IKENBERRY, Joh. G. After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2001.

JACKSON, John. H. The world trading system: law and policy of international economic relations. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 2000.

JACKSON, Scott. Prologue to the Marshall Plan: the origins of the American commitment for a European recovery program. Journal of American History, v. 65, n. 4, p. 1043–68, 1979. DOI: https://doi.org/10.2307/1894559

KAPLAN, Morton. A.; KATZENBACH, Nicholas. B. Fundamentos políticos do direito internacional. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

KENNAN, George. Review of Current Trends, U.S. Foreign Policy: Report by the Policy Planning Staff PPS23, February 28, 1948. US Department of State: foreign relations of the United States: 1948, v. 1, n. 2, p. 509–29, 1976.

KETTELL, S. The political economy of exchange rate policy-making: from the gold standard to the Euro. London: Palgrave Macmillan, 2004.

KEYNES, John M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KEYNES, John M. As consequências econômicas da paz. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial do Estado/Universidade de Brasília, 2002.

KOSKENNIEMI, Martti. The gentle civilizer of nations: The rise and fall of international law 1870 - 1960. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MAZOWER, Mark. No enchanted palace: the end of empire and the ideological origins of the United Nations. Princeton: Princeton University Press, 2008.

PEREIRA, João M. M. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2009. (Tese de doutorado)

POLANYI, Karl. The great transformation: the political and economic origins of our time. 2. ed. Boston: Beacon Press, 2001.

RODRIK, Dani. The globalization paradox: democracy and the future of the world economy. New York, NY: Norton, 2011.

RUGGIE, John G. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. International Organization, v. 36, n. 2, p. 379–415, 1982. DOI: https://doi.org/10.1017/S0020818300018993

RUIZ MEDRANO, Salvador F. Antecedentes historico-juridicos del comercio internacional contemporaneo. Quaestio Iuris, v. 10, n. 4, p. 2637–2656, 2017. DOI: https://doi.org/10.12957/rqi.2017.26967

SALIBA, Aziz. T. Conselho de segurança da ONU: sanções e limites jurídicos. Curitiba: Juruá, 2008.

SALIBA, Aziz. T.; PENA, Hugo. Retórica jurídica e poder: uma análise da campanha do Itamaraty por assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Sequência, v. 29, n. 57, p. 195–212, 2008. DOI: https://doi.org/10.5007/2177-7055.2008v29n57p195

SATO, Eiiti. Economia e política das relações internacionais. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SHEEHAN, Michael. The balance of power: history & theory. London/New York: Routledge, 2005.

STELZER, Joana. União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade? 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.