

A segurança de Estados-Nações tem sido sempre um assunto muito cobijado por analistas de relações internacionais, porque é uma realidade permanente do sistema internacional de Estados-Nações soberanas. Devido à falta de existência de uma autoridade supranacional para manter a ordem e resolver as disputas e conflitos internacionais, Estados-Nações são forçados a aceitarem a natureza de ajuda própria e egoísta do sistema anárquico internacional. Se todos os Estados-Nações desejam manter a sua independência (o que é assumido *a priori*) todos têm frequentemente iniciado crises, conflitos e guerras. As guerras são geralmente vistas como não sendo uma forma aceitável do comportamento de Estados-Nações porque muitos estão convencidos que os ganhos obtidos por meios bélicos sejam suficientemente atractivos para assombrarem os seus efeitos negativos. É contra este tipo de agressões que Estados-Nações procuram e desejam obter segurança; desde a antiga Grécia que Estados-Nações têm cooperado para obterem uma maior segurança. É este fenómeno que este artigo investiga e analisa; isto é, o fenómeno da cooperação entre Estados-Nações no campo da segurança.

No campo das teorias das relações internacionais existem dois paradigmas em constante concorrência: o *Realismo ou Realpolitik* que acentua a natureza anárquica do sistema internacional que força os Estados-Nações a concorrerem entre si para controlarem os recursos esgotáveis, território e populações, etc., cujo objectivo é a sobrevivência dos Estados-Nações. Portanto, a cooperação é limitada porque implica a noção de credibilidade que não pode ser concedida por nenhum Estado-Nação — qualquer oportunidade para obter vantagens sobre outro Estado-Nação é para obter uma superioridade sobre outros e assumido como natural pela escola realista.

A escola idealista, pelo contrário, propõe uma perspectiva mais optimista. Baseando o seu argumento no conceito de que a natureza humana é essencialmente «boa», a escola idealista defende a tese que a cooperação entre Estados-Nações constitui o triunfo da justiça no campo das relações internacionais. Na definição da escola idealista, Charles Kegley e Eugene Wittkopf afirmam que «o instinto fundamental dos seres humanos é para o bem-estar dos outros, o que permite o progresso —, guerras são evitáveis e podem ser eliminadas pela erradicação de arranjos internacionais que o encorajam —; [e que] a sociedade internacional tem que se reorganizar para eliminar as instituições que fazem a guerra possível» (1985, p. 15). Os idealistas põem ênfase na necessidade que há para a cooperação e por vezes advogam a «criação de instituições supranacionais para substituir o sistema concorrencial e tendências de guerra do sistema de Estados territoriais» (Kegley e Wittkopf, 1985, p. 15). Devido à falta de tempo e espaço, estas definições simples serão suficientes para esta análise.

Com estas duas escolas e conceitos delineados, agora é necessário debater a nossa proposta original — a cooperação de segurança militar

entre Estados-Nações em termo das teorias dos regimes internacionais. Estas teorias podem ser vistas como uma via de pensamento que sintetiza as tradições realistas e idealistas devido ao facto de que põe ênfase na natureza anárquica do sistema internacional, assim como na necessidade e possibilidade de cooperação entre Estados-Nações soberanos. A concentração na forma como os regimes internacionais limitam as actividades e o comportamento de Estados-Nações devido à adesão deles às regras de jogo, as teorias de regimes internacionais têm feito contribuições significativas em áreas importantes como as do comércio internacional e sistemas financeiros e monetários internacionais. Mas até que ponto são aplicáveis as teorias das relações internacionais à forma como os Estados-Nações obtêm a segurança? Como é, se é concebível, que os regimes internacionais afectaram ou foram afectados pela introdução de armas nucleares nas relações entre Estados-Nações? A resposta será possivelmente encontrada no exame rigoroso das teorias de regimes internacionais, no conceito de segurança formulado por Estados-Nações, e na forma como estes últimos têm tentado, tradicionalmente, estabelecer e garantir a sua segurança.

O conceito de regimes internacionais é particularmente ilusório na literatura das relações internacionais. Embora o termo seja usado com frequência, a sua definição tende a mudar de autor para autor e, por este motivo, é necessário estabelecer um consenso acerca do seu significado. Este artigo baseia-se na definição de regimes internacionais propostos pelo Professor Stephen D. Krasner da Universidade Stanford dos Estados Unidos: «Regimes internacionais podem ser definidos como um número de princípios, implícitos ou explícitos, normas, regras e processos de decisão à volta dos quais as expectativas dos actores convergem numa área específica das relações internacionais. Princípios são a confiança que depositamos nos factos, causas e rectitude. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições e proscricções específicas para a acção. Os processos de decisão são práticas prevalecentes para a feitura ou realização e implementação de decisões colectivas» (1982, p. 186).

Um certo número de qualificações sobre esta definição são necessárias. Primeiro, «regimes são entendimentos entre homens (isto é, instituições sociais) para gerirem conflitos num "setting" interdependente» (Haas, 1983, p. 26). Regimes são por estes motivos um entendimento entre Estados-Nações que entram voluntariamente nestes entendimentos com o objectivo de reduzir os efeitos negativos da anarquia internacional através da cooperação com outros Estados-Nações. Devido ao facto de que a promoção da cooperação é o objectivo de regimes internacionais estes são entendimentos a longo prazo nos quais os interesses a curto prazo de diversos actores são constrangidos pelas expectativas de reciprocidade. Cálculos a curto prazo de interesses nacionais são postos de parte pelos objectivos e benefícios a longo prazo que, normalmente, estão associados com a reciprocidade e a cooperação. Desta forma, os

regimes internacionais podem ser distinguidos dos acordos habituais ou usuais que são celebrados entre Estados-Nações os quais duram menos tempo e são actualmente parte de regimes internacionais existentes.

Segundo, os Estados-Nações têm que renunciar a acções independentes como uma das formas de alcançar os seus objectivos. Como tal, os Estados-Nações estão constringidos nos seus compromissos às regras e normas que compreendem o próprio regime, o que reforça a noção da cooperação. Neste sentido, a agressão da parte de um membro contra outro é considerada intolerável; os Estados-Nações que pertençam a regimes têm que resolver os seus diferendos através de negociações.

Este compromisso de regimes internacionais às suas próprias regras levou-nos a uma terceira componente de regimes, a noção de valores comuns ou princípios, se usarmos a terminologia de Krasner, quando se fala no objecto de entendimento. Se Estados-Nações não concordam nos princípios da sua cooperação então o entendimento acordado está destinado a ser unicamente a curto prazo «para a restrição e cooperação a longo prazo nas relações entre uns e outros» (Lombardi, 1987, p. 113). O colapso do casamento entre a Grã-Bretanha, os Estados Unidos da América e a União Soviética após a destruição do Terceiro Reich Alemão serve de exemplo. Estes três Estados-Nações foram capazes de formar uma aliança baseada num inimigo comum: a Alemanha; mas quando o Terceiro Reich foi derrotado por estes três Estados-Nações, estes últimos deixaram de ter um inimigo e interesses comuns para continuarem esta aliança. A justificação da existência de regimes internacionais baseia-se na prevalência de interesses dominantes comuns que funcionam quase como uma ideologia. As regras internacionais estão baseadas em valores comuns e este processo facilita e promove a concordância enquanto contribui para a estabilidade e longevidade do regime internacional. Em relação com este traço há uma grande necessidade para a existência e tratamento de *áreas-específicas* («*issue-areas*»); isto é, regimes internacionais não podem tentar cobrir muitas áreas e assuntos gerais, mas sim, assuntos, e áreas específicas. De forma a realizar a premissa de que regimes internacionais são «variáveis de intervenção colocadas entre factores básicos de causas de um lado e resultados e comportamentos de outro lado», qualquer tentativa para explicar o comportamento e resultados encontrará sucesso se só for restringido a uma área ou assunto específico das relações internacionais (Krasner, 1982, p. 185).

Baseando-nos nesta definição dilatada de regimes internacionais já nos é possível discernir os seus objectivos. Krasner afirma que «o propósito de regimes internacionais é para facilitar acordos», o que implica que regimes internacionais são os meios para um fim em vez de um fim para os meios neles próprios (1982, p. 187). O fim para o qual os regimes internacionais trabalham é a cooperação e é através do estudo de regimes internacionais que esperamos obter um melhor entendimento do fenómeno da cooperação debaixo da anarquia internacional. Devido há não existência

de uma autoridade supranacional para forçar os Estados-Nações a cumprir através de acordos ou de entendimentos para a prossecução do bem comum («*common good*»), a cooperação na cena internacional tem sido sempre muito difícil. Mas já tem sido colocada a questão acerca do que motiva os Estados-Nações, em certas ocasiões, a porem de parte as suas diferenças e a trabalharem em conjunto para o benefício mútuo e comum? Segundo alguns teóricos, a resposta a esta pergunta reside no facto de que os regimes internacionais são responsáveis pela cooperação, pela forma como afectam o comportamento de Estados-Nações — isto é, obrigando ou compelindo os Estados-Nações através das suas obrigações a seguirem as regras e os processos de decisão dos quais todos poderão beneficiar. Se os regimes internacionais existem — e verifica-se uma pequena controvérsia à volta deste ponto —, eles não afectam só o comportamento de Estados-Nações mas também os resultados («*outcomes*») das suas acções recíprocas, desde que os resultados destas relações inter-estatais dependam das acções de cada Estado-Nação. Mas até que ponto é que os regimes internacionais afectam os comportamentos e resultados internacionais? Sobre este ponto a literatura de relações internacionais *está* profundamente dividida e este artigo irá examinar as três *escolas de pensamento* dos regimes internacionais que discordam acerca da formação e relevância de regimes sobre o comportamento internacional.

A primeira escola a ser examinada tem o nome genérico de escola *Grotiana* («*Grotian*») e basicamente vê regimes internacionais como sendo «uma característica penetrante do sistema internacional» (Krasner, 1982, p. 186). Se fizermos uma interpretação mais ampla da definição de Krasner acerca de regimes, a escola *Grotiana* dá muitos exemplos acerca do comportamento regularizado na arena internacional como sendo constitutivo de um regime. Puchala e Hopkins afirmam que «um regime existe em todas as áreas específicas e substanciais onde podemos detectar um modelo de comportamento. Onde existe regularidade no comportamento, alguns princípios, normas, regras têm que existir para justificar a sua existência» (1982, p. 63). Portanto, um regime internacional existe quando quaisquer relações inter-estatais ou acordos são caracterizados por expectativas que surgem de interpretações básicas em comportamentos convencionais.

De acordo com esta escola, regimes internacionais surgem de três formas distintas. Regimes internacionais podem ser *impostos* — isto é, regimes são forçados sobre Estados-Nações fracos e pequenos pelos Estados-Nações mais fortes e poderosos para o seu próprio benefício e da comunidade internacional. Regimes *negociados* são aqueles que surgem através de negociações entre Estados-Nações; e, finalmente, regimes *espontâneos* — são aqueles que surgem naturalmente sem nenhum desígnio consciente (Young, 1982, pp. 282-284). Ao longo deste artigo, regimes *impostos* e *espontâneos* não serão investigados e debatidos porque são contrários às definições requeridas para este artigo.

A escola *Grotiana* afirma claramente que regimes internacionais afectam os resultados porque influenciam factores básicos e causais. Puchala e Hopkins explicam o benefício que constitui o exame do comportamento internacional de Estados-Nações através da escola *Grotiana*. «Se tivermos em consideração as teorias de regimes internacionais para a explicação de comportamentos internacionais podemos alertar os estudantes das relações internacionais para assuntos e factores subjectivos e morais que eles(as) poderão analisar superficialmente. Quando incluímos esta dimensão subjectiva, explicações e justificações de comportamento internacional podem ser activadas por factores tais como: objectivos, interesses e poder» (1983, p. 86).

Se concluirmos que regimes têm um impacto no comportamento de Estados-Nações, torna-se mais fácil entender e explicar aquele comportamento que não é restrito à escola de *realpolitik*.

A segunda escola de pensamento dá pelo nome de *estruturalismo modificado* que tende a explicar a anomalia da cooperação na arena internacional onde os conflitos permanentes de interesses é a lei. Esta escola de pensamento aceita o princípio realista de que os Estados-Nações são maximizadores de poder e estão, conseqüentemente, em concorrência permanente entre eles. Contudo, os *estruturalistas modificados* também concordam que a cooperação ocorre entre Estados-Nações e, conseqüentemente, estes teóricos tendem a explicar as excepções às regras.

Os *estruturalistas modificados* desarmam a escola *Grotiana* de regimes acusando-a de ser muito ampla e abrangedora — isto é, que o conceito *Grotiano* de regimes inclui quase todos os tipos de actividades que dizem respeito às relações internacionais. «Não há necessidade e justificação para um regime quando um Estado obtém o resultado que prefere quando toma decisões independentes, porque simplesmente não existe qualquer conflito» (Stein, 1982, p. 301). De acordo com esta escola de pensamento, a formação de um regime requer que os Estados-Nações renunciem o seu poder de decisão independente a favor dos benefícios que possam ser obtidos através da cooperação com outros Estados-Nações. As acções de Estados-Nações estão constringidas por decisões e escolhas que têm que fazer. Regimes internacionais surgem quando a cooperação produz melhores resultados em vez de acções unilaterais, ou quando acções unilaterais levam a resultados pouco agradáveis.

Esta segunda escola de pensamento determina o desenvolvimento de regimes internacionais em termos de uma perspectiva orientada pelo interesse de Estados-Nações. Stein argumenta que «regimes na arena internacional são... criados para chefiarem com suboptimismo colectivo que pode surgir do comportamento individual» (1982, p. 307). Decisões independentes podem ser evitadas como respostas a duas circunstâncias diferentes, que Stein qualifica como sendo dilemas acerca de interesses comuns e dilemas de aversão comum. O primeiro dilema refere-se a situações nas quais os actores visam obter melhores resultados através

da cooperação, em vez de acções unilaterais. O segundo dilema refere-se a situações onde os actores não querem o mesmo resultado mas têm uma aversão comum contra um resultado específico, por exemplo, uma possível guerra nuclear. Os dois tipos de dilemas requerem a cooperação de forma a melhorar os resultados, embora os resultados optimalistas tenham de ser rejeitados. Quando um Estado-Nação consegue obter resultados optimalistas através da não concordância ou chantagem, eles são prevenidos de o prosseguirem pelas ameaças do colapso total do sistema internacional, o que implicaria que ninguém obteria quaisquer benefícios. Por este motivo, todos os Estados-Nações têm uma propensão para escolher resultados subóptimos para prevenir resultados negativos.

Em contraste com a escola *Grotiana*, a escola *estruturalista modificada* vê os regimes como sendo uma característica menos comum do sistema internacional e como sendo criadas por decisões conscientes de seres humanos. Enquanto que a escola *Grotiana* defende a tese que regimes internacionais surgem naturalmente ou são impostos, a escola *estruturalista modificada* afirma que estes tipos de disposição são exactamente disposições e nada mais. Estadistas têm que deliberadamente escolher entre impor limites ou controlos sobre decisões ou constrangir as suas escolhas para se identificar e qualificar como um regime. Além de que tem que ser do interesse dos estadistas fazerem isso, os benefícios que resultam da cooperação terão que ser superiores àqueles que se poderiam obter de uma decisão política independente.

Este factor é particularmente importante se o mundo está, como muitos sugerem, a tornar-se interdependente. Como afirma Ernst Haas, «regimes surgem quando os Estados concluem que a ânsia da distribuição de bens não pode ocorrer devido a uma acção autónoma. A interdependência em vez de constituir uma necessidade comum total é reconhecida como sendo uma condição lamentável» (1983, p. 28).

A terceira escola de pensamento é constituída pelos *estruturalistas convencionais* que negam a existência de regimes e, se eles existem, questionam o impacto de regimes no comportamento de Estados-Nações e nos resultados internacionais de acontecimentos e comportamentos. Esta escola baseia-se nos princípios da escola realista de que os Estados-Nações querem sempre maximizar o seu próprio poder, interesses, e são basicamente egoístas; não é do interesse desta escola estudar as razões que levam os Estados-Nações a submeterem-se às regras internacionais que podem conceder a outro actor maiores vantagens. Estados-Nações estão restringidos nas suas acções pela estrutura do sistema internacional (determinada pela distribuição de capacidades tangíveis e intangíveis) e não por quaisquer normas ou regras. A professora Susan Strange da London School of Economics and Political Science afirma que para além da palavra e do conceito de regime constituir um termo impreciso, com objectivos limitados e ideias preconcebidas, «o estudo de regimes é na maioria dos casos uma moda nova, uma dessas mudanças



de moda que não é muito difícil de explicar como uma reacção temporária a acontecimentos no mundo real, mas que em si própria faz pouca contribuição para o progresso a longo prazo dos nossos conhecimentos» (1982, p. 479).

Provavelmente, é possível usar uma destas escolas de pensamento no estudo dos problemas de segurança internacional. Certamente que a contribuição do conceito de cooperação em assuntos internacionais será de algum valor. Mas é possível falar-se de um ou mais regimes internacionais de segurança? A resposta a esta pergunta fundamental será fornecida no resto deste artigo, assim como um estudo do conceito de segurança e um exame de como os Estados-Nações têm historicamente mantido a sua segurança.

A ideia de um regime internacional de segurança tem sido enredada por dois problemas: uma definição de regime internacional e uma definição de segurança. Segurança é um conceito ilusório que está frequentemente ligado com ou subordinado ao conceito interesse nacional que, é também em si um conceito ambíguo. O Professor John Herz afirma que, «a definição do interesse nacional de um país, para além da segurança básica e mínima, pode variar desde o interesse de manter e defender o que possui (territorialmente e doutras formas) até ao extremo «imperialismo» económico e político e que os interesses podem ser e frequentemente são a expressão de uma grande variedade do partido — político, pessoal, dum grupo, ou pontos de vista "ideológicos" e o resultado constituído das atitudes de muitos grupos» (1959, p. 237).

Herz considera que o conceito de segurança mínima é a habilidade de um Estado-Nação proteger o seu próprio território. Esta noção está geralmente relacionada com a manutenção do *status quo*, a protecção de fronteiras de um país, o balanço do poder e, possivelmente, de possessões coloniais. A servir de corolário a esta definição, Ben Lombardi reconhece que a «segurança pode ser definida como a protecção daquilo que os Estados possuem, sejam eles económicos, militares, geográficos ou culturais» (1987, p. 89). Nesta definição deve-se incluir os direitos soberanos de Estados-Nações — o direito a governarem-se sem interferências externas. Na busca da sua segurança, pode-se assumir que Estados-Nações querem manter a sua sobrevivência, independência e protecção dos valores intrínsecos a esse Estado-Nação. Historicamente, os Estados-Nações desejam preservar a sua segurança através de um variado número de decisões e medidas políticas que geralmente perpetuam uma variedade de opções entre a cooperação ou reforço interno, ou ambos. A tentativa de Estados-Nações providenciarem a sua própria segurança tem tradicionalmente levado ao que vulgarmente se classifica com o *dilema de segurança*: através da procura de políticas planeadas para aumentar a sua defesa e conseqüentemente a sua segurança, Estados-Nações inadvertidamente aumentam o perigo de segurança de outros Estados-Nações, o que por sua vez coloca em perigo a sua própria segurança. Paul Viotti e Mark Kauppi afirmam que «o dilema é que

mesmo que um Estado se esteja a armar por motivos defensivos é racional num sistema de ajuda própria assumir o pior nas intenções do adversário e manter o mesmo ritmo que o adversário no caso de corrida aos armamentos» (1987, p. 49). Herz nota que «[num sistema anárquico] um pressentimento de insegurança que advém da desconfiança e medo mútuos, obrigam estas unidades [Estados-Nações] a competirem por mais poder para encontrarem mais segurança, cujo esforço tende a provar-se ser contraproducente porque segurança completa e contínua é impossível» (1959, p. 231).

Portanto, a insegurança é resultado da incapacidade de Estados-Nações de prognosticarem devidamente as acções de outros actores e o medo que daí advém. Um Estado-Nação nunca consegue saber as intenções reais de outro e, «mesmo que uma nação o pudesse fazer, como é que poderia continuar a acreditar na continuação de boas intenções no caso de entidades colectivas com chefes e políticos a mudarem constantemente?» (Herz, 1959, p. 235). Esta mudança constante resulta em muitas incertezas. Aliados e inimigos estão num estado de flutuação constante, condição que é exacerbada pela falta de prognóstico acerca do resultado final. Já existe uma grande incerteza acerca dos resultados de conflitos, «para fazer realizar estadistas para o que parece uma garantia adequada da sua segurança pode provar que não é verdade se for devidamente examinada, desta maneira aumentando as pressões sobre os estadistas para se constrangerem menos na prossecução adicional de segurança» (Jervis, 1982, p. 359). Decisores políticos confrontam o paradoxo de que a corrida aos armamentos pode melhorar a segurança, assim como pode conduzir a uma guerra.

Dentro do conceito de segurança é necessário encontrar o que é que constitui uma ameaça. Lombardi sugere que as ameaças contra a segurança de um Estado-Nação advém de duas fontes: geralmente da natureza anárquica do sistema internacional que é marcada pela ausência de uma autoridade suprema; e especialmente do conflito entre si próprio e outra entidade soberana (1987, pp. 91-92). Estados-Nações armam-se de acordo ou com a disposição de forças que os protejam de ambas as ameaças. Com a conclusão da definição do conceito de segurança torna-se necessário adaptar a escola do *estruturalismo modificado* ao problema de segurança. A escola *estruturalista modificada* foi escolhida por diversos motivos. A escola *Grotiana* pode ser vista como demasiadamente penetrante ao ponto de incluir todos os tipos e formas de relações internacionais, como mencionámos anteriormente. Por este motivo, é muito difícil dar exemplos de cooperação para o estudo e comparação. Além disso, a maioria dos cientistas políticos rejeitam as noções da escola *Grotiana* de que regimes surgem naturalmente, assim como o conceito de regimes impostos: a primeira definição não se pode classificar como um regime internacional porque foi definida como uma criação humana ou artificial; a segunda definição não se classifica porque transgride as condições de adesão às regras do regime internacional que



se baseia na boa vontade e complacência em vez da força. Estadistas têm que deliberadamente limitar o seu controle sobre o processo de decisão de forma a classificar-se como um regime internacional.

Por sua vez, a escola *estrutural convencional* é rejeitada porque os seus defensores não conseguem encarar a existência de um regime internacional de segurança: a sua análise das relações internacionais encara uma relação directa entre resultados (modelos de relações internacionais) e a distribuição de poder militar e económico entre Estados-Nações (Jervis, 1982, p. 358). Os *estruturalistas modificados* estão em princípio de acordo com esta proposição mas vêem as ligações entre factores causais e resultados como sendo menos directa, com a possibilidade de variáveis intervenientes.

Ao mesmo tempo, os *estruturalistas modificados* questionam a validade de regimes de segurança. Desta perspectiva, regimes internacionais funcionam debaixo de condições restritivas que contêm a criação de certas circunstâncias que envolvem a capacidade de Estados-Nações em concordarem acerca dos resultados subóptimos. Por esta razão, regimes têm pouco interesse para jogos de zero e soma, onde um actor tem que perder para outro ganhar. Cada actor tem que ter a capacidade de obter algum benefício do *entendimento* («*arrangement*») embora seja bem abaixo dos resultados preferidos. Até que ponto as relações de segurança entre Estados-Nações podem ser vistos como um jogo de zero-soma, a escola *estruturalista modificada* é muito limitada no seu requerimento e apreciação.

Todavia, não é necessário considerar assuntos de segurança somente como um jogo de zero e soma. Charles Lipson afirma que «é seriamente enganador assumir que assuntos de segurança não apresentam uma oportunidade para substanciais proveitos comuns, ou pelo menos para a prevenção de perdas comuns. Adversários como os Estados Unidos e a União Soviética querem evitar uma guerra nuclear. Ambos poderiam ganhar nas corridas aos armamentos... A oposição fundamental é exagerada pela falta de confiança que previne quaisquer oportunidades para ganhos comuns» (1984, p. 13).

Idêntica tese é defendida por Robert O. Keohane e Joseph S. Nye quando afirmam que a «interdependência militar não necessita ser zero-soma. De facto, aliados militares procuram activamente a interdependência para providenciar uma melhor segurança para todos» (1977, p. 10). Assuntos de segurança entre aliados e inimigos não necessitam de ser classificados como sendo zero-soma. De acordo com esta linha de pensamento, na realidade é possível para ambas as partes obterem ganhos em certos assuntos de segurança tais como a concorrência no campo das armas. A questão fulcral para um regime internacional de segurança é a *área* que o assunto de segurança cobre — alguns assuntos tendem a favorecer uns assuntos em relação a outros na criação de um regime. Este ponto será analisado pormenorizadamente mais tarde neste artigo.

Como foi mencionado na apresentação desta análise, teorias de regimes internacionais podem ser consideradas como uma tentativa para combinar as tradições *realistas* e *idealistas* das relações internacionais. Contudo, Joseph S. Nye não considera a tradição liberal no campo das teorias das relações internacionais como sendo distinta da tradição realista, mas sim como sendo complementar. Nye define a tradição liberal como sendo aquilo «que põe ênfase nas interacções entre Estados e sociedades e o desenvolvimento de normas e instituições» (1987, p. 372). Ele reclama que dentro do conceito de relações internacionais os Estados-Nações estão em constante concorrência num sistema anárquico, cujas normas internacionais e instituições podem desenvolver-se baseadas em interesses comuns. Isto pode ser visto como sendo uma representação da doutrina básica da escola *estruturalista modificada*: até ao ponto de que a cooperação na arena internacional é possível, baseia-se e faz parte de um contexto de normas baseadas em expectativas e interesses comuns?

Corno é que os regimes internacionais, vistos de uma perspectiva de *estruturalismo modificado*, podem facilitar a cooperação internacional? Os regimes internacionais facilitam a cooperação até ao ponto que provenha um modelo básico com os quais Estados-Nações possam trabalhar. Kenneth A. Oye esboça um certo número de condições oferecidas pelos regimes que tendem a facilitar e a promover a cooperação. Primeiro, o facto de que os regimes implicam um *entendimento* («*arrangement*») a longo prazo contribui para o que ele classifica como sendo a *sombra do futuro* («*shadow of the future*»), o qual pode ter um impacto considerável na cooperação — isto é, a cooperação tende a aumentar quando a possibilidade de interacção contínua aumenta. Em situações onde é difícil repeti-las, Estados-Nações «são continuamente atentados por benefícios imediatos de deserções unilaterais e medrosos de percas imediatas de cooperação não galardoadas» (Oye, 1986, p. 12). A repetição de actos de cooperação aumenta as possibilidades de cooperação futura devido que os benefícios imediatos de deserção são subassumidos pelas boas esperanças e prospecto acerca de futura cooperação para benefícios a longo prazo. A cooperação é facilitada devido à repetição que proporciona um contrabalanço de efeitos sobre um número de situações repetitivas.

Segundo, a cooperação em regimes internacionais é promovida através de estratégias de reciprocidade que estabelecem «uma conexão directa entre o comportamento de um actor e benefícios futuros antecipados... [Uma] promessa para responder à cooperação presente para a futura cooperação e uma ameaça para responder a uma deserção presente com uma deserção no futuro pode melhorar as probabilidades de cooperação» (Oye, 1986, pp. 14-16). Os dois factos são extraídos das teorias de jogos como o *Dilema do Prisioneiro* («*Prisoners' Dilemma*») e da fábula de Rousseau acerca da *Caça do Veado* que descrevem a forma como actores podem conjugar esforços para gerar melhores resultados

do que poderiam obter independentemente uns dos outros, embora riscos estejam sempre presentes<sup>1</sup>.

Embora as teorias dos jogos possam ajudar a simplificar situações reais, por motivos analíticos, problemas surgem devido a este processo de simplificação. O professor Oye indica-nos que as teorias dos jogos têm um certo número de preconceitos que são difíceis de concretizar. Por exemplo, estas teorias assumem que se pode identificar com clareza os motivos e as decisões de actores e que a partir disto podemos prognosticar o comportamento de Estados-Nações. Cada actor identifica claramente as movimentações tácticas e estratégicas de outros actores e que finalmente as opções esboçadas seguem claramente uma conduta ou outra — isto é, uma escolha clara entre a cooperação e a deserção (1986, p. 15). Regimes internacionais podem ajudar a sobrepor-se estes problemas e a promover a cooperação através da codificação de regras que eliminam a ambiguidade de definições e que proporcionam meios e regras de verificação a que Estados-Nações aderem, que podem vir a aumentar a transparência e a evitar interpretações falsas de acções de Estados-Nações. A vontade de estadistas para cooperarem será um factor indicativo de que até que ponto ele/a acredita nos motivos que levam outro Estado-Nação a cooperar. Ao mesmo tempo, se ele/a acredita que outros Estados-Nações estão decididos a desertar, ele/a inclinar-se-á para seguir o mesmo caminho. Mas se um estadista crê que outros Estados-Nações não têm uma alternativa mas optar pela cooperação, provavelmente é do seu interesse desertar. Como observou Jervis, «[na] ausência de restrições impostas pelas ameaças de outros para responderem da mesma maneira, o Estado será fortemente tentado a enganar e a explorar outro» (1986, p. 76).

Um exemplo deste caso é dado por Jervis quando afirma que as despesas americanas em armas estratégicas desde 1965 até 1975, devido ao facto de que não puseram ênfase de que este comportamento não deveria ser imitado pela União Soviética, é possível que a União Soviética acreditava que tais cortes orçamentais constituíam necessidades financeiras e que por este motivo tomou vantagens da aparente desvantagem americana (1986, p. 77). Isto significa que um comportamento regularizado que é estabelecido por um regime pode aliviar tais problemas.

O dilema de segurança coloca a maior barreira à formação de regimes internacionais. A natureza de alta competição em assuntos de cooperação e o elevadíssimo custo e valor de questões de segurança colocam em grande risco o regime de segurança: enquanto pequenos desvios das regras podem ser tolerados quando não existem regimes de segurança e o Estado-Nação que é culpado é desculpado; este não é o caso em regimes de segurança. Além disso, «com a chamada para restrições mútuas e limites de acções unilaterais, [regimes de segurança] raramente são vistos como sendo atractivos para estadistas» (Jervis, 1982, p. 360). Dum modo transposto, regimes podem também mitigar os

efeitos de segurança. Regimes são a função do sistema anárquico e egoísta internacional sob o qual a «competição sem restrições pode causar danos a todos os actores» (Jervis, 1982, p. 359). Como tal, regimes podem ser vistos como um produto da complacência de um certo número de Estados-Nações que pretendem cooperar e controlar as suas acções; trabalhando para o bem de todo o regime, deste modo, cada Estado-Nação beneficia dos seus próprios frutos.

Agora é necessário estudar e examinar alguns dos meios e métodos usados por Estados-Nações para manterem a sua segurança e para comparar estes com o conceito de regimes de segurança. De acordo com a nossa definição original de um regime internacional, um regime de segurança tem que ser uma associação voluntária de Estados-Nações que promovam a cooperação para a prossecução dos seus próprios interesses. Por este motivo, Estados-Nações renunciam vantagens alcançadas a curto prazo e as políticas puramente egoístas, a favor de estratégias a longo prazo da qual todos beneficiam. Segundo, Estados-Nações têm que renunciar à independência como meio ou forma de obter objectivos pretendidos e, por consequência, as acções de Estados-Nações têm que ser restringidos pelas regras de regime. A agressão contra membros do regime de forma a obter segurança é por conseguinte rejeitada. Isto exclui a aceitação por todos os Estados-membros do *status quo*, ou de meios não violentos para alterar esse mesmo *status quo* (Jervis, 1982, p. 360). Terceiro, têm que existir valores comuns entre Estados-Nações, incluindo um entendimento para a preservação e manutenção da paz e formas de evitar guerras. Finalmente, a especificidade dos assuntos em questão é necessária para um funcionamento efectivo e pleno de regimes internacionais.

Entre os realistas, o *balanço de poder* («*balance of power*») pode ser visto como um meio ou forma de como os Estados-Nações pretendem manter ou garantir a sua própria segurança. Embora o termo *balanço do poder* contenha um número diverso de significados e implicações, é no entanto usado nesta análise com o significado de um sistema equilibrado debaixo do qual Estados-Nações trabalham em conjunto para prevenir o domínio de qualquer um dos Estados-Nações (Viotti e Kauppi, p. 51). Esta situação resulta do desejo de Estados-Nações manterem a sua independência e soberania. O *balanço de poder* tem sido usado e visto pelos estadistas como uma forma de manter a estabilidade e *status quo* internacional. Quando um Estado-Nação tenta proceder a uma alteração do balanço internacional a seu favor através do uso da força, este(s) Estados-Nações é/são prevenido/s de o fazer/em pela oposição de uma aliança de Estados-Nações que temem a guerra — mesmo aquela que inicialmente é constituída por dois actores — devido às suas enormes repercussões no sistema internacional.

E neste sentido que alguns académicos apresentaram o *balanço de poder* como um regime de segurança. Mas de acordo com a nossa definição tal afirmação é incorrecta. Um sistema de *balanço de poder* refere-se só a

um dos requisitos que foi traçado previamente. Geralmente, o sistema de *balanço de poder* refere-se aos entendimentos entre os grandes poderes numa determinada área para prevenirem a deflagração de conflitos internacionais. Mas também é possível que Estados-Nações sejam forçados a aceitar o sistema devido a enormíssimas dificuldades — embora não queiram tomar parte porque a sua sobrevivência está em perigo se não participarem. Além disso, os poderes pequenos e fracos em qualquer região do globo têm uma tendência a tornarem-se penhorados, embora relutantemente, das grandes potências os quais eles não conseguem controlar. Por este motivo é questionável saber se em qualquer dos casos este princípio é respeitado.

Primeiro, a cooperação entre Estados-Nações pode ser negada de forma como é definida nesta análise. Isto é, embora alguns Estados-Nações se aliem para resistirem a uma agressão dum adversário ou de uma aliança de Estados-Nações hostis, as alianças estão em mutações constantes conforme as situações os obrigam e os aliados de hoje podem ser os inimigos de amanhã. Não existem regras para restringirem os actores, salvo na necessidade de preservação da preponderância de um ou mais do que um Estados-Nações ou alianças. Este é o único objectivo do sistema de *balanço de poder* que pode ser seguido não só independentemente mas também de formas diferentes entre Estados-Nações.

Segundo, como foi afirmado previamente, Estados-Nações podem, de uma forma positiva ou negativa, entrar voluntariamente em acordos e entendimentos internacionais.

Terceiro, não há necessidade para a existência de valores comuns num sistema de *balanço de poder*. De facto, Estados-Nações de orientação política distinta podem aliar-se para se protegerem da ameaça de um adversário de qualquer persuasão política. Esta componente é também verídica em relação aos valores subscritos por Estados-Nações que não sejam necessariamente compatíveis com a forma de *balanço de poder*. Embora seja mais provável que Estados-Nações com valores comuns cooperem, é a ameaça de um Estado-Nação adversário que motiva essa cooperação. Finalmente, é possível debater a especificidade do «*issue-area*» num sistema de *balanço de poder*. Embora o assunto possa ser visto como um termo relativamente vasto compreendendo diversas componentes, como será demonstrado, a segurança pode abranger áreas como o controle de armas nucleares, a não proliferação de armas, a redução de armas, e a agressão, crises e conflitos internacionais, etc. Para este artigo, assumimos que o sistema de *balanço de poder* não vai ao encontro das exigências da especificidade do «*issue-area*».

Similarmente, as alianças têm desempenhado funções na arena internacional em termos de segurança e podem ser vistas como uma resposta ao *dilema de segurança*. Viotti e Kauppi afirmam que «devido a que um Estado não tem recursos suficientes para ser completamente auto-suficiente, poder-se-á juntar a uma aliança numa tentativa de

dissuadir a agressão por qualquer candidato a adversário» (1987, p. 49). Lombardi acrescenta afirmando «que é um instrumento crucial ao dispor de Estados-Nações na prossecução de segurança num sistema de ajuda própria» (1987, p. 94). Geralmente, as alianças baseiam-se numa promessa feita por Estados-Nações para se unirem contra uma ameaça ou ataque lançado contra qualquer um dos membros do acordo de segurança. Robert Osgood define uma aliança como sendo «[u]m acordo formal que promete a cooperação entre Estados no uso dos seus recursos militares contra um Estado específico ou outros Estados e que habitualmente obriga um ou mais dos signatários a usarem a força ou a considerarem (unilateralmente ou em consulta com os aliados) o uso da força em circunstâncias específicas» (1972, pp. 481-482).

De acordo com a definição de Osgood, alianças são exemplos de Estados que cooperam baseados numa aversão comum em vez de interesses comuns, os quais Christopher Bladen classifica como uma forma de *cooperação antagonística* (1970, pp. 121-122). Enquanto isto pode ser parecido com o sistema de *balanço de poder*, constitui em si mesmo uma estrutura mais rígida e codificada das regras de entendimento que diferenciam as duas. A coesão dum aliança entre Estados membros é largamente mantida pela aversão a um inimigo ou adversários comuns. Osgood estabeleceu uma diferença entre alianças ofensivas e defensivas, mas isto não tem um efeito nas bases da cooperação: «Uma aliança ofensiva pressupõe um interesse comum em ameaças opostas de Estados específicos ou de grupos fora da aliança e não significa necessariamente ou habitualmente que assegura provisões para o ajustamento de disputas entre os seus membros. Uma aliança ofensiva aponta para a mudança através da força do *status quo* internacional, territorialmente ou doutro modo, para aumentarem os bens móveis dos seus membros» (1972, p. 482). Em relação ao conceito de ameaças gerais e específicas a um Estado-Nação, para Ben Lombardi, uma aliança assim definida protege somente Estados contra ameaças específicas de outros Estados, isto é, aquelas que surgem dum Estado-Nação ou grupos de Estados-Nações em particular.

Portanto, as alianças reúnem todos os requisitos para um regime: admissão voluntária numa aliança com o objectivo de cooperarem. O segundo requisito só é parcialmente apoiado: enquanto as regras da aliança podem restringir as acções de Estados-Nações eles ainda têm a capacidade de prosseguir um caminho de acções independentes ou rejeitar outros membros da aliança se assim o desejarem. A noção de valores comuns («*shared values*») não é observada pelas alianças. Morgenthau escreveu que uma «*comunidade de interesses*» é uma componente ideológica («*princípios gerais de moralidade*») que são componentes necessários para a formação de um regime.

Enquanto que a componente ideológica fortifica uma aliança não é necessária para a sua formação, mas sem esta componente a aliança desintegrar-se-á uma vez que a especificidade da ameaça material não



exista (Morgenthau, 1970, p. 81). Este foi precisamente o caso na aliança entre a Grã-Bretanha, os Estados Unidos da América e a União Soviética durante a Segunda Guerra Mundial. Desta forma pode-se demonstrar que uma aliança não pode ser considerada um regime de segurança sem a existência da componente fundamental de valores comuns. E, finalmente, a quarta condição de especificidade de «*issue-area*» é mais uma vez demasiado ampla para a nossa definição.

A segurança colectiva é o terceiro conceito que vai ser analisado neste artigo em relação às teorias de regimes internacionais. Kenneth Thompson afirma que a questão de segurança colectiva surgiu do crescimento da perspectiva humana acerca da moralidade, estabelecendo que a guerra e a agressão são moralmente «errados ou maus», que os Estados-Nações têm tentado juntar-se com outros para se protegerem a eles próprios e para objectar ao seu uso nas relações internacionais. De acordo com Thompson esta é a pedra básica da segurança colectiva (1953, p. 753). Arranjos de segurança colectiva são muito parecidos com alianças: eles são o produto dos desejos de Estados-Nações para melhorarem a sua segurança que é codificada por um acordo formal entre Estados-Nações que entram voluntariamente porque acreditam que os seus interesses podem ser melhor servidos por tais entendimentos. Arranjos de segurança colectiva estão baseados no princípio de um por todos e todos por um (Thompson, 1953, p. 755). Como tal, ambos os sistemas, ajuda própria e neutralidade são a antítese deste conceito; de facto, em termos morais a neutralidade não é só contrária ao conceito de segurança colectiva, assim como é imoral. Isto surge devido ao facto de que um conflito qualquer entre Estados-Nações tem repercussões locais, regionais ou mundiais. Por este motivo, é dever dos Estados-Nações contribuírem para a cessação de hostilidades e a restauração do equilíbrio internacional. A agressão contra qualquer membro do acordo de segurança diz respeito a todos os membros. Desta forma, a segurança colectiva diz respeito a todas as ameaças, gerais e específicas, «porque efectivamente transforma o repto dum adversário específico numa ameaça contra o sistema» (Lombardi, 1987, pp. 99-100).

Paralelo a uma polícia internacional, a segurança colectiva como foi delineada por Thompson tem dois objectivos. «*Previne* a guerra porque proporciona uma dissuasão contra a agressão. *Depende* dos interesses de Estados amantes da paz em caso de guerra e pela concentração de poder contra o agressor» (1953, p. 755, ênfase no original).

O ponto de vista básico é que a paz é do interesse de todos e que a segurança colectiva é vista como um meio de regular e controlar conflitos. Diversas situações terão que estar presentes para a existência de segurança colectiva: que exista um acordo acerca do *status quo*, pelo menos entre os grandes poderes; que Estados-Nações estejam prontos e tenham a capacidade de lutar em prol do *status quo*; e que «pelo menos os grandes poderes desfrutem no mínimo de solidariedade política e duma comunidade moral» (Thompson, 1953, p. 761). Além

disso, as lealdades e interesses de Estados membros têm que ser priorizados de forma idêntica e só podem aceitar métodos específicos só para mudar o *status quo*. A segurança colectiva pode ser encarada como sendo semelhante a um regime internacional de segurança. Estados-Nações renunciam voluntariamente a acções independentes a favor de benefícios que têm que ser obtidos em conjunto. Com este objectivo, Estados-Nações estão restringidos nas suas acções pelas regras do regime; onde as alianças autorizam acções independentes de Estados-Nações se assim o desejarem, e este não é o caso de segurança colectiva onde Estados-Nações, estão sujeitos aos compromissos assumidos perante a comunidade de Estados-Nações. A noção de valores comuns está presente em termos de aceitação por parte dos Estados membros da situação de *status quo*, assim como do conceito de Thompson de «solidariedade política e comunidade moral». Além disto, há uma renúncia à guerra como um meio de alterar o *status quo* e a aceitação de que a guerra é muito dispendiosa. Contudo, a condição final da especificidade do «*issue-area*» não é mais uma vez observada; a área debaixo de contenção é geral como em arranjos ou acordos previamente discutidos.

Como uma forma de segurança colectiva, o Concerto da Europa tem sido habitualmente citado como o melhor exemplo de um regime de segurança. Este período da história foi assinalado por quatro décadas de paz no Velho Continente<sup>2</sup>.

Isto surgiu da necessidade de procurar uma alternativa ao sistema de balanço de poder do século anterior; os estadistas procuraram formas de prevenir a repetição das guerras napoleónicas que provaram ser desastrosas para a Europa. Na tentativa de prevenir o regresso a agressões e conflitos, os estadistas europeus procuraram preservar a cooperação que tinha existido aquando da aliança contra Napoleão. Com este objectivo em mente, os grandes poderes da época propuseram um processo de consultas entre eles durante períodos de crises para encontrar soluções não violentas para os problemas que enfrentavam. Como afirma Jervis, «[Estados-Nações] não pretendiam maximizar os próprios poderes individuais, eles habitualmente não tomavam partido do enfraquecimento e vulnerabilidades temporárias de outros, eles fizeram mais concessões do que necessitavam e não se prepararam para a guerra ou a ameaça do uso da força quando outros se mostravam recalcitrantes» (1982, p. 363).

O Concerto da Europa baseava-se em certas normas e princípios que restringiam os grandes poderes nas suas acções, dando-lhes a oportunidade de procurar soluções pacíficas. Richard Elrod afirma que «o Concerto da Europa foi... uma norma conceptual, entre os grandes poderes acerca dos métodos próprios e permissíveis da política internacional. Gradualmente, incorporou um código de conduta para o comportamento internacional, que transcendeu divisões ideológicas entre

três Estados orientais conservadores e os Estados liberais ocidentais» (1976, p. 163).

As diferenças ideológicas eram menos importantes e precedidas pelos interesses de estadistas na sobrevivência e prosperidade de toda a Europa. «Havia uma sensação que os destinos dos grandes poderes estavam unidos e que a Europa iria prosperar ou sofrer juntamente» (Jervis, 1982, p. 364). Disto é possível ver que o Concerto da Europa cumpre claramente os requerimentos da teoria de regimes, excepto no caso de especificidade do «*issue-area*». E, portanto, possível existir um regime como definimos originalmente? A especificidade da condição do «*issue-area*» pode ser demonstrada na época contemporânea, em parte devido ao impacte das armas nucleares. Até agora, a discussão sobre regimes de segurança tem sido processada sem se falar em nenhum período específico de tempo. Por este motivo, é imperativo examinar as possibilidades para um regime internacional de segurança na era nuclear. Até que ponto é que as armas nucleares são revolucionárias e tenham alterado a forma como Estados-Nações alcançam segurança e até que ponto é que a propensão para a criação de regimes de segurança é simultaneamente afectado?

Em primeiro lugar devemos estabelecer que as armas nucleares não resultaram numa mudança substancial do sistema internacional. A arena internacional continua a ser caracterizada por Estados-Nações soberanos que actuam entre eles em condições anárquicas. Como afirma Michael Mandelbaum, «as fundações das relações internacionais não mudaram... A anarquia liga o mundo desde há vinte anos para cá com o presente» (1981, p. 7). A mudança da política internacional de um sistema multipolar antes da Segunda Guerra Mundial para um sistema bipolar depois da guerra pode ser visto, em termos gerais, como o alargamento do prejuízo que somente deixou os Estados Unidos da América e de uma forma menor a União Soviética em posições de grande poder. As armas nucleares perpetuaram esta bipolarização mas não contribuiu necessariamente para o seu surgimento, devido ao facto de que só os Estados Unidos da América possuíam armas nucleares logo após o fim da guerra. Uma ênfase em assuntos ideológicos e o medo generalizado do comunismo também exacerbou esta condição, que tendia a forçar os Estados-Nações num «campo» ou noutro. A despeito de opiniões divergentes, as armas nucleares não alteraram os elementos centrais do sistema internacional, nem provocaram nenhum efeito dramático na maneira como os Estados-Nações, superpotências, grandes, médios, pequenos e fracos, conduzem as suas relações externas. O que as armas nucleares afectaram foi a forma como os Estados-Nações, particularmente as superpotências, vêem a guerra e a gestão de conflitos.

Embora os Estados Unidos e a União Soviética continuem a acumular arsenais nucleares perigosíssimos, isto nunca resultou no confronto directo entre as duas superpotências. Pode este fenómeno ser atribuído às armas

nucleares? Mandelbaum responde: «Não pode ser afirmado com a certeza absoluta, e com clareza, que os Estados Unidos e a União Soviética tenham mantido a sua rivalidade antes duma guerra porque e somente devido à existência de armas nucleares... O mundo, possivelmente, deve esta paz relativa de que tem gozado desde 1945 à distribuição bipolar do poder» (1981, p. 8).

Contudo, parece-nos que os potenciais efeitos devastantes das armas nucleares tiveram alguma influência no processo político. Enquanto que as armas nucleares não mudaram o sistema internacional, tiveram no entanto um efeito no comportamento das superpotências, especialmente nas suas relações bilaterais. As superpotências são mais cautelosas, prudentes e atentas ao poder destrutivo que pode ser causado por uma guerra nuclear. Até que ponto é que as armas nucleares têm um efeito mitigante nas confrontações entre as superpotências também se pode afirmar que têm um efeito nas possibilidades da formação de um regime. Mandelbaum afirma que «houve um esforço consciente da parte das superpotências para gerirem conflitos e prevenirem a erupção de guerras entre os Estados mais importantes e pela distribuição do poder militar no sistema de tal forma que nenhum Estado espere ganhar vantagens sobre outros»<sup>3</sup> (Mandelbaum, 1981, p. 11).

E dentro destas regras de conduta que nós podemos tentar encontrar a existência de regimes internacionais.

Num artigo acerca da capacidade de Estados-Nações aprenderem a viver numa era nuclear, Joseph S. Nye (1987) providencia a análise mais compreensiva das relações entre as superpotências em termos de teorias de regimes internacionais. Nye afirma que é mais frutífero analisar as relações entre os Estados Unidos e a União Soviética porque incorporam um certo número de regimes internacionais de segurança, em vez de um. Este argumento será provavelmente mais adequado aos nossos requisitos deficionais sobre a especificidade de «*issue-area*» e de outros exemplos que foram dados anteriormente. Além disto, Nye concilia o aparecimento de regimes de segurança com o grau de aprendizagem dos efeitos nucleares<sup>4</sup>.

Uma das primeiras áreas debaixo de consideração é aquela que envolve o poder destrutivo das armas nucleares. Nye afirma que durante décadas as superpotências reconsideraram as suas intenções e políticas originais acerca do uso de armas nucleares<sup>5</sup> devido aos novos conhecimentos obtidos acerca do poder destrutivo dessas armas; as duas superpotências já reconhecem o prejuízo colateral extenso e do meio ambiente em caso de confronto nuclear. Estes conhecimentos resultaram na aceitação da teoria de destruição assegurada e, conseqüentemente, no compromisso político de «não ser o primeiro a usar armas nucleares entre as duas superpotências»<sup>6</sup>. Nye conclui que existe um regime parcial na área do poder destrutivo devido à recusa oficial americana de adoptar uma política de não serem os primeiros a usarem armas nucleares «*no first use policy*». De acordo com a nossa análise, o regime de segurança

delineado por Nye malogra-se num número de áreas: a «*issue-area*» é suficientemente limitada para satisfazer as condições de especificidade; e existem valores comuns, em termos de interesses mútuos das superpotências para evitarem uma guerra nuclear total devido ao poder destrutivo das armas nucleares. A questão central de associação voluntária para a promoção da cooperação na prossecução de interesses não seja cabalmente preenchida. As superpotências não cooperam entre si no estabelecimento das suas respectivas doutrinas. Pelo contrário, a sua admissão da necessidade de prevenir guerras nucleares surgiu gradualmente como resultado de negociações intergovernamentais muito complexas e por vezes controversas e como resultado da mudança de opiniões acerca da credibilidade de várias estratégias nucleares. Devido ao facto de que eles concordam acerca do poder destrutivo de armas nucleares isto não resultou da cooperação nem da adesão a quaisquer regras.

Nem sequer existem quaisquer coacções de interesses a curto prazo; a verdade é que ambas as partes se contiveram no ataque ao adversário o que pode ser claramente atribuído à promoção de interesses próprios em termos de manutenção e preservação própria. Mas um elemento de cooperação não está presente. As suas políticas surgiram de uma formulação independente de política baseada em tais factores como: restrições económicas e financeiras, assuntos domésticos e crença acerca da posição do adversário. Isto leva à conclusão que um regime parcial em termos de poder destrutivo ao qual Nye se refere não é um regime. As relações entre as superpotências nesta área implicam uma política de colaboração mas isto não é devido à cooperação ou adesão a quaisquer regras.

Uma segunda área na qual Nye argumenta que existe um regime de segurança é em relação ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Durante as décadas de 1950 e 1960, em primeiro lugar os Estados Unidos e depois a União Soviética promoveram a proliferação de tecnologia nuclear. Embora tenham dado ênfase ao seu uso pacífico em vez de uso militar, num espaço curto de tempo concluíram que não poderiam controlar a aplicação de tecnologia militar nuclear pelos seus aliados. Após a França ter desenvolvido o seu arsenal nuclear na década de 1960, o medo de que outros Estados-Nações fizessem o mesmo — a Alemanha Federal em especial — levaram as lideranças dos Estados Unidos e União Soviética a repensarem as suas posições de «*porta aberta*» acerca de tecnologia militar em geral e nuclear em particular.

Inicialmente, cada superpotência tentou unilateralmente impor restrições na proliferação e aplicação de tecnologia militar nuclear. De acordo com Nye, os problemas que confrontaram a perspectiva unilateral foi que «quando Khrushchev concluiu que esta política (de providenciar tecnologia nuclear aos aliados) envolvia grandes riscos com as armas nucleares chinesas do que se entendia originalmente, ele tentou controlar o seu aliado chinês confrontando o seu adversário americano e

proclamando a sua liderança na aliança sino-soviética. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos estavam a tentar a contrabalançar: 1) participar no controle operacional da dissuasão nuclear com os seus aliados; 2) e, o desejo de desenvolver normas amplas para tardar a proliferação de armas nucleares» (1987, p. 392).

No meio da década de 1960 ambas as partes concluíram a futilidade dos seus esforços e a trabalharem em conjunto para procurarem uma solução comum. O resultado foi um certo número de acordos e tratados internacionais para regularem a proliferação e para inspeccionarem por razões de segurança o seu uso. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear e outras instituições<sup>7</sup> foram fruto da cooperação entre as superpotências que lhes conferiram medidas de controle sobre a extensão e a proliferação de armas nucleares, que lhes era impossível obter individualmente.

Este exemplo aproxima-se muito do conceito e regime delineado neste artigo. As superpotências entraram voluntariamente em acordos e instituições para promoverem a cooperação na prossecução dos seus interesses. Com este fim em mente, eles rejeitaram a sua independência e foram constrangidos nas suas acções por regras e normas estabelecidas pelos dois arranjos explícitos e implícitos de não proliferação. Embora os seus pontos de vista divergissem antes do meio da década de 1960, gradualmente deu-se uma convergência de opiniões que levaram à cooperação e à formação de um regime. Finalmente, o regime é edificado numa área específica que dá espaço de manobra para a articulação e pormenorizada de regras e procedimentos<sup>8</sup>.

Embora possa ser determinado que as relações entre as superpotências nesta área é baseada em interesses de aversões comuns; isto é, no interesse de ambas as superpotências prevenirem a proliferação nuclear; também pode ser visto como uma forma de promover a paz, e que o motivo imediato é evitar certos resultados, nomeadamente a proliferação nuclear. Pode-se assumir que ambas as superpotências preferem a paz em vez da guerra; mas os métodos para alcançarem esse mesmo objectivo são fundamentalmente diferentes.

Similarmente, a área de cooperação no campo do poder destrutivo (que Nye classifica como sendo um regime de segurança embora nós não partilhemos da mesma opinião) pode ser também visto como uma aversão comum. A cooperação resulta mais do desejo de evitar efeitos negativos do que produzir alguma espécie de benefícios. Além disto, a cooperação noutras áreas tais como aquelas que lidam com problemas de controle tenham resultado de um desejo mútuo de reduzir as possibilidades de acidentes nucleares.

Nestes termos pode-se concluir que regimes de segurança como foram delineados nesta análise, não podem existir como tais. Os requisitos do *dilema de segurança* são tais que Estados-Nações estarão sempre preocupados com as intenções dos outros. Embora a cooperação e, mesmo regimes internacionais se possam formar noutras áreas — comércio, questões financeiras e monetárias, etc. — as questões de



segurança são muito nebulosas e sensíveis para os Estados-Nações assumirem riscos indesejáveis. Este ponto é realçado e enaltecido por Charles Lipson quando afirma que existe «um perigo especial de deserção». Ele significa com isto que os regimes de segurança, ao contrário de assuntos económicos e financeiros, a penalidade para a cooperação que não é recíproca é devastante — se um Estado-Nação adere às regras, enquanto outro não. O custo para o primeiro Estado-Nação pode ser tão sério que pode resultar na sua própria aniquilação (1984, p. 14). O perigo de deserção e os custos a longo prazo que iriam ser acarretados pelo Estado-Nação que não deserta estão constantemente presentes como avisos dos riscos associados com a cooperação. Desta forma, os estadistas tentam sempre minimizar os riscos inerentes à cooperação de segurança limitando o raio de acção e objectivos dessa mesma cooperação.

Isto não quer dizer que a cooperação a nível internacional para a promoção de maior segurança não aconteça. Acordos para controlar a proliferação de armas nucleares, inspecção de estabelecimentos nucleares e a prevenção de acidentes nucleares têm contribuído de uma forma significativa para a manutenção de paz e estabilidade entre as superpotências. A cooperação tem conduzido a tratados de controle de armas e mesmo num tratado de redução de armas nucleares de alcance médio, cujos efeitos não devem ser considerados irrelevantes. A lição que se pode tirar desta análise é que a cooperação na arena internacional é um fenómeno delicadíssimo que tem que ser fomentado cautelosamente para evitar situações de exploração e de descálculo. Regimes de segurança não explicam esta anomalia, embora nos dêem um ponto de referência acerca do modelo de cooperação por onde uma análise objectiva deve ter início.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Para uma melhor elucidação acerca das teorias de jogos cf. ROBERT JERVIS, 1978, pp. 167-214; e KENNETH A. OYE, 1986, pp. 1-15.

<sup>2</sup> Embora a paz prevalecesse de 1815 até à Guerra da Crimeia, Jervis afirma que este período durou de 1815 a 1823 e que constituiu um regime de segurança porque corresponde ao período dos congressos dos grandes poderes. Cf. Jervis, 1982, pp. 362-365.

<sup>3</sup> É para além do âmbito deste artigo debater os benefícios da bipolaridade e da multipolaridade para a paz. Para maiores informações consultem KENNETH N. WALTZ, *Theory of International Politics*.

<sup>4</sup> Nye usa este termo para descrever o processo pelo qual os interesses de Estados-Nações se modificam quanto mais eles aprendem ou descobrem acerca dos efeitos das armas nucleares. Quanto mais claramente e sem ambiguidades é uma área, maior é a facilidade de aprendizagem nuclear e maiores as possibilidades de cooperação (Nye, 1987, pp. 382-385). Nye usa esta lógica em diversas áreas dentro da dimensão da cooperação.

---

<sup>5</sup> «Os Estados Unidos agilmente consideraram usar armas nucleares a um alto nível diversas vezes na década de 1950 (Coreia, Dienbien Phu, Formosa)... No tempo de Stalin, as armas nucleares eram vistas como instrumentos de bombardeamento...» (Nye, 1987, p. 386).

<sup>6</sup> Nye afirma que enquanto a posição pública dos Estados Unidos rejeita a política de não serem os primeiros a usarem armas nucleares, mas por motivos de outras promessas políticas feitas com os seus aliados da NATO, a posição verídica e actual é que os Estados Unidos não acreditam profundamente no poder persuasivo da política de «first use».

<sup>7</sup> Para mais informações cf. WILLIAM C. POTTER, *Nuclear Power and Nonproliferation*.

<sup>8</sup> Presentemente existe um debate acerca da eficácia de regimes de não proliferação, assim como uma especulação acerca do seu colapso. Uma evolução deste debate não é o objectivo deste artigo. Para maiores detalhes acerca deste conceito cf. JOSEPH NYE, «Maintaining a Non-Proliferation Regime», in George Quester, ed., 1981, *Nuclear Proliferation: Breaking the Chain*.