

O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA

Soberania: concepções alternativas e normas contestadas

Stephen D. Krasner

Departamento de Ciência Política da Universidade de Stanford, Califórnia

Artigo preparado para a Conferência sobre a Sociedade Internacional e a Paz de Vestefália, Cursos da Arrábida, Agosto de 1998 (coordenada por João Marques de Almeida). Uma versão mais desenvolvida pode encontrar-se na obra do autor, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*: Princeton, Princeton University Press, 1999.

Tradução: Marta Duarte

A soberania e os seus descontentes

Alguns analistas argumentam que a soberania tem vindo a ser corroída por um aspecto do sistema internacional contemporâneo, a globalização. Outros defendem que a soberania tem sido preservada – mesmo nos Estados de governos com recursos muito limitados – por outro aspecto do sistema, o reconhecimento mútuo e as expectativas partilhadas gerados pela sociedade internacional. Há analistas que são da opinião que o alcance da autoridade do Estado tem vindo a ampliar-se ao longo do tempo, ao passo que para outros a capacidade do Estado para exercer um controlo eficaz tem vindo a diluir-se. Alguns analistas sugerem que normas novas, como os direitos humanos, representam um corte fundamental com o passado, ao passo que outros encaram estes valores como uma mera manifestação das preferências dos detentores do poder. Alguns especialistas de política internacional tomam a soberania como uma assunção analítica, outros consideram-na uma descrição da prática dos actores, e outros ainda uma gramática geradora¹.

Esta confusão, por um lado, decorre do facto do termo soberania ter sido usado de diferentes formas; por outro lado, revela a incapacidade para reconhecer que as normas e regras de qualquer sistema institucional internacional, incluindo o sistema de Estados soberanos, terão sempre uma influência limitada e estarão sempre a ser postas em causa, devido a contradições lógicas (não-intervenção versus a promoção da democracia, por exemplo), a uma ausência de dispositivos institucionais para a resolução de conflitos (a definição de um sistema internacional), a assimetrias de poder entre os principais actores, nomeadamente os Estados, e aos incentivos diferentes com que cada governante é confrontado. No ambiente internacional, as acções serão associadas apenas remotamente a um qualquer conjunto de normas, independentemente do conjunto escolhido. A justificação para a contestação das normas específicas, tais como a autonomia de Estados individualizados, poderá mudar ao longo do tempo, por exemplo devido à tolerância religiosa para com os direitos das minorias, mas essa contestação será persistente. A concepção convencional de que o sistema de Estados soberanos é caracterizado por práticas que reflectem dispositivos institucionais claros, como a soberania interna e

externa, nunca forneceu uma descrição precisa do ambiente internacional. Alguns dos desafios específicos à soberania na era contemporânea são relativamente novos, tais como os direitos humanos, mas a natureza fundamental desses desafios, ou seja, as pretensões dos actores externos a influenciar as estruturas de autoridade dos Estados-alvo, tem vindo a acentuar-se.

O termo soberania tem sido usado com quatro acepções distintas – soberania internacional legal, soberania de Vestefália, soberania interna e soberania interdependente. A soberania legal internacional refere-se às práticas associadas ao reconhecimento mútuo entre entidades territoriais que têm uma independência jurídica formal. A soberania de Vestefália refere-se à organização política baseada na exclusão de actores externos das estruturas de autoridade dentro de um dado território. A soberania interna refere-se à organização formal da autoridade política no interior do Estado – monarquia versus república, ou unitário versus federal, por exemplo – e à capacidade das autoridades públicas exercerem um controlo efectivo dentro das fronteiras dessa entidade política. Finalmente, a soberania interdependente refere-se à capacidade das autoridades públicas de regularem o fluxo de informação, ideias, bens, pessoas, poluentes, ou capital, através das fronteiras do seu Estado.

A soberania legal internacional e a soberania de Vestefália envolvem questões de autoridade e legitimidade, mas não de controlo. Ambas têm regras claras ou lógicas de aplicabilidade. A regra da soberania legal internacional é o reconhecimento extensível a entidades territoriais que possuem uma independência jurídica formal. A regra da soberania vestefaliana é a exclusão de actores externos, quer de facto quer de jure, do território de um Estado. A soberania interna envolve autoridade e controlo, quer a especificação da autoridade legítima dentro de uma entidade política, quer a extensão do exercício efectivo dessa autoridade. A soberania interdependente ocupa-se exclusivamente do controlo, e não da autoridade, ou seja, da capacidade de um Estado regular os movimentos através das suas fronteiras².

Os diversos tipos de soberania não são necessariamente co-variáveis. Um Estado pode possuir um tipo de soberania mas não outro. O exercício de um tipo de soberania, por exemplo a soberania legal internacional, pode debilitar outro tipo de soberania, como a soberania de Vestefália, se os dirigentes de um Estado acordarem no reconhecimento de estruturas de autoridade externa, como tem sido o caso dos membros da União Europeia. Um Estado como Taiwan, por exemplo, pode deter soberania vestefaliana mas não soberania legal internacional. Um Estado pode ter soberania legal internacional, ser reconhecido por outros Estados, mas ter uma soberania interna muito limitada, tanto no sentido de uma estrutura estabelecida de autoridade como na capacidade dos seus dirigentes exercerem controlo sobre o que acontece no interior do seu próprio território. Nos anos 90 do século xx, alguns Estados falhados em África, como a Somália, são disso tristes exemplos. Um Estado pode ter soberania legal internacional, de Vestefália, e estruturas estabelecidas de autoridade interna e continuar com uma capacidade muito limitada de regulação dos fluxos transfronteiriços e dos consequentes impactos internos, uma situação que muitos observadores contemporâneos consideram ser um resultado da globalização.

Este artigo não se ocupa de todas as características que têm estado associadas ao termo soberania. Pelo contrário, apenas se debruça sobre a soberania vestefaliana e a soberania legal internacional. Autoridade e controlo internos, e a regulamentação de movimentos

transfronteiriços, serão apenas examinados na medida em que tenham algum impacto em questões associadas ao reconhecimento e exclusão de actores externos das estruturas internas de autoridade.

Todos os ambientes políticos e sociais são caracterizados por duas lógicas de acção, aquilo que James March e Johan Olsen denominaram lógica de consequências previstas e lógica de aplicabilidade. A lógica de consequências previstas vê a acção política e seus resultados, incluindo as instituições, como o produto de um comportamento de cálculo racional tendo em vista a maximização de um dado conjunto de preferências inexplicáveis. A teoria dos jogos clássica e a economia neoclássica são exemplos bem conhecidos. A lógica da aplicabilidade entende a acção política como um produto de regras, papéis e identidades. As identidades especificam um comportamento apropriado numa dada situação. A questão não é como é que eu posso maximizar o meu interesse próprio mas como é que devo agir dada esta circunstância particular. Várias abordagens sociológicas são disto exemplo³.

Estas duas lógicas não são mutuamente incompatíveis mas a sua importância varia consoante os contextos. Se uma lógica de aplicabilidade não é ambígua e as consequências de cursos de acção alternativos não são claras, o comportamento dos actores (em primeiro lugar, dos governantes) será previsivelmente determinado pelos seus papéis. Se os actores se encontrarem numa situação em que tenham papéis e regras múltiplos e contraditórios, ou nem sequer tenham regras, mas em que os resultados de diferentes cursos de acção sejam óbvios, prevalecerá uma lógica de consequências⁴. Numa entidade política solidamente estabelecida, uma lógica de aplicabilidade pesará muito, embora no interior dos limites impostos por papéis específicos (presidente, general, senador, eleitor) os actores também calculem o curso de acção que maximizará os seus interesses. Mesmo em situações muito estáveis, tais como os governos locais na Suécia, que Nils Brunsson usa para motivar o seu estudo do que engenhosamente chamou hipocrisia organizada, os actores nunca se conformam por completo com a lógica de aplicabilidade associada aos seus papéis específicos; também se envolvem num comportamento puramente instrumental gerado por uma lógica de consequências previstas⁵.

O principal argumento discordante deste artigo é que o sistema internacional é um ambiente em que a lógica das consequências domina a lógica da aplicabilidade (pelo menos a lógica da aplicabilidade associada com o que foi denominado sociedade internacional). Os actores encarnam múltiplos papéis, tais como chefe de Estado, representante diplomático, líder governamental, funcionário partidário, representante étnico, avatar revolucionário, ou profeta religioso, que implicam regras conflituais para a acção. Regras internacionais como a não-ingerência em oposição à protecção dos direitos humanos podem ser contraditórias e não há qualquer estrutura de autoridade para dirimir tais controvérsias. Na maior parte dos casos os papéis internos serão mais vinculativos do que os internacionais, porque é mais natural que a autoconceptualização de qualquer líder político seja dominada pela lógica da aplicabilidade interna do que pela lógica de aplicabilidade internacional. Além disso, o sistema internacional é caracterizado por assimetrias de poder. Os actores mais fortes podem, em alguns casos, conquistar os mais fracos eliminando a existência de um Estado, embora não desafiando necessariamente os princípios gerais associados à soberania westfaliana ou à soberania legal internacional. A conquista limita-se a alterar as fronteiras. Mas os dirigentes podem também escolher

reconfigurar as estruturas de autoridade internas noutros Estados, aceitando a sua independência jurídica mas comprometendo a sua autonomia de facto, numa política que assim viola a soberania de Vestefália. Os Estados mais fortes podem escolher entre regras diferentes, seleccionando aquela que melhor se adequar aos seus objectivos instrumentais, como as potências europeias fizeram durante a era do colonialismo, quando «ressuscitaram formas pré-vestefalianas de soberania dividida», tais como os protectorados e os Estados subordinados⁶. No ambiente internacional os papéis e as regras não são irrelevantes, mas serão menos restritivos do que noutras situações políticas por causa de lógicas de aplicabilidade conflituais, da ausência de mecanismos de desempate entre regras concorrentes, e das assimetrias de poder entre Estados.

As abordagens dominantes da política internacional nos Estados Unidos, o neo-realismo e o neoliberalismo, empregam uma lógica de consequências embora a sua ontologia – concepção dos Estados como actores autónomos racionais unificados – não seja apropriada para a compreensão de alguns elementos de soberania, especialmente na medida em que a autonomia interna dos Estados tem vindo a ser comprometida. Várias tentativas de uso da lógica da aplicabilidade, ensaiadas especialmente pela escola inglesa e pelos tratamentos construtivistas mais recentes, subestimam a importância do poder e do interesse e sobrestimam o impacto dos papéis e regras internacionais, por oposição aos internos.

A soberania legal internacional e a soberania vestefaliana são mais eficazmente conceptualizadas de outras formas. A soberania legal internacional é uma estratégia estável evolucionista fraca, um produto de equilíbrio que evoluiu ao longo do tempo sob condições de formação imperfeita. A maior parte das vezes é a preferida, mas está sujeita a ser invadida por outras formas institucionais (mutantes neutros), tais como a União Europeia e a Commonwealth britânica, que com ela coexistem mas que não a invalidam. A soberania vestefaliana é um exemplo de hipocrisia organizada; o princípio da autoridade exclusiva tem sido amplamente reconhecido e, ao mesmo tempo, frequentemente violado⁷.

O ponto de partida para esta análise, os pressupostos ontológicos, são os governantes. São os governantes, e não os Estados, nem o sistema internacional, que fazem escolhas sobre políticas, regras e instituições. O respeito pela soberania legal internacional ou pela soberania de Vestefália depende das decisões dos governantes. Não há qualquer estrutura hierárquica que impeça os governantes de violarem a lógica da aplicabilidade associada ao reconhecimento mútuo ou à não-intervenção. Os governantes podem reconhecer, ou não, outro Estado; podem reconhecer entidades que não sejam Estados. Podem intervir nos assuntos internos de outros Estados ou comprometer a autonomia do seu próprio Estado.

Qualquer abordagem que tome como ponto de partida os actores deve começar por formular assunções simples acerca das preferências subjacentes dos actores. Estas preferências têm de ser aplicáveis a todos os actores ao longo do espaço e do tempo. Se as preferências, os interesses subjacentes dos actores, são problemáticas, então as preferências tornam-se algo que requer uma explicação, e não podem ser a explicação em si mesma. A assunção deste artigo é que os governantes querem ficar no poder, e estando no poder querem promover a segurança, a prosperidade, e os valores dos seus constituintes. As formas como alcançarão estes objectivos variam de um Estado para outro. Alguns governantes precisam de cultivar as suas forças armadas; outros precisam

de ganhar uma maioria de votos. Alguns melhorarão a sua posição com a promoção dos direitos humanos; outros com a adopção de um nacionalismo exclusivista. Alguns são altamente dependentes de actores externos para o seu apoio financeiro; outros sustentam-se exclusivamente com recursos internos.

A soberania legal internacional representa um equilíbrio porque tem sido quase universalmente desejada pelos governantes dos Estados. O reconhecimento traz benefícios e não impõe custos. O reconhecimento facilita a assinatura de tratados, concede imunidade diplomática, e oferece uma protecção contra acções legais tomadas noutros Estados. A soberania legal internacional pode indicar aos actores internos que um determinado governante tem mais possibilidades de permanecer no poder, quanto mais não seja porque mais facilmente consegue captar recursos externos.

A soberania legal internacional não é, todavia, um equilíbrio de Nash nem fornece necessariamente um resultado óptimo de Pareto. A soberania legal internacional, a regra de que o reconhecimento mútuo deve estender-se a entidades territoriais formalmente independentes – entidades que seriam os elementos constitutivos do sistema internacional – foi evoluindo ao longo do tempo. Não tem sido universalmente respeitada. O facto de os governantes almejarem o reconhecimento externo não quer dizer que o conseguirão sempre. O não-reconhecimento tem sido usado como um instrumento político. Governantes com autonomia territorial, jurídica e de facto, como os da China comunista entre 1949 e os anos 70, não foram internacionalmente reconhecidos pela maioria dos países. Ao mesmo tempo, os governantes têm reconhecido entidades que não possuem autonomia jurídica formal – a Bielorrússia e a Ucrânia, por exemplo, eram membros das Nações Unidas durante o período soviético. Mesmo entidades sem território têm sido reconhecidas. Os mullahs iranianos tinham mais hipóteses de ficar no poder em 1979 violando a imunidade diplomática (uma regra antiga associada à soberania legal internacional) do que respeitando-a. Estes desvios à norma padrão não têm gerado, contudo, lógicas de aplicabilidade alternativas. O reconhecimento mútuo de entidades territoriais formalmente independentes é a prática geral e as excepções têm sido mutantes neutras que não substituíram a prática prevalecente⁸.

Enquanto que quase todos os Estados no sistema internacional têm gozado de reconhecimento internacional (mesmo se outro tipo de entidades também é reconhecido), muito menos Estados têm gozado da soberania vestefaliana. Os governantes têm-se desviado com frequência do princípio de que os actores externos devem ser excluídos das estruturas de autoridade do interior do seu território ou do de outros Estados. A soberania de Vestefália pode ser violada tanto através da intervenção coerciva como através do convite. Os Estados mais poderosos têm-se envolvido em intervenções, coagindo as autoridades públicas dos Estados mais fracos a aceitar estruturas de autoridade ditadas pelo exterior. Os governantes têm igualmente procedido a convites, política voluntária que compromete a independência das suas próprias entidades políticas, tal como a assinatura de acordos de direitos humanos que estabelecem estruturas judiciais supranacionais, ou a participação em acordos de empréstimo internacionais, que dão ao credor não apenas o direito a ser reembolsado mas também a influenciar instituições e políticas internas. A norma da autonomia, o cerne da soberania vestefaliana, tem sido posta em causa por alternativas que incluem os direitos humanos, os direitos das minorias, a responsabilidade fiscal, e a manutenção da estabilidade internacional. Além

disso, no sistema internacional, as declarações de princípio são às vezes meras racionalizações para a exploração das oportunidades criadas pelas assimetrias de poder. A soberania de Vestefália é um exemplo de hipocrisia organizada. A sua lógica de aplicabilidade, a exclusão de actores externos da distribuição de autoridade interna, tem sido amplamente reconhecida mas também frequentemente violada. Múltiplas pressões têm conduzido a um desfasamento entre a norma de autonomia e a prática real. As palavras e as acções não coincidem. Os governantes podem reafirmar permanentemente o seu compromisso para com a não-intervenção mas ao mesmo tempo tentar alterar as estruturas institucionais internas de outros Estados, justificando esta prática através de normas alternativas, como os direitos humanos ou a oposição ao capitalismo. Os governantes têm de falar para, e assegurar o apoio de, constituintes diferentes que fazem exigências contraditórias⁹. Os grupos nacionalistas agitam-se pelo fim da influência externa; o fmi reivindica legitimidade para influenciar a formulação de políticas internas. Os governantes podem prometer a não-ingerência aos primeiros, ao mesmo tempo que aceitam os termos condicionais do segundo. Para os governantes que fazem as suas escolhas num ambiente anárquico em que há muitas exigências, múltiplas normas, assimetrias de poder, e uma ausência de estruturas de autoridade para a tomada de decisões, aderir à soberania de Vestefália pode ou não maximizar a sua utilidade.

Os acordos institucionais no sistema internacional apenas podem ser compreendidos se fizermos a distinção entre soberania vestefaliana e soberania legal internacional. Os resultados no sistema internacional são determinados por dirigentes cuja violação de, ou adesão a, princípios internacionais é baseada em cálculos de interesses materiais e ideais, e não em práticas tomadas como adquiridas, derivadas de estruturas institucionais muito abrangentes ou gramáticas generativas há muito enraizadas. A hipocrisia organizada tem sido o estado de coisas habitual para questões relacionadas com a soberania vestefaliana porque os governantes estão frequentemente interessados em comprometer a autonomia do seu Estado, ou de outros Estados. As normas associadas à soberania de Vestefália têm sido separadas da acção porque os estímulos dos governantes são multifacetados, os recursos à sua disposição podem ser muito assimétricos, e certas normas são confrontadas com alternativas.

Contrastando com isto, a soberania legal internacional tem sido mais amplamente respeitada. O reconhecimento é normalmente estendido a entidades com território e independência jurídica formal. E as excepções, o não-reconhecimento de Estados juridicamente independentes, o reconhecimento de entidades sem território ou independência jurídica formal, e as violações de imunidade diplomática, não têm gerado lógicas de aplicabilidade alternativas. A soberania legal internacional é um equilíbrio estável, embora possa coexistir com práticas alternativas.

Quatro significados para a soberania

O termo soberania tem sido comumente utilizado em pelo menos quatro sentidos: soberania interna, que se refere à organização da autoridade pública no seio de um Estado e ao nível de controlo efectivo exercido pelos que detêm a autoridade; soberania interdependente, que se refere à capacidade das autoridades públicas controlarem os movimentos transfronteiriços; soberania legal internacional, que se refere ao reconhecimento mútuo dos Estados; e soberania vestefaliana, que se refere à exclusão de

actores externos das configurações de autoridade interna. Estes quatro significados de soberania não estão logicamente emparelhados, nem têm co-variado na prática.

Nos quatro significados do termo existe uma distinção fundamental entre autoridade e controlo. A autoridade envolve o direito mutuamente reconhecido de um actor desenvolver tipos específicos de actividades. Se a autoridade for eficaz, a força e a compulsão não têm de ser exercidas. A autoridade e o controlo seriam os objectivos. Mas o controlo pode ser alcançado simplesmente através do uso da força bruta, sem reconhecimento mútuo da autoridade. Na prática, a distinção entre controlo e autoridade pode ser nebulosa. Uma perda de controlo durante um período de tempo pode levar a uma perda de autoridade. O exercício efectivo do controlo, ou a aceitação de uma regra por razões puramente instrumentais, pode gerar novos sistemas de autoridade. Se uma prática funciona, os indivíduos podem passar a encará-la como uma obrigação normativa e não apenas como instrumentalmente eficaz; da mesma forma, se uma regra mutuamente aceite não consegue controlar o comportamento, a sua autoridade, com o tempo, pode ser rejeitada¹⁰. Em muitas situações políticas e sociais tanto uma lógica de consequências, na qual o controlo é a questão central, como uma lógica de aplicabilidade, associada a autoridade, podem afectar o comportamento dos actores¹¹.

A soberania de Vestefália e a soberania legal internacional referem-se exclusivamente às questões de autonomia: será que o Estado tem a capacidade para excluir actores externos? Será que um Estado é reconhecido como tendo a autoridade para se envolver em acordos internacionais? A soberania interdependente refere-se exclusivamente ao controlo: será que um Estado consegue controlar os movimentos através das suas fronteiras? A soberania interna é usada em sentidos que se referem à autoridade e ao controlo: que estruturas de autoridade são reconhecidas dentro de um Estado? Quão efectivo é o seu nível de controlo? Uma perda de soberania interdependente (controlo sobre fluxos transfronteiriços) implica quase certamente uma perda de soberania interna no sentido de controlo interno, mas não implica necessariamente que o Estado tenha perdido autoridade interna¹². Daniel Deudney também chamou a atenção para as diferentes modalidades em que o termo soberania tem sido usado e confundido. Deudney define soberania como a fonte última de autoridade numa dada entidade política. «Este significado de soberania», diz, «é muitas vezes fundido com as questões de autoridade, que se refere ao exercício de poder legítimo (o que é aqui denominado um aspecto da soberania interna), autonomia, que se refere à independência de uma entidade política perante outras entidades políticas (o que é aqui denominado de soberania vestefaliana), e autonomia reconhecida, que envolve os direitos, papéis e responsabilidades da pertença a uma sociedade de Estados (que neste artigo se denomina soberania legal internacional)»¹³. Embora Philip Cerny não use explicitamente o termo soberania, ele também faz um conjunto de distinções que reconhecem a diferença entre autonomia interna e externa. Internamente os Estados podem ser fortes ou fracos. Externamente podem ser dependentes ou autónomos. Um Estado que é internamente fraco e externamente dependente é classificado de penetrado por Cerny¹⁴.

Soberania interna

A história intelectual do conceito de soberania está mais intimamente associada a autoridade interna. Como é que a autoridade pública é organizada no interior do Estado? Com que eficácia é exercida? Bodin e Hobbes, os dois mais importantes teóricos da

soberania, desejavam fornecer uma lógica intelectual para a legitimidade de algumas fontes finais de autoridade dentro do Estado. Ambos pretendiam enfraquecer o apoio às guerras religiosas que dilaceravam a França e a Inglaterra, demonstrando que a revolta contra o soberano nunca poderia ser legítima¹⁵. Strayer, no seu estudo sobre os primórdios do Estado, sugere que, «para os que eram cépticos quanto ao direito divino dos monarcas havia a teoria de que o Estado era absolutamente necessário para o bem-estar humano, e que a concentração de poder a que chamamos soberania era essencial para a existência do Estado»¹⁶. F. H. Hinsley escreve, «[...] no início, de qualquer maneira, a ideia de soberania era a ideia de que existe uma autoridade política final e absoluta na comunidade política; e que tudo o que precisa de ser acrescentado para completar a definição consiste nas seguintes palavras: «e nenhuma autoridade final e absoluta existe em mais parte alguma»¹⁷. Teóricos mais tardios, de Locke a Mill, de Marx a Dahl, têm posto em causa a necessidade de uma fonte final de autoridade, mas o trabalho de todos estes autores ocupa-se em primeiro lugar da organização da autoridade no seio do Estado.

As entidades políticas podem ser organizadas de formas diferentes, sem levantarem questões quer à soberania legal internacional quer à vestefaliana. A autoridade pode estar concentrada nas mãos de uma entidade apenas, como Bodin e Hobbes defendiam, ou dividida entre diferentes instituições, como é o caso dos Estados Unidos. Podem existir estruturas federais ou unitárias. O único ponto em que a organização da autoridade interna pode afectar a soberania legal internacional ocorre no caso de confederações em que as unidades individuais do Estado têm alguma capacidade para conduzir relações externas. Era este o caso, por exemplo, da Baviera, que retinha o direito a uma representação estrangeira independente, embora por questões honorárias, após a unificação alemã de 1870¹⁸.

A eficácia das autoridades políticas no interior das suas fronteiras pode também variar sem influenciar empiricamente ou logicamente a soberania legal internacional ou vestefaliana. Quer operem num Estado parlamentar ou presidencial, monárquico ou republicano, autoritário ou democrático, os líderes políticos podem conseguir controlar, ou não, os desenvolvimentos no interior do seu próprio território. Podem conseguir, ou não, manter a ordem, cobrar impostos, regular a pornografia, reprimir o uso de drogas, impedir o aborto, minimizar a corrupção, ou controlar o crime. Um Estado com um controlo interno efectivo muito limitado pode ainda gozar de completa soberania legal internacional e vestefaliana. Pode continuar a ser reconhecido como juridicamente igual pelos outros Estados, e os seus representantes podem continuar a exercer na totalidade os seus direitos de voto nas organizações internacionais. Além disso, a soberania vestefaliana de um Estado ineficaz não ficará necessariamente comprometida. Os líderes internos podem continuar a excluir actores externos, especialmente se estes actores não estiverem muito interessados nos acontecimentos locais. A soberania interna, a organização e eficácia da autoridade política, é a questão mais importante para a análise política, mas a organização da autoridade no seio de um Estado e o nível de controlo de que o Estado goza não estão necessariamente relacionados com a soberania de Vestefália ou a soberania legal internacional.

Soberania interdependente

No discurso contemporâneo, é um lugar comum observar que a autoridade do Estado está a ser corroída pela globalização. Este género de análises preocupa-se fundamentalmente com questões de controlo, e não de autoridade¹⁹. A incapacidade para regular o fluxo de bens, pessoas, poluentes, doenças, e ideias através das fronteiras territoriais tem sido descrita como uma perda de soberania²⁰. No seu estudo clássico, *The Economics of Interdependence* (1968), Richard Cooper defendia que num mundo de grandes mercados de capitais abertos os Estados mais pequenos não seriam capazes de controlar a sua própria política monetária porque não poderiam controlar os movimentos transfronteiriços de capital. James Rosenau sugere em *Turbulence in World Politics* (1990) que a própria natureza do sistema internacional se encontra em mutação. O leque de actividades sobre as quais os Estados podem exercer um controlo eficaz está a diminuir. Emergiram novas questões, como «a poluição atmosférica, o terrorismo, o narcotráfico, as crises monetárias e a sida», que são produto de interdependência ou de novas tecnologias, e que são transnacionais em lugar de nacionais. Os Estados não têm soluções para estes e outros problemas²¹.

Enquanto que uma perda de soberania interdependente não implica necessariamente algo sobre a soberania interna entendida como a organização dos centros de decisão autorizados, ela debilita a soberania interna compreendida simplesmente como controlo. Se um Estado não pode regular o que passa pelas suas fronteiras, não terá capacidade para controlar o que se passa no seu interior.

Está longe de ser evidente que o ambiente internacional dos finais do século xx tenha atingido níveis de abertura nunca antes alcançados, os quais implicam pressões novas e imensas sobre os Estados. Em vários aspectos, os mercados de capitais internacionais eram mais abertos antes da Primeira Guerra Mundial do que são agora²². A importância do comércio internacional seguiu uma trajectória similar, crescendo durante a segunda metade do século xix, caindo depois entre a primeira e a quinta décadas do século xx, e crescendo após 1950, atingindo níveis sem precedentes para a maior parte dos Estados, mas não para todos²³. O movimento operário internacional era mais aberto no século xix do que é agora²⁴. Algumas áreas mergulharam mais profundamente no ambiente internacional, em especial a Ásia Oriental, e outras, nomeadamente a maior parte de África, continuam muito isoladas. Não obstante as conclusões a que se chega acerca das mudanças nos fluxos internacionais, as respostas políticas nacionais têm variado consideravelmente. O crescimento dos fluxos transnacionais não tornou os Estados impotentes no que se refere à prossecução de agendas políticas nacionais; o crescimento dos fluxos transnacionais não enfraqueceu necessariamente o controlo estatal. Na verdade, o nível dos gastos governamentais nos países mais desenvolvidos tem aumentado em paralelo com vários aspectos da globalização desde a década de 50²⁵.

A soberania interdependente, ou a sua falta, não está relacionada pela prática ou pela lógica com a soberania legal internacional ou a soberania de Vestefália. Um Estado pode ser reconhecido como juridicamente igual por outros Estados e ao mesmo tempo ser incapaz de controlar os movimentos através das suas fronteiras. Movimentos transfronteiriços isentos de regulação não implicam que um Estado seja sujeito a estruturas externas de autoridade, o que seria uma violação da sua soberania vestefaliana. Na verdade, o institucionalismo neoliberal sugere que as mudanças tecnológicas, que reduziram os custos de transporte e comunicação, conduziram a uma perda de soberania

interdependente que, por sua vez, impeliu os Estados a firmar acordos (um exercício de soberania legal internacional) para a criação de instituições internacionais, algumas das quais comprometem a sua soberania vestefaliana ao estabelecerem estruturas de autoridade exteriores²⁶. Por exemplo, a maior parte dos Estados aderiu ao Fundo Monetário Internacional (fmi). Os Estados mais fracos que procuraram acordos com o Fundo têm, frequentemente, de aceitar requisitos de condicionalidade que envolvem não apenas uma mudança nas suas políticas mas também uma crescente adaptação das suas estruturas institucionais. O facto destas condições terem sido aceites reflecte não apenas o poder do fmi baseado na sua capacidade de conceder empréstimos e de influenciar as decisões de instituições financeiras privadas, mas também o facto das políticas do Fundo terem sido consideradas legítimas pelo menos por alguns dos actores internos dos países devedores.

Por esta razão, os primeiros dois significados de soberania, soberania interdependente e soberania interna, são logicamente distintos das preocupações fundamentais deste artigo – a soberania legal internacional e a soberania vestefaliana. A estrutura da autoridade política interna e a extensão do controlo sobre actividades dentro e para fora das fronteiras territoriais não estão necessariamente relacionadas com o reconhecimento internacional ou a exclusão dos actores externos, embora em termos comportamentais a erosão da soberania interna ou da interdependente possa conduzir os dirigentes a comprometer a sua soberania vestefaliana.

Soberania legal internacional

O terceiro significado do termo soberania, a soberania legal internacional, tem a ver com o estabelecimento do status de uma entidade política no sistema internacional. Será que um Estado é reconhecido por outros Estados? É aceite como juridicamente igual? Os seus representantes têm direito a imunidade diplomática? Pode ser membro de organizações internacionais? Os seus representantes podem entrar em acordo com outras entidades? Este é o conceito mais frequentemente usado no estudo do direito internacional, mas tem sido empregue por académicos e protagonistas das relações internacionais de uma forma mais geral.

O modelo clássico de direito internacional é uma réplica da teoria liberal do Estado. O Estado é tratado ao nível internacional da mesma maneira que o indivíduo ao nível nacional. A soberania, a independência, e o consentimento são comparáveis à posição que o indivíduo ocupa na teoria liberal do Estado²⁷. Os Estados são iguais da mesma forma que os indivíduos são iguais. O conceito de igualdade dos Estados foi introduzido no direito internacional por Vattel em *Le Droit de Gens*, publicado em 1758. Vattel partia da lógica do estado natural. Se os homens fossem iguais no estado natural, então os Estados também seriam livres e iguais e viveriam num estado natural. Para Vattel uma pequena república não era um Estado menos soberano do que um poderoso reino²⁸.

A regra básica para a soberania legal internacional é que o reconhecimento seja extensível a entidades (Estados) com território e autonomia jurídica formal. Esta tem sido a prática comum, mas, como veremos, não exclusiva. Tem havido critérios adicionais aplicados ao reconhecimento de governos específicos, em vez de países; o governo comunista da China, por exemplo, por oposição ao Estado da China. Estas regras adicionais, que têm variado ao longo do tempo, incluem também a capacidade de

defender e proteger um território definido, a existência de um governo estabelecido, e a presença de uma população²⁹.

As regras suplementares para o reconhecimento de governos específicos, por oposição a Estados, nunca foram consistentemente aplicadas. A decisão de reconhecer ou não reconhecer pode ser um acto político que pode fortalecer ou enfraquecer o governo em causa. Os Estados mais fracos por vezes têm argumentado que o reconhecimento de governos deveria ser automático, mas os Estados mais fortes, que podem escolher usar o reconhecimento como um instrumento político, têm rejeitado este princípio. Os Estados têm reconhecido outros governos mesmo quando estes nem sequer exerciam um controlo efectivo sobre o território reivindicado, tal como o reconhecimento alemão e italiano do regime de Franco em 1936, e o reconhecimento americano do governo de Lon Nol do Camboja em 1970. Há Estados que têm continuado a reconhecer governos que perderam o poder, incluindo o reconhecimento mexicano do regime republicano espanhol até 1977, e o reconhecimento do regime nacionalista chinês por todas as principais potências ocidentais até aos anos 70. Há Estados que se têm recusado a reconhecer novos governos mesmo quando estes detêm um controlo efectivo do seu território, como a recusa britânica em reconhecer (durante uma década) os novos Estados independentes da América Latina no início do século xix, a recusa da Rússia czarista em reconhecer a Monarquia de Julho da França até 1832, e a recusa dos Estados Unidos em reconhecer o regime soviético até 1934. No século xx a Grã-Bretanha distinguiu entre o reconhecimento de facto e o de jure, por exemplo reconhecendo o regime de Franco de facto mas continuando a reconhecer o regime republicano de jure. A frequência e eficácia da utilização do reconhecimento ou não-reconhecimento como um instrumento político tem dependido quer da distribuição de poder (políticas conflituais entre as grandes potências reduzem o impacto das políticas de reconhecimento), quer do grau de conflito ideológico³⁰.

Mais interessante na perspectiva desta análise não é o facto de que a governos específicos tenha sido negado ou dado o reconhecimento, mas sim o facto de até entidades, por oposição a governos específicos, que não se conformam com a norma fundamental de aplicabilidade associada à soberania legal internacional, terem sido reconhecidas. Entidades que não têm quer autonomia jurídica formal quer território também já foram reconhecidas. A Índia era membro da Sociedade das Nações e signatária do Tratado de Versalhes apesar de ser uma colónia britânica. Os domínios britânicos foram signatários de Versalhes e membros da Sociedade muito embora a sua independência jurídica em relação à Grã-Bretanha fosse pouco clara. A Índia e as Filipinas foram membros fundadores das Nações Unidas apesar de só se terem tornado formalmente independentes em 1946 e 1947, respectivamente. A Organização de Libertação da Palestina (olp) recebeu o estatuto de observador nas Nações Unidas em 1974, e este estatuto passou a ser de missão em 1988, coincidindo com a declaração de independência da Palestina, apesar da olp não ter nenhum controlo independente sobre o território. A Bielorrússia e a Ucrânia eram membros das Nações Unidas apesar de fazerem parte da União Soviética³¹. Andorra tornou-se membro da onu em 1993 embora a França e a Espanha controlem os seus assuntos de segurança e retenham o direito a nomear dois dos quatro membros do seu Tribunal Constitucional³². Hong Kong tornou-se membro fundador da Organização Mundial do Trabalho apesar da China, de que Hong Kong era formalmente uma parte, não pertencer a tal organização. À Ordem de Malta é reconhecida uma personalidade

soberana por mais de sessenta Estados, embora tenha perdido o controlo de Malta em 1798 e o único território que detenha sejam alguns edifícios em Roma³³.

A incerteza que rodeia o reconhecimento de governos específicos, e mesmo a violação do princípio de que o reconhecimento deveria ser limitado a entidades territoriais que são juridicamente independentes, não diminuiu a atracção da soberania legal internacional para os governantes, nem criou um ambiente de contestação às instituições fundamentais. Quase todos os governantes procuram a soberania legal internacional, ou seja, o reconhecimento por parte de outros Estados, porque esta lhes fornece recursos materiais e normativos. A soberania pode ser concebida como «um bilhete de livre acesso à arena internacional»³⁴. Todos os Estados reconhecidos têm igualdade jurídica. O direito internacional baseia-se no consentimento dos Estados. Os Estados reconhecidos podem participar em tratados uns com os outros e estes tratados permanecerão geralmente válidos mesmo que os governos mudem. Os territórios dependentes ou subordinados não têm o direito de concluir acordos internacionais (embora, como tudo no direito internacional, haja excepções), dando à autoridade central ou reconhecida um monopólio sobre os acordos formais com outros Estados³⁵.

Embora as diferenças de tratamento possam ser esbatidas, é melhor ser-se reconhecido do que não. O não-reconhecimento pode introduzir um elemento de incerteza nos cálculos dos actores. Ex ante podem não ser capazes de prever como é que os governos ou os sistemas judiciais nacionais responderão a um governo não-reconhecido. As firmas multinacionais, por exemplo, podem mostrar-se mais relutantes a investir. O não-reconhecimento não é uma barreira à condução de iniciativas comerciais ou mesmo diplomáticas, mas o reconhecimento reduz a incerteza e por isso pode alterar o comportamento dos agentes públicos e privados.

Ao facilitar acordos, a soberania legal internacional oferece aos governantes a possibilidade de captarem recursos externos que podem reforçar a sua capacidade para se manterem no poder e promoverem os interesses de segurança, económicos e ideários dos seus constituintes. Os governantes dos Estados internacionalmente reconhecidos podem sentar-se a uma mesa. Entrar em certo tipo de contratos, tais como alianças, pode reforçar a segurança de um Estado ao reduzir a margem de incerteza acerca do comportamento de outros actores³⁶. A pertença a instituições financeiras internacionais abre a possibilidade, embora não a certeza, de assegurar capitais estrangeiros. Mesmo que os governantes tenham entrado em acordos com efeitos profundos na sua autonomia interna, tais como a União Europeia, nada têm a perder com a manutenção da sua soberania legal internacional, incluindo o direito formal a retirarem-se de acordos internacionais.

O reconhecimento também confere ao Estado, e por consequência aos seus governantes, um estatuto mais seguro nos tribunais dos outros Estados. A doutrina do Acto de Estado, nas palavras de uma decisão do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, considera que «todos os Estados soberanos têm de respeitar a independência de todos os outros Estados soberanos, e os tribunais de um país não julgarão sobre os actos do governo de outro país realizados no seu próprio território»³⁷. Nos tribunais britânicos e americanos o reconhecimento tem consequências porque os actos de um Estado reconhecido não podem ser questionados e a propriedade de um Estado reconhecido é imune ao confisco. Se um governo ou Estado não é reconhecido de jure nem de facto, então os tribunais britânicos e americanos não precisam de considerar válida a sua legislação, por exemplo ao decidir se uma propriedade foi legalmente transferida³⁸.

O reconhecimento também confere imunidade em acções civis e criminais aos representantes diplomáticos. Estes representantes não podem ser sujeitos a nenhuma forma de prisão ou detenção, embora o país anfitrião possa recusar recebê-los, ou possa expulsar indivíduos específicos. As instalações diplomáticas não podem ser invadidas por representantes do país anfitrião. As malas diplomáticas permanecem invioláveis³⁹.

Assim, o reconhecimento diplomático confere bastantes benefícios. Os dirigentes podem mais facilmente entrar em tratados. É mais difícil questionar os seus actos em tribunais estrangeiros. O seu corpo diplomático normalmente goza de imunidade. Podem mais facilmente assegurar recursos materiais externos através de, por exemplo, pedidos de empréstimo a instituições financeiras internacionais.

O aspecto atractivo da soberania legal internacional pode também ser compreendido a partir de uma perspectiva mais sociológica ou cognitiva. O reconhecimento como Estado é uma construção do mundo contemporâneo, ampla e quase universalmente entendida. Um dirigente que tente melhorar a sua posição com a criação ou reforço de uma identidade nacional particular terá, em princípio, mais sucesso se o seu Estado ou governo gozarem de reconhecimento internacional. O reconhecimento é acompanhado de símbolos de identidade nacional – uma bandeira, um hino. O reconhecimento dá ao governante a oportunidade de actuar no palco internacional; mesmo apenas um papel secundário, como aparecer nas Nações Unidas ou apertar a mão ao Presidente dos Estados Unidos ou ao Chanceler da Alemanha, pode melhorar a posição de um governante entre os seus seguidores. Numa situação política interna incerta (uma situação em que a soberania interna é problemática), o reconhecimento internacional pode melhorar a posição dos governantes, ao assinalar aos seus constituintes que o dirigente pode ter acesso a recursos internacionais, como alianças e empréstimos. Por isso, a soberania legal internacional pode promover os interesses dos governantes ao tornar-lhes mais fácil gerar apoio político interno, não apenas porque estão em melhor posição para promover os interesses dos seus constituintes mas também porque o reconhecimento é um sinal acerca da viabilidade de um regime político e dos seus líderes.

No entanto, tal como outras convenções institucionais no ambiente internacional, o reconhecimento não é um acto constitutivo no sentido em que a ausência de reconhecimento nega o tipo de actividades que o reconhecimento em si facilita. Há governos que mantiveram contactos administrativos e assinaram acordos com governos que não reconheceram, como por exemplo a troca de missões de comércio, o registo de patentes, a aceitação de missões consulares e a conclusão de disposições para a troca de prisioneiros de guerra. Há representantes de um Estado que tiveram contactos com representantes de outros Estados que não reconheceram; por exemplo, os Estados Unidos enviaram um representante pessoal à Santa Sé quando o Vaticano não era reconhecido pelos Estados Unidos; funcionários americanos e chineses continentais encontraram-se em Genebra em 1954; as negociações de paz do Vietname em Paris de 1970 a 1973 tiveram lugar numa altura em que os Estados Unidos não reconheciam o governo norte-vietnamita; o presidente Nixon realizou uma viagem oficial à China em 1971 quando os dois países não se reconheciam um ao outro. Os sistemas judiciais nacionais têm progressivamente conquistado poder discricionário aos seus governos para decidirem se as acções de governos não-reconhecidos devem receber uma posição legal especial. A lei americana da protecção aos diplomatas de 1971 estabelece a protecção dos diplomatas mesmo que os seus governos não tenham sido reconhecidos pelos Estados Unidos.

Quando os Estados Unidos reconheceram a República Popular da China como o governo legítimo da China em 1979 e retiraram o reconhecimento à República da China, estabeleceram um estatuto especial para Taiwan. A Lei das Relações com Taiwan estipulou que a posição legal da República da China nos tribunais americanos não seria afectada, que Taiwan continuaria a ser membro de instituições financeiras internacionais, e que o Instituto Americano em Taiwan, uma agência não-governamental, seria criado para, na realidade, conduzir as mesmas funções que uma embaixada⁴⁰.

Como os capítulos seguintes demonstram, o que quer que o reconhecimento internacional tenha significado, não conduziu os dirigentes a evitar esforços no sentido de alterar as estruturas de autoridade internas, as políticas ou o pessoal político de outros Estados, ou mesmo a entrar em relações contratuais que comprometam a autonomia do seu próprio Estado. A soberania legal internacional não significa o mesmo que soberania vestefaliana. Além disso, não garante que as autoridades internas legítimas sejam capazes de monitorizar e regular os desenvolvimentos no interior do território do seu Estado, ou os movimentos através das suas fronteiras; ou seja, não garante a soberania interna nem a soberania interdependente⁴¹.

Na verdade, a soberania legal internacional é a condição necessária para os dirigentes comprometerem voluntariamente aspectos da sua soberania vestefaliana. Em lado algum é isto mais aparente do que na União Europeia. Numa entrevista dada pouco antes da abertura da Conferência Intergovernamental da União Europeia em Abril de 1996, em Turim, Jacques Chirac, presidente da França, declarou que «para a Europa ser alargada tem de primeiro ser aprofundada, mas a soberania de cada Estado tem de ser respeitada»⁴². Chirac defendia que os Estados-membros da União Europeia devem reter a sua soberania legal internacional, mesmo quando entram em acordos que comprometiam a sua soberania vestefaliana, interdependente e interna, visto que a União Europeia pode regular movimentos transfronteiriços (por exemplo, proibindo a exportação de carne de vaca britânica suspeita de estar infectada com a bse); o Tribunal Europeu exerce autoridade transnacional, e algumas decisões da União Europeia podem ser tomadas por um voto maioritário dos Estados-membros.

Finalmente, deveria ser óbvio que a soberania legal internacional não garante a integridade territorial de nenhum Estado ou mesmo a existência de um Estado. Estados reconhecidos foram desmembrados e mesmo absorvidos. A conquista de qualquer Estado em particular extingue a soberania desse Estado (interna, vestefaliana, internacional e interdependente), mas a conquista não é um desafio à soberania vestefaliana e legal internacional como formas institucionais. Reconfigura fronteiras mas não cria novos princípios e normas.

Enquanto que a soberania legal internacional não é um princípio constitutivo no sentido de que sem ele certo tipo de actividades não pode ter lugar ou não faz sentido, ela tem sido um dispositivo institucional persistente e estável cuja regra básica, o reconhecimento de entidades territoriais formalmente independentes, é em geral respeitado. Para os dirigentes, a soberania legal internacional tem sido uma estratégia estável evolucionista fraca. Uma vez assegurado o reconhecimento, não se quer abdicar dele. Se os dirigentes introduzirem formas alternativas, por exemplo com o reconhecimento de entidades que não são formalmente independentes ou que não têm território, estes mutantes não invalidam a soberania legal internacional. No futuro longínquo estes mutantes poderão gerar estruturas institucionais alternativas, ou mesmo estruturas que possam acabar com a

soberania legal internacional, mas se isto acontecer será através de uma espécie de deriva evolucionista envolvendo um processo de ensaio e erro no qual actores de vistas curtas farão decisões acerca de regras e normas num ambiente tão complicado que não poderão possuir toda a informação acerca das consequências das suas escolhas⁴³.

Soberania vestefaliana

Finalmente, a soberania tem sido entendida segundo o modelo de Vestefália: um dispositivo institucional para organizar a vida política que se baseia em dois princípios: territorialidade e a exclusão de actores externos das estruturas de autoridade internas. Os dirigentes podem ser constringidos, e por vezes muito constringidos, pelo ambiente internacional, mas continuam livres de escolher as políticas que consideram melhores. A soberania de Vestefália é violada quando os actores externos influenciam ou determinam as estruturas de autoridade internas.

As estruturas de autoridade internas podem ser penetradas quer através de acções coercivas quer através de acções voluntárias, ou seja, através da intervenção e do convite. Os actores estrangeiros, normalmente os dirigentes de outros Estados, podem usar as suas capacidades materiais para ditar ou impor coercivamente mudanças nas estruturas de autoridade de um Estado alvo; podem violar a regra de não-ingerência nos assuntos internos de outros Estados. Os dirigentes podem eles próprios estabelecer estruturas de autoridade supranacionais ou extranacionais que constringem a sua própria autonomia interna; podem efectuar convites, algumas vezes inadvertidamente, que resultam numa limitação da sua própria soberania vestefaliana. Enquanto que a coerção, a intervenção, é contraditória com a soberania legal internacional e a vestefaliana, as acções voluntárias, os convites efectuados pelos governantes não violam a soberania legal internacional, apesar de transgredirem a soberania vestefaliana.

A norma da não-ingerência em assuntos internos quase nada teve que ver com a Paz de Vestefália, assinada em 1648. Foi articulada apenas em finais do século xviii. Não obstante, a terminologia comum é aqui usada, porque mesmo que seja historicamente incorrecto o modelo de Vestefália já entrou no uso quotidiano.

A norma fundamental da soberania vestefaliana é que os Estados existem em territórios específicos. Dentro destes territórios as autoridades políticas internas são as únicas detentoras do poder legítimo. Enquanto que a autonomia se pode encontrar comprometida tanto em resultado de uma intervenção como de um convite, é a intervenção que concita sempre mais atenção. Para muitos observadores, a regra da não-ingerência, que é sempre violada através da coerção ou da imposição, em oposição ao convite voluntário, é o elemento chave de um Estado soberano. Robert Jackson escreve que, «a grundnorm de tal disposição política (Estado soberano) é a proibição da intervenção estrangeira, que simultaneamente impõe um dever de autocontrolo e confere um direito de independência a todos os homens de Estado. Visto que os Estados são profundamente desiguais em termos de poder, a regra é obviamente mais constringedora para os Estados poderosos e mais libertadora para os Estados mais fracos»⁴⁴.

O princípio da não-ingerência foi pela primeira vez explicitamente articulado por Wolff e Vattel na segunda metade do século xviii. Wolff escreveu à volta de 1760 que «interferir no governo de outro, seja de que forma tal possa ser feito, opõe-se à natural liberdade das nações, em virtude da qual cada uma é completamente independente da vontade das outras nações na sua própria acção»⁴⁵. Vattel defendia que nenhum Estado tinha o direito de

intervir nos assuntos internos de outros Estados. Aplicava este argumento tanto a Estados não-europeus como europeus, dizendo que «os espanhóis violaram todas as regras quando se arrogaram do papel de juizes do Inca Athualpa. Se esse príncipe violara a lei das nações em relação a eles, teriam todo o direito de o castigar. Mas acusaram-no de ter executado alguns dos seus súbditos, de ter tido várias mulheres, etc., coisas pelas quais ele não tinha de responder perante eles; e, para culminar a sua extravagante justiça, condenaram-no pelas leis de Espanha»⁴⁶.

Os Estados mais fracos foram sempre os adeptos mais ferrenhos da regra da não-intervenção. Durante o século XIX os Estados da América Latina subscreveram esta regra em reuniões internacionais realizadas em 1826 e 1848. Em 1868 o jurista argentino Carlos Calvo publicou um tratado no qual condenava a intervenção de potências estrangeiras com vista à aplicação de obrigações contratuais de privados. O ministro dos Negócios Estrangeiros argentino, Luís Drago, defendia numa nota enviada ao governo americano em 1902 que a intervenção para cobrança de dívidas externas era ilegítima. As doutrinas Calvo e Drago tornaram-se reivindicações reconhecidas no direito internacional. Na Sexta Conferência Internacional de Estados Americanos, realizada em Havana em 1928, uma comissão de juristas recomendou que o princípio de que «nenhum Estado tem o direito de interferir nos assuntos internos de outro» fosse adoptado. Esta proposta, contudo, foi rejeitada, em grande medida devido à oposição dos Estados Unidos. Os Estados Unidos tinham-se envolvido em várias intervenções na América Central e nas Caraíbas. O Secretário de Estado Americano, Charles Evans Hughes, argumentava que os Estados Unidos tinham o direito de intervir noutro país para proteger as vidas dos seus nacionais, caso a ordem pública fosse alterada. Na Sétima Conferência Internacional de Estados Americanos, realizada em 1933, os Estados Unidos finalmente aceitaram o princípio da não-intervenção. A frase «nenhum Estado tem o direito de intervir nos assuntos internos ou externos de outro» foi incluída na Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados e aceite pelos Estados Unidos⁴⁷. A Carta da Organização dos Estados Americanos (oea) estipula que «nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir, directa ou indirectamente, por qualquer razão que seja, nos assuntos internos ou externos de outro Estado. Este princípio proíbe não apenas a força armada mas igualmente qualquer outra forma de interferência ou tentativa de ameaça contra a personalidade do Estado, ou contra os seus elementos políticos, económicos ou culturais»⁴⁸. Na segunda metade do século XX a não-ingerência tem sido sistematicamente consagrada pelos acordos internacionais mais importantes, tais como a Carta das Nações Unidas ou os Acordos de Helsínquia de 1975, embora muitas vezes com outras provisões, designadamente as referentes aos direitos humanos, que estão em tensão com a não-ingerência.

Se a soberania vestefaliana pode ficar tão comprometida através do convite como através da ingerência, o convite tem recebido menos atenção na literatura especializada, e isto porque os observadores tendem a confundir soberania legal internacional e soberania vestefaliana. A intervenção viola ambas. O convite viola apenas a soberania vestefaliana. O convite ocorre quando um governante compromete voluntariamente a autonomia interna da sua entidade política. As escolhas livres nunca são inconsistentes com a soberania legal internacional. Oppenheim, por exemplo, escreve que a intervenção apenas acontece quando um Estado aplica medidas forçadas ou ditatoriais relacionadas com

assuntos sobre os quais o outro Estado tem o direito de exercer soberania, tais como «os seus sistemas político, económico, social e cultural, e a sua política externa»⁴⁹.

Os convites podem contudo infringir a autonomia interna. Os governantes podem fazer convites por uma variedade de razões, incluindo, designadamente, o desejo de amarrar as mãos dos seus sucessores, captar recursos financeiros externos e fomentar o apoio interno a valores que eles próprios defendem.

Os convites podem, por vezes, ser inadvertidos. Os governantes nem sempre se apercebem de que a entrada num acordo pode alterar os seus dispositivos institucionais internos. Independentemente da motivação ou perspicácia dos governantes, os convites violam a soberania vestefaliana ao submeterem as estruturas de autoridade internas a constrangimentos externos. As sentenças do Tribunal de Justiça Europeu, por exemplo, têm legitimidade nos sistemas judiciais dos Estados-membros da União Europeia. Os acordos de condicionalidade do fmi, que podem incluir cláusulas impondo reformas nas estruturas internas, pesam não só por estarem ligados à provisão de fundos mas também porque o fmi, em virtude da sua reputação de perícia técnica, é detentor de legitimidade aos olhos de alguns actores nos países endividados. As convenções de direitos humanos podem chamar a atenção para situações que depois alteram as concepções de legitimidade entre os grupos na sociedade civil e, possivelmente, precipitam mudanças não previstas nos dispositivos institucionais dos Estados signatários.

As violações da soberania vestefaliana podem ocorrer num sistema de Estados soberanos porque a ausência de um sistema de autoridade formal hierárquico, a característica definidora de qualquer sistema internacional, não significa que as estruturas de autoridade de qualquer entidade política estarão isentas de influências externas. Wendt e Friedheim, por exemplo, definiram os impérios informais como «estruturas transnacionais de autoridade política de facto nos quais os membros são Estados juridicamente soberanos»⁵⁰. A independência formal constitucional não garante autonomia de facto. Um soberano legal internacional reconhecido não será necessariamente um soberano vestefaliano.

Nos últimos anos, um número significativo de analistas usou o modelo de Vestefália como ponto de referência para defender a ideia de que o carácter do sistema internacional está a sofrer alterações fundamentais. Escrevendo sobre o mundo anterior aos anos 50, James Rosenau defende que «nesse sistema, a autoridade legítima estava concentrada nas instituições do Estado com poder de decisão, que interagiam umas com as outras na base da igualdade e dos princípios aceites da diplomacia e direito internacional. As suas embaixadas eram invioláveis tal como os seus assuntos internos. Qualquer intrusão nestes assuntos era tida como uma violação de soberania e, não raramente, como o prelúdio de um acto de guerra. Para todos os efeitos, a fronteira entre os assuntos internos e externos era preservada e claramente entendida por todos. As normas dos Estados ocidentais colocavam no Estado o poder de controlo sobre as relações externas, e estas eram raramente desafiadas, e ainda mais raramente revistas»⁵¹. Philip Windsor afirma que «está na moda, neste momento, sugerir que o velho sistema vestefaliano de um mundo de Estados não-intervencionistas está em declínio, e que os perigos de uma crescente intervenção por parte de diferentes potências nos assuntos de outros Estados têm vindo a aumentar. O sistema de Vestefália representava algumas realizações notáveis: a absoluta soberania de um Estado residia numa base dual segundo a qual a autoridade interna era completada pela liberdade de interferência externa; e desta forma o princípio de cuius

regio eius religio, codificado na Paz Religiosa de Augsburg, lançava os alicerces do sistema de Estados modernos»⁵².

A forma como alguns analistas entenderam a soberania em termos do modelo vestefaliano é claramente ilustrada por autores que estudaram os direitos humanos ou das minorias, devido às acusações de que a proteção desses direitos constitui uma contradição da soberania. Num dos mais importantes estudos sobre direitos das minorias no período de entre guerras, C. A. Macartney escreveu que «a doutrina da soberania do Estado não admite que a política interna de qualquer Estado – a política que conduz perante os seus cidadãos – possa ser do interesse de qualquer outro Estado»⁵³. Num estudo mais recente sobre direitos humanos, Forsythe sugere que «a característica fundamental das leis sobre direitos humanos é o estabelecimento de um conjunto de regras para todos os Estados e todas as pessoas. Desta forma procura-se reforçar a unidade mundial e contrariar a segregação nacional (mas não necessariamente as distinções nacionais). Neste sentido, o direito internacional relativo aos direitos humanos é revolucionário porque contradiz a noção de soberania nacional – ou seja, de que um Estado pode fazer tudo a seu bel-prazer na sua jurisdição»⁵⁴. Escrevendo nos anos 90 acerca do estatuto de grupos minoritários, Kay Hailbronner sustenta que «o direito internacional público moderno parece ter trespassado as armaduras da soberania»⁵⁵. Também Brian Hehir afirma que «na ordem de Vestefália tanto a soberania estatal como a regra da não-ingerência são tratadas como normas absolutas». E depois prossegue sugerindo que este sistema vestefaliano se encontra submetido a uma chuva de ataques sem precedentes⁵⁶.

A conclusão empírica central da minha análise, contudo, é a de que a soberania vestefaliana sempre foi um mito. A soberania vestefaliana nunca foi um equilíbrio estável. Pelo contrário, a soberania vestefaliana deve ser entendida como uma hipocrisia organizada. Em determinados momentos, os governantes aderem à norma porque esta lhes fornece recursos e apoios (tanto materiais como ideais). Noutros, violam a norma, e pelas mesmas razões. Se os governantes querem permanecer no poder, e promover os interesses materiais, ideológicos e de segurança dos seus constituintes, respeitar a soberania vestefaliana pode ser – ou pode não ser – uma boa política.

Os desvios às normas e regras institucionais, quer da soberania legal internacional quer da vestefaliana (ou de qualquer outro arranjo institucional) podem ocorrer de quatro maneiras: convenções, contratos, coerção e imposição. Estas quatro modalidades distinguem-se em função de duas dimensões subjacentes. Em primeiro lugar, será que o comportamento ou política de um governante depende de terceiros; ou seja, é contingente? Em segundo lugar, será que pelo menos uma das partes está melhor; será que a transgressão de Pareto está a melhorar?

Os governantes podem aderir a convenções internacionais pelas quais concordam guiar-se por determinados princípios, independentemente do que os outros possam fazer. Os governantes podem entrar em contratos, nos quais acordam políticas específicas em troca de benefícios explícitos. Os governantes podem ficar sujeitos a coerção, que os deixa pior, embora ganhem algum poder de negociação. Finalmente, os governantes, ou futuros governantes, podem sofrer imposições, uma situação que ocorre quando não conseguem resistir eficazmente.

O modelo de Vestefália tem sido violado através de todas estas quatro modalidades: os governantes têm feito convites que comprometem a sua autonomia ao aderirem a

convenções ou assinarem contratos, e têm intervindo nos assuntos internos de outros Estados através da coerção e da imposição. Os afastamentos da soberania legal internacional têm ocorrido menos frequentemente e têm dependido principalmente de contratos, acordos mútuos de melhoramentos de Pareto.

As distinções entre convenções, contratos, coerção e imposição estão sintetizadas na Figura 1. Uma convenção melhora a situação dos governantes, caso contrário não a teriam aceite, mesmo que nem todas as partes honrem os seus termos. Os contratos melhoram pelo menos um dos governantes, mas apenas se os outros participantes honrarem os seus compromissos. Se uma das partes renegar, a outra também o fará. Para os governantes que consideram a hipótese e de aderir a convenções e contratos o statu quo permanece disponível. Os governantes não ficam em pior situação se não participarem. As convenções e os contratos são acordos voluntários.

A coerção e a imposição deixam uma das partes em pior situação. Em situações de coerção um dos governantes ameaça impor sanções a outro se o governante alvo não alterar a sua política. O alvo pode rejeitar estas exigências, e nesse caso sofre sanções, ou então aceitá-las. Em ambos os casos o alvo fica pior. O statu quo ante já não é uma opção. O alvo pode sofrer sanções ou realizar mudanças.

A imposição é o fim lógico da coerção. Envolve uma situação em que o alvo não tem outra hipótese que não a de aceitar as exigências do iniciador: a nossa vida ou o nosso dinheiro não são questões que encorajem a negociação. O alvo está tão fraco que não pode resistir eficazmente. No seu extremo, o governante fraco pode ser afastado do seu cargo ou, em casos de dirigentes de Estados ainda não existentes, podem nunca chegar a ocupar qualquer cargo.

Figura 1 Modalidades de Compromisso
Melhoramentos de Pareto

	Sim	Não
Contingente	Contrato	Coerção
	Não	Imposição
	Convenção	

No que concerne ao ponto relevante deste artigo, os convites que comprometem a autonomia através de convenções e contratos violam a soberania vestefaliana mas não a soberania legal internacional; de facto, todas as convenções e contratos são facilitados e são uma confirmação da soberania legal internacional. O que é fulcral para a soberania legal internacional é que o governante retenha formalmente o direito de denunciar o contrato, e que o contrato ou convenção sejam voluntários. Mesmo um contrato tão extenso como a União Europeia, que criou instituições supranacionais como o Tribunal Europeu, constrange a política económica interna e estipula a necessidade de instituições políticas democráticas, não é uma violação da soberania legal internacional. Os dirigentes europeus aceitaram voluntariamente os vários tratados que definiram a União Europeia. Não foram coagidos. A soberania legal internacional continua a não ser afectada pelo Tratado de Roma, pelo Acto Único Europeu, ou pelo Tratado de Maastricht.

Convenções⁵⁷

As convenções são acordos nos quais os dirigentes se comprometem a seguir determinados tipos de práticas que envolvem relações entre governantes e governados no interior das suas fronteiras; compromissos que não são contingentes desde que outros signatários honrem o mesmo acordo. Estes acordos podem submeter práticas internas a um escrutínio externo. De uma forma ou de outra, uma convenção pode violar os princípios de Vestefália ao pôr em causa a autonomia do Estado; as convenções convidam, embora não resultem inevitavelmente nisso, actores externos a exercer alguma influência nas estruturas de autoridade internas. No exemplo mais acabado de uma convenção que viola a soberania vestefaliana, o regime europeu de direitos humanos, os indivíduos nos Estados signatários podem apresentar processos contra o seu próprio governo no Tribunal Europeu de Direitos do Homem, e as decisões do Tribunal são vinculativas para os sistemas judiciais nacionais. Nos casos mais fracos, a assinatura de uma convenção pode não afectar a autonomia de facto de um Estado signatário, cujos dirigentes podem simplesmente ignorar as suas provisões.

As convenções são essencialmente uma criação do século xx. O único exemplo de uma convenção que pude descobrir no século xix envolve os direitos dos nacionais da Polónia após as guerras napoleónicas. A Polónia desaparecera como Estado independente em 1795. O território do que havia sido a Polónia estava ocupado pela Rússia, Áustria e Prússia. Como parte dos acordos de Viena, os dirigentes das principais potências comprometeram-se a preservar as instituições nacionais dos polacos. Os compromissos foram mais ou menos respeitados até às revoluções de 1830, que envolveram reivindicações polacas de maior autonomia.

No século xx muitas convenções foram assinadas. Em 1926 a Sociedade das Nações adoptou uma convenção ilegalizando a escravatura. A Organização Internacional do Trabalho, que foi criada após a Primeira Guerra Mundial, celebrou um grande número de acordos sobre o tratamento e as condições dos trabalhadores, e todos foram convenções. O comportamento de um signatário não era contingente do comportamento de outros. O facto de um Estado ter violado os termos da Convenção sobre o Trabalho Forçado e Obrigatório, de 1930, que por exemplo estipulava que o trabalho forçado devia ser pago de acordo com os salários existentes e que nunca seria usado em minas, não significava que os outros também o fizessem⁵⁸.

Após a Segunda Guerra Mundial, o número de convenções aumentou extraordinariamente. Cerca de cinquenta acordos envolvendo relações entre governantes e governados foram ratificados. A maior parte deles foi adoptada pelo sistema das Nações Unidas, incluindo declarações de princípios tais como o respeito dos direitos humanos, no Preâmbulo da Carta das Nações Unidas, e as convenções das Nações Unidas sobre direitos políticos, sociais e económicos, bem como acordos em assuntos mais específicos como a escravatura, as mulheres, as crianças, os refugiados, os apátridas, o genocídio e a tortura. Houve ainda muitas convenções regionais, sendo as mais consequentes as que foram adoptadas no Hemisfério Ocidental e na Europa.

Os mecanismos de aplicação e supervisão para estas convenções variam enormemente. Algumas, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, não têm estatuto de tratado formal e por isso não incluem provisões sujeitas a fiscalização. Outras, como por exemplo as convenções sobre escravatura, o estatuto dos refugiados, e os direitos políticos das mulheres, prevêm que as disputas sejam resolvidas no Tribunal de Justiça Internacional. Não houve casos de direitos humanos submetidos ao Tribunal. Outras

ainda, como as convenções sobre discriminação racial, o apartheid, e os direitos das crianças, providenciam a criação de comités que recebem informação e que podem, com a aprovação dos Estados visados, investigar alegadas violações.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que entrou em vigor em 1953, e os protocolos subsequentes, tem, de longe, as cláusulas de aplicação mais abrangentes e a estrutura organizacional mais elaborada. A Comissão Europeia para os Direitos Humanos pode receber queixas de indivíduos, organizações não-governamentais (ong) e Estados; recebe cerca de quatro mil comunicações por ano. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem pode tomar decisões vinculativas para as jurisdições nacionais. A jurisdição da Comissão (composta por especialistas independentes) e do Tribunal são reconhecidos por mais de vinte signatários da Convenção. As decisões da Comissão e do Tribunal já motivaram alterações legais na Bélgica, Suíça, Alemanha e Suécia⁵⁹.

Nenhuma destas convenções viola a soberania legal internacional. Saber se violam a soberania vestefaliana é algo que depende do impacto real que possam ter nas estruturas de autoridade interna dos Estados signatários. O regime europeu, com um Tribunal em que as decisões são aplicáveis por jurisdições nacionais e no qual os indivíduos e as organizações privadas podem estar representados, não é consistente com o princípio da autonomia. Declarações de princípios gerais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem podem apenas afectar indirectamente a soberania vestefaliana se de alguma forma mobilizarem grupos internos que por sua vez influenciarão as estruturas de autoridade. As convenções que requisitam relatórios formais podem, ou não, mudar a prática dos Estados.

Não há uma única explicação para a razão que leva os Estados a assinar convenções. Os governantes podem assiná-las porque esperam que isso fortaleça os valores e práticas com os quais estão comprometidos, atando as mãos dos seus sucessores ou fazendo normas e princípios particulares mais atraentes para outros governantes. No caso do regime europeu, os dirigentes da Europa Ocidental, actuando no ambiente incerto do pós-guerra, pretenderam consolidar os valores democráticos. Ao estabelecerem um conjunto de regras e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem esperavam reforçar práticas específicas. A existência do regime fez com que os cidadãos ficassem com uma perspectiva mais clara em relação a eventuais actos ilegítimos cometidos pelos seus Estados⁶⁰.

Quando as provisões para a aplicação e supervisão são fracas, como tem sido o caso dos regimes de direitos humanos, os governantes poderão subscrever uma convenção porque embora sejam indiferentes ou hostis aos direitos humanos no seu próprio Estado, podem acreditar que a adesão torna os seus regimes mais tolerados pelos actores internos e externos. A prontidão com que Estaline subscreveu algumas convenções de direitos humanos pode ser vista como um acto cínico que visava tornar a União Soviética mais apelativa para os simpatizantes comunistas noutros países. Os Acordos de Helsínquia, que incluíam provisões sobre os direitos humanos, alteraram o comportamento de grupos na sociedade civil na Europa de Leste, para grande surpresa e desilusão dos seus governantes comunistas, que os tinham assinado porque estavam convencidos de que as provisões relativas ao reconhecimento das fronteiras e às trocas comerciais iriam fortalecer a sua posição⁶¹.

Os dirigentes podem também assinar uma convenção porque isso faz parte da modernidade; é algo que um Estado moderno faz. Alguns governantes não têm uma

concepção autónoma do que é uma conduta apropriada. Quando modelos cognitivos fornecem a motivação para a assinatura de uma convenção, a participação pode ter, ou não, um verdadeiro impacto nas estruturas de autoridade internas. Em muitos casos, discurso e acção foram completamente separados.

Contratos

Um contrato é um acordo entre dois ou mais governantes, ou um governante e outro actor internacional, como uma instituição financeira internacional, que é mutuamente aceite, que traz melhoramentos de Pareto e que é contingente. Os contratos são sempre consistentes com a soberania legal internacional. A capacidade para entrar em acordos é uma das vantagens da soberania legal internacional.

Os contratos podem ser ou não ser consistentes com a soberania vestefaliana. Um contrato pode violar o modelo de Vestefália se alterar as concepções internas de comportamento legítimo, sujeitar as instituições e pessoal interno a influências externas, ou criar estruturas de autoridade transnacionais.

Há mais de trezentos anos que existem contratos, na maioria dos casos importantes tratados internacionais, que têm comprometido os princípios da soberania vestefaliana. É por isso pouco surpreendente que em algumas circunstâncias os governantes achem que as suas hipóteses de continuar no cargo, ou de promover os interesses materiais, de segurança e ideológicos dos seus constituintes aumentem graças à entrada em acordos contratuais que implicam cedência de autonomia interna. A Paz de Vestefália continha provisões extensas sobre a tolerância religiosa entre católicos e protestantes na Alemanha. A Alemanha tinha sido devastada pela Guerra dos Trinta Anos, cuja intensidade fora exacerbada por conflitos religiosos. Embora Fernando iii, monarca habsburguês e Sacro Imperador Romano-Germânico, tivesse preferido reprimir os luteranos e calvinistas, faltavam-lhe os recursos para o fazer e, em vez disso, aceitou mudanças institucionais no Império que criavam uma estrutura decisória consensual para as questões religiosas⁶². Na Paz de Utrecht de 1713, os dirigentes europeus acordaram que a França e a Espanha jamais ficariam unidas sob um mesmo rei, uma decisão que reflectia um desejo de aumentar a segurança através da manutenção de um sistema de equilíbrio de poder. O Tratado de Utrecht de 1713, no qual a França cedeu a Acádia e a Baía de Hudson à Grã-Bretanha, providenciava a protecção dos direitos dos católicos que viviam nessas áreas, um constrangimento à autonomia britânica que foi aceite como parte de uma disposição mais geral da qual a Grã-Bretanha saía beneficiada. A Paz de Viena protegia os direitos dos católicos que viviam na Holanda; cláusulas estipulando a tolerância religiosa foram inscritas na lei fundamental da Holanda e não podiam ser unilateralmente alteradas pelos governantes holandeses, visto que as principais potências desejavam limitar as possibilidades de conflito religioso nos Países Baixos.

Os empréstimos a Estados mais fracos no século xix, bem como no xx, foram frequentemente concedidos mediante contratos que violavam princípios de Vestefália. Quando a Grécia foi reconhecida como um Estado independente em 1832 aceitou um empréstimo de sessenta mil francos, mas os respectivos termos envolviam uma afectação de receitas específicas, bem como a presença de delegados estrangeiros aprovados pelas grandes potências europeias. Em 1898, após faltar a essas obrigações, a Grécia aceitou uma comissão de controlo internacional nomeada pelas principais potências europeias, que assumiram o controlo das suas finanças, porque os dirigentes gregos precisavam de

um novo empréstimo estrangeiro que, em parte, seria usado para pagar uma indemnização de guerra à Turquia para assegurar a retirada das tropas turcas do território grego. Em 1881 o Império Otomano estabeleceu o Conselho da Dívida Externa controlado por obrigacionistas estrangeiros que cobravam receitas e que chegaram a envolver-se em projectos de desenvolvimento. Em 1910 o Conselho tinha mais funcionários do que o Ministério das Finanças. Os dirigentes otomanos teriam preferido controlar as suas próprias finanças, mas era melhor ter um empréstimo externo com o Conselho de Dívidas do que não ter empréstimo nenhum. Em 1895 a Sérvia aceitou uma Comissão de Monopólios com seis membros, dois dos quais nomeados pela França e pela Alemanha, que controlava receitas dos monopólios do tabaco, sal e petróleo, receitas que iam directamente para os obrigacionistas estrangeiros e não para o tesouro da Sérvia.

No século xx o empréstimo configurou também violações rotineiras da autonomia vestefaliana. No mundo contemporâneo, as instituições financeiras internacionais possuem práticas institucionalizadas que são contraditórias com a autonomia vestefaliana. Estas instituições não se limitam a oferecer fundos sob condição de mais tarde serem ressarcidas; disponibilizam recursos financeiros apenas se os devedores estiverem dispostos a aceitar reformas nas suas políticas internas, e muitas vezes nas suas próprias estruturas institucionais. O Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento, criado após o colapso do bloco soviético, requer explicitamente que os Estados-membros possuam regimes democráticos. As práticas de condicionalidade das instituições financeiras internacionais foram inicialmente defendidas pelos Estados Unidos, mas combatidas em Bretton Woods pelos representantes dos Estados europeus e latino-americanos, que assumiram, correctamente, que seriam eles os alvos das políticas fortemente influenciadas pelos decisores norte-americanos. No final, os americanos conseguiram ver a condicionalidade inscrita nos artigos do Acordo do Fundo porque nos anos 50 os Estados Unidos eram a única fonte significativa de capital.

Os direitos humanos e das minorias também têm sido promovidos através de contratos que violam a autonomia de Vestefália. Acordos extensivos sobre os direitos das minorias foram concluídos com todos os novos Estados criados após a Primeira Guerra Mundial. A maioria deles eram resultado de uma intervenção pela coerção ou imposição. Os dirigentes da maior parte dos novos Estados sentiram que não tinham alternativa senão aceitar as exigências das principais potências, embora não quisessem garantir direitos às minorias. Em alguns casos, contudo, como a Checoslováquia, a Hungria, e os Estados Bálticos, os governantes ofereceram convites, voluntariamente aceitando protecção das minorias, como parte de um acordo mais geral que incluía o seu reconhecimento como soberanos legais internacionais. Após a Segunda Guerra Mundial, a Áustria e a Itália concluíram tratados (contratos) consagrando os direitos da minoria germânica do Tirol Meridional. A Alemanha e a Dinamarca promoveram declarações conjuntas acerca do estatuto das minorias linguísticas nas áreas fronteiriças entre os dois Estados.

Também se têm concluído contratos que afectam estruturas constitucionais básicas, e não apenas instituições ou políticas específicas. As práticas americanas na Itália e na Alemanha após a Segunda Guerra Mundial envolveram contratos com líderes nacionais com vista à promoção de regimes democráticos, ou pelo menos à exclusão ou repressão da influência comunista; os líderes nacionais solicitaram a influência dos seus congéneres americanos. Em Itália, os democratas-cristãos entraram de bom grado nestas combinações, que aumentaram a sua capacidade para se manterem no poder. Os

dirigentes americanos também cultivaram assiduamente os líderes não-comunistas na Alemanha, apoiando os democratas-cristãos e outros partidos não-comunistas. Mesmo na Alemanha, que esteve formalmente ocupada até 1955, os líderes americanos não podiam simplesmente ditar os resultados. Tinham de entrar em contrato com os líderes locais.

A União Europeia, que levanta uma série de questões acerca dos princípios da territorialidade e da autonomia, tem sido construída através de contratos entre os governantes dos Estados europeus. No Tratado de Roma, no Acto Único Europeu, no Tratado de Maastricht e em outros acordos, os governantes promoveram os seus interesses através do estabelecimento de novos arranjos políticos e institucionais, alguns dos quais transcendem as fronteiras territoriais e comprometem a sua autonomia interna.

Assim, os governantes frequentemente concluem contratos que violam o princípio da autonomia, e em alguns casos também o da territorialidade. Consideram melhor assinar os contratos do que não os assinar, pois se assim não fosse teriam mantido o statu quo. Aham melhor ter recursos financeiros a juros mais baixos e sujeitos a determinadas condições do que pagar taxas mais altas ou nem sequer terem acesso aos mercados financeiros internacionais. Aham melhor ter o Tribunal Europeu e o reconhecimento mútuo (violando ambos a autonomia), do que não os ter. Foi melhor para os governantes da Checoslováquia aceitar um regime internacional para a protecção das minorias, em 1919, do que deixar a grande minoria alemã dos sudetas sem garantias internacionais, embora isto de nada tenha servido à Checoslováquia em 1938. Foi melhor para os democratas-cristãos italianos aceitar a ajuda e as directivas dos americanos do que enfrentar o poderoso Partido Comunista Italiano sem apoio externo.

Coerção e imposição

A coerção e a imposição, ambos exemplos de intervenção, existem num continuum determinado pelos custos de uma recusa do Estado alvo. No que respeita aos princípios de Vestefália, a coerção ocorre quando os dirigentes de um Estado ameaçam impor sanções, a menos que os seus homólogos do outro Estado comprometam a sua autonomia interna. O alvo pode aceitar ou resistir, mas fica sempre pior do que no statu quo ante. A imposição acontece quando os governantes ou pretendentes a governantes de um Estado alvo não têm escolha; são tão fracos que têm de aceitar as estruturas internas, as políticas e as pessoas preferidas por actores mais poderosos, caso contrário serão eliminados; ou, se forem entidades políticas fracas que não foram ainda reconhecidas, correrão o risco de permanecer no esquecimento. Quanto mais alto for o custo da recusa para o alvo, mais uma determinada situação caminha para a imposição. Quando aplicada contra Estados já estabelecidos, a coerção e a imposição são violações do significado legal internacional, bem como do vestefaliano, de soberania. Quando aplicada contra os pretendentes a governantes de Estados ainda não criados, a coerção e a imposição são violações do modelo de Vestefália, porque a autonomia de qualquer Estado que se constitui é constrangida por actores externos, mas não dos conceitos de soberania do direito internacional, que apenas se aplicam quando um Estado já obteve o reconhecimento internacional.

A coerção e a imposição, ao contrário das convenções e dos contratos, têm de envolver uma assimetria de poder. A imposição implica forçar o alvo a fazer algo que de outra forma não faria. Não há negociações. O alvo não tem os recursos para resistir. A coerção eficaz apenas se dá se o iniciador puder proferir ameaças credíveis para impor sanções, o

que requer que o iniciador fique numa posição melhor no caso do alvo resistir e as sanções forem impostas, do que se o alvo recuar. O melhor resultado para quem impõe as sanções é que o alvo capitule. O iniciador tem a capacidade, o poder, para afastar o statu quo do conjunto de opções disponíveis.

Se um Estado coagir ou impuser com sucesso num outro Estado alterações nas suas instituições, políticas ou pessoal político, o alvo deixa de ser um Estado vestefaliano: fica constrangido não apenas pelo poder externo de outros Estados, mas também pela capacidade dos outros mudarem a natureza da sua ordem política interna. Os líderes políticos no Estado alvo não são livres de considerar todas as políticas possíveis porque algumas opções são excluídas por estruturas, políticas e pessoal político internos impostos de fora. Na verdade, os próprios dirigentes podem ser apenas os «quislings» do Estado dominante (exactamente o que Quisling foi).

Os casos mais claros de coerção no que se refere ao modelo de Vestefália envolvem o uso ou ameaça de sanções económicas que comprometem a autonomia do alvo. Dos cento e seis casos específicos de sanções económicas ocorridos no século xx apresentados por Hufbauer, Schott e Elliot, dezassete envolveram esforços de protecção dos direitos humanos e dezasseis foram tentativas de mudança do carácter do regime interno do Estado alvo, quer através do afastamento do dirigente quer da alteração das estruturas institucionais. As sanções conjuntas contra a África do Sul com o objectivo de acabar com o apartheid foram autorizadas pelas Nações Unidas entre 1962 e 1994. O Reino Unido impôs sanções ao Uganda entre 1972 e 1976 para forçar o afastamento de Idi Amin. A Comunidade Europeia utilizou a pressão económica contra a Turquia em 1981-1982 para encorajar a restauração da democracia. Entre 1970 e 1990 os Estados Unidos impuseram sanções contra mais de uma dúzia de países por violações dos direitos humanos⁶³. Em todos estes casos o alvo, mesmo que não tenha obedecido às sanções, ficou numa situação pior do que antes, porque não podia, ao mesmo tempo, fugir às sanções e manter as suas políticas ex ante. Ou sofreu sanções, pelo menos por algum tempo, ou mudou a sua política.

A imposição dá-se quando o alvo é tão fraco que não tem outra hipótese senão aceitar as exigências do mais poderoso. Já aconteceu mais vezes do que a coerção. A força é o instrumento mais óbvio de imposição. A imposição tem sido possível onde há um acordo entre as principais potências ou a aceitação de esferas de influência. As grandes potências têm-se mostrado cautelosas na imposição de violações do modelo de Vestefália sempre que essa política é contrariada pelos seus principais rivais, isto porque o antagonismo mútuo entre os fortes dá aos alvos potenciais margem de manobra.

A imposição tem sido empregue em casos associados aos direitos das minorias, aos empréstimos a Estados soberanos, e às estruturas constitucionais dos Estados mais fracos. No século xix os britânicos não só assinaram acordos (contratos) com grandes potências europeias para acabar com o tráfico de escravos, como usaram a força militar. Em 1839 a Grã-Bretanha autorizou unilateralmente os seus navios a receberem a bordo pessoas suspeitas de serem escravos fugidos à bandeira portuguesa, argumentando que Portugal não respeitara os seus compromissos para acabar com o tráfico de escravos. A imposição através da força militar já foi usada para assegurar o pagamento de dívidas. A «diplomacia da canhoneira» no século xix usava o poderio naval para controlar as alfândegas, de forma a que as tarifas (a mais importante fonte de receita para a maioria dos governos) pudessem ser usadas para pagar as obrigações da dívida. Em parte como

resposta a problemas financeiros, os responsáveis norte-americanos enviaram fuzileiros para a República Dominicana em 1911, e em 1916 expulsaram o presidente, declararam a lei marcial, e nomearam oficiais americanos como ministros da Guerra e do Interior. Uma coerção semelhante foi aplicada contra a Nicarágua na mesma altura, com oficiais americanos a escolherem o presidente nicaraguano em 1916.

A imposição americana nas Caraíbas não se tem limitado a questões financeiras. Os dirigentes americanos aceitaram em 1901 a Emenda Platt, que incluía provisões limitando a dívida cubana, autorizando uma intervenção americana se a independência de Cuba fosse ameaçada, e estabelecendo uma base naval em Guantanamo, uma condição para a retirada das tropas americanas. Os dirigentes americanos enviaram tropas para o Haiti quase uma dúzia de vezes, escreveram a Constituição haitiana em 1915, e nomearam o presidente. Em 1994 a acção militar americana reconduziu um presidente haitiano que tinha sido derrubado pelos militares. O Panamá tornou-se um Estado independente em 1903 com o apoio dos dirigentes americanos, que queriam construir um canal através do Istmo. Em 1989 tropas americanas invadiram o Panamá, prenderam o presidente, Manuel Noriega, e levaram-no para a Flórida, onde foi julgado e condenado por crimes de narcotráfico.

Os Estados mais pequenos da Europa Central e de Leste, como os seus homólogos caribenhos e centro-americanos, também foram frequentemente sujeitos a imposições que violam o modelo de Vestefália. Quando a Grécia foi criada em 1832, a forma de governo (uma monarquia), o monarca (Otto, segundo filho do Rei da Baviera), ministros, oficiais militares e políticas financeiras, todos foram ditados pelos principais Estados europeus cuja intervenção militar deu vida à própria Grécia. Quando Otto foi derrubado em 1863, as principais potências nomearam o seu sucessor.

O Tratado de Berlim de 1878 reconheceu a Sérvia, o Montenegro e a Roménia como Estados independentes, e a Bulgária como um Estado tributário do Império Otomano, mas isso só aconteceu depois dos pretendentes a governantes destes novos Estados terem sido obrigados a aceitar limitações à sua autoridade no que dizia respeito a acordos comerciais e às minorias. Além disso, o Baixo Danúbio, que passa pela Roménia, seria controlado por uma comissão europeia independente. A primeira Constituição da Albânia não foi redigida por albaneses, mas por representantes das principais potências europeias, em 1914.

Os pretendentes a líderes de todos os Estados criados após a Grande Guerra (ou que eram sucessores dos impérios derrotados) tiveram de aceitar extensas provisões para a protecção de minorias. Tal como a Grécia em 1832, estes candidatos a governantes tinham um poder de negociação muito limitado. A Áustria, a Hungria, a Bulgária e a Turquia eram Estados derrotados e as protecções de minorias foram inscritas nos seus tratados de paz. A Polónia, a Checoslováquia, a Jugoslávia, a Roménia e a Grécia eram Estados novos ou dilatados. Assinaram tratados sobre os direitos das minorias com as potências aliadas e associadas. A Albânia, a Lituânia, a Letónia, a Estónia e o Iraque efectuaram declarações do mesmo teor em resultado da pressão que sobre eles recaiu quando se candidataram a membros da Sociedade das Nações. Com apenas algumas excepções, como a Checoslováquia, a Hungria, e os Estados Bálticos, os aspirantes a governantes destes novos Estados não eram sensíveis aos direitos das minorias. Não queriam que as suas disposições constitucionais fossem ditadas por potências externas⁶⁴.

Durante a Guerra Fria, a União Soviética ditou a estrutura institucional e a política internas dos seus satélites do Leste europeu. A Polónia, a Hungria, a Roménia, a Checoslováquia e a Bulgária não eram Estados vestefalianos. As suas forças armadas não podiam actuar com independência. Em alguns casos as suas forças de segurança interna prestavam directamente contas a Moscovo⁶⁵. Embora os seus dirigentes gozassem de alguma autonomia, não se podiam afastar demasiado das preferências do Kremlin, e abandonar o regime comunista esteve fora de questão até ao final dos anos 80.

Os Estados Unidos e especialmente as principais potências da Europa Ocidental tentaram assegurar os direitos das minorias nos Estados que emergiram da Jugoslávia depois de 1991. O reconhecimento da Eslovénia e da Croácia pela Comunidade Europeia em Dezembro de 1991 tinha como premissa a protecção das minorias, incluindo um número garantido de assentos no parlamento croata. Os Acordos de Dayton de 1995 vieram estabelecer uma comissão para as minorias, bem como um ombudsman que inicialmente devia ser nomeado pelos principais Estados europeus. Estas eram disposições altamente coercivas, senão mesmo imposições, que teriam sido rejeitadas pelos Estados que saíram da antiga Jugoslávia se não fossem as pressões externas a que foram sujeitos.

Os afastamentos da soberania legal internacional têm sido menos frequentes e, quando ocorreram, envolveram contratos ou convenções, em vez de coerção e imposição. Desvios à norma fundamental da soberania legal internacional envolvem o reconhecimento de entidades que não são juridicamente independentes ou que não têm território. Os exemplos incluem Andorra, um membro das Nações Unidas e do Conselho da Europa apesar do facto da sua Constituição conceder à França e à Espanha o poder de decisão em questões de segurança, a União Europeia, que mantém missões diplomáticas apesar de não ter território para além do dos seus Estados-membros nem autonomia jurídica, os Domínios da Commonwealth antes da Segunda Guerra Mundial, que eram membros de organizações internacionais mas não eram juridicamente independentes, os Cavaleiros de Malta, que são reconhecidos por mais de sessenta Estados mas que não têm território, e a Organização de Libertação da Palestina, que tem um estatuto especial de super observador nas Nações Unidas e que é reconhecida por muitos Estados árabes mas que não tem um controlo independente de território. O reconhecimento é um acto mútuo em que os dirigentes se pretendem empenhar quase universalmente. Não tem sido necessário coagi-los a aceitá-lo. O statu quo ante está sempre disponível.

Conclusão

A soberania vestefaliana é um exemplo de hipocrisia organizada. É uma norma que já existe há muito tempo e que tem sido amplamente entendida, mas também frequentemente violada. Estas violações tiveram lugar através de convenções, contratos, coerção, e imposição. As convenções e os contratos são voluntários; os governantes solicitam violações dos princípios de Vestefália porque ficam numa melhor situação do que no statu quo ante. A coerção deixa uma das partes pior; tem de alterar as suas políticas ou instituições internas ou aceitar os custos das sanções. A imposição dá-se quando o alvo é tão fraco que não tem outra opção senão obedecer, quer porque o pretendente a governante ou o governante é confrontado com a força militar, quer porque o não reconhecimento, ou seja, a ausência de soberania legal internacional, pode ameaçar a própria existência do Estado. A coerção e a violação são exemplos de violações da soberania vestefaliana através da intervenção, em vez do convite.

A soberania legal internacional é um equilíbrio estável fraco, mas não um equilíbrio de Nash. Assim que os dirigentes a obtêm, nunca mais querem abdicar dela. Podem, contudo, desviar-se do princípio fundamental da soberania legal internacional ao reconhecer entidades que não são juridicamente independentes ou às quais falta um território. Estes desvios tiveram lugar através de contratos, e não de coerção ou imposição.

NOTAS

¹ Contrastar Cerny, 1990, pp. 86-87, com Rosenau, 1990, p. 13. Para opiniões típicas sobre a erosão da soberania, ver The Group of Lisbon, 1995, p. 9; Fowler e Bunck, 1995, pp. 137-38; Gottlieb, 1993, p. 19; Wendt, 1995, p. 12. Sobre a importância da sociedade internacional ver Bull, 1977, Jackson, 1990.

² Ver Thompson, 1995, para a distinção entre autoridade e controlo. A distinção entre uma lógica de aplicabilidade e uma lógica de consequências é desenvolvida por March e Olsen, 1998, e March, 1994.

³ March e Olsen, 1989, pp. 24-26; March, 1994, pp. 57-58; March e Olsen, 1998.

⁴ March e Olsen, 1998.

⁵ Brunnsen, 1989.

⁶ Strang, 1996, p. 24.

⁷ Ver Brunnsen, 1989, para o desenvolvimento do conceito de hipocrisia organizada.

⁸ Bendor e Swistak, 1997, para uma discussão dos mutantes neutrais.

⁹ Brunnsen, 1989, pp. 27-31, nota que as organizações políticas são inevitavelmente confrontadas com constituintes múltiplos.

¹⁰ Sugden na sua discussão sobre teoria dos jogos evolucionista sugere que uma regra que é inicialmente aceite por razões puramente consequenciais pode tornar-se uma obrigação normativa, de autoridade, com o tempo, porque funciona. Sugden, 1989.

¹¹ Para mais discussões sobre as distinções entre autoridade e controlo com referência à soberania, ver Wendt e Friedheim, 1996, pp. 246, 251; Onuf, 1991, p. 430; Wendt, 1992, pp. 412-413; Hue, 1997, p. 348.

¹² Distinções semelhantes são desenvolvidas por Thomson que sublinha a diferença fundamental entre controlo, por um lado, que pode ser ameaçado pelo que aqui se denomina perda de soberania interdependente, e autoridade, por outro. Ver Thomson, 1995, p. 95.

¹³ Deudney, 1995, p. 198.

- ¹⁴ Cerny, 1990, p. 11.
- ¹⁵ Skinner, 1978, p. 287.
- ¹⁶ Strayer, 1970, p. 108.
- ¹⁷ Hinsley, 1986, pp. 25-26.
- ¹⁸ Oppenheim, 1992, p. 247; Briery, 1963, pp. 127-128.
- ¹⁹ Thompson, 1995, p. 216.
- ²⁰ Mathews, 1997; Wriston, 1997.
- ²¹ Rosenau, 1990, p. 13.
- ²² Obstfeldt e Taylor, 1997.
- ²³ Thomson e Krasner, 1989.
- ²⁴ Williamson, 1996, pp. 16, 18, Quadro 2.1.
- ²⁵ Garrett, 1998.
- ²⁶ Keohane, 1984; Keohane, 1995.
- ²⁷ Weile, 1991, pp. 2479-2480.
- ²⁸ Briely, 1963, p. 374; Keene, isa.
- ²⁹ Fowler e Bunck, 1995, capítulo 2; Thomson, 1995, p. 228; Oppenheim, 1992, pp. 186-190; Crawford, 1996, p. 500.
- ³⁰ Peterson, 1982, pp. 328-336; Peterson, 1997, pp. 32, 90-91, 187; Strang, 1996, p. 24.
- ³¹ Oppenheim, 1992, pp. 145-146.
- ³² Constituição de Andorra, 1993, Artigo 66.
- ³³ Bradford, 1972, pp. 63-67, 111-123, 220, 226.
- ³⁴ Fowler e Bunck, 1995, p. 12.
- ³⁵ Oppenheim, 1992, pp. 158, 245, 339-340; Thomson, 1995, p. 219.

³⁶ Bunck e Fowler, 1996, p. 142.

³⁷ É o caso Underhill versus Hernandez, citado em Oppenheim, 1992, pp. 365-67.

³⁸ Brierly, 1963, pp. 149-150.

³⁹ Oppenheim, 1992, pp. 1072-1097.

⁴⁰ Oppenheim, 1992, pp. 158-173; Peterson, 1997, pp. 107-108, 140, 148-152, 197; Lei das Relações com Taiwan.

⁴¹ Com as tropas americanas prestes a deixar a Itália no Verão de 1947, após a ratificação do tratado de paz italiano, George Marshall, o Secretário de Estado americano, deu indicações à sua embaixada em Roma para sublinhar ao General Lee (Comandante das forças aliadas) que «o governo militar aliado em Itália tem de respeitar escrupulosamente a restauração da soberania italiana uma vez a entrada em vigor do tratado...» (Foreign Relations of the United States, 1947, vol. III, 1972, p. 931). Esta mensagem foi enviada numa altura em que os Estados Unidos intervinham na política interna italiana ao apoiarem os democratas-cristãos, ao tentarem reestruturar o Partido Socialista e ao tentarem enfraquecer a posição do Partido Comunista. Marshall queria reconhecer a soberania legal internacional de Itália; queria que o governo italiano fosse tratado como uma entidade autónoma, mas não estava minimamente preocupado com a soberania vestefaliana da Itália, ou seja, com a exclusão da influência americana das formações de autoridade internas de Itália (Miller, 1986, pp. 243-263).

⁴² Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26 Março 1996, p. 1, traduzido pelo autor. A citação original é: «Um sich erweitern zu können, muss sich Europa zunächst vertiefen, wobei es die Souveranität seiner Staaten respektieren muss».

⁴³ Para uma discussão da teoria dos jogos evolucionista, ver Sugden, 1989, Mailath, 1992; Kandori, 1997; e Bendor e Swistak, 1997.

⁴⁴ Jackson, 1990, p. 6.

⁴⁵ Von Wolff, Jus Gentium Methodo Scientifica Pettractatum, Cap. 1 sec 256 (edição de 1764), citação feita a partir de Thomas, 1956, p. 4)

⁴⁶ Vattel, 1852, p. 155.

⁴⁷ Thomas, 1956, pp. 56-62.

⁴⁸ Citado em Damrosch, 1993.

⁴⁹ Oppenheim, 1992, p. 431.

⁵⁰ Wendt e Friedheim, 1995, p. 245.

- ⁵¹ Rosenau, 1990, p. 109.
- ⁵² Windsor, 1984, p. 45.
- ⁵³ Macartney, 1934, p. 296.
- ⁵⁴ Forsythe, 1983, p. 4.
- ⁵⁵ Hailbronner, 1992, p. 117.
- ⁵⁶ Hehir, 1995, p. 6.
- ⁵⁷ Devo a Jay Smith a sugestão deste tema.
- ⁵⁸ Convenção sobre o Trabalho Forçado e Obrigatório, reimpresso em Brownlie (ed.), 1992, pp. 446-456.
- ⁵⁹ Donnelly, 1992, pp. 82-83; Forsythe 1989, p. 19.
- ⁶⁰ Para uma discussão da importância dos pontos de vista acerca do que constitui uma transgressão dos direitos, ver Weingast, 1997.
- ⁶¹ Thomas, 1991.
- ⁶² Lehbruch, 1996.
- ⁶³ Hufbauer, et al., 1990.
- ⁶⁴ Claude, 1955, p. 16; Jones, 1991, p. 45; Bartsch, 1995, pp. 81-85.
- ⁶⁵ Rice, 1984, capítulo 1.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bartsch, Sebastian, 1995, *Minderheitenschutz in der internationalen Politik; Volkerbund un zsre/osze in neuer Perspektive*: Oplanden, Westdeutscher Verlag.
- Bendor, Jonathan and Swistak, Piotr, 1997, «The Evolutionary Stability of Cooperation», in *American Political Science Review*, 91, Junho.
- Brierly, J. L., 1963, *The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace*, 6.^a ed., editada por Sir Humphrey Waldock: New York, Oxford University Press.
- Brownlie, Ian, 1992, *Basic Documents on Human Rights*, 3.^a ed.: Oxford, Clarendon Press.
- Brunnson, Nils, 1989, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organization*: Chichester, John Wiley and Sons.

Bull, Hedley, 1977, *The Anarchical Society*: New York, Columbia University Press.

Cerny, Philip G., 1990, *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State*: London, Sage.

Claude, I. L. Jr., 1955, *National Minorities: An International Problem*: Cambridge, Harvard University Press.

Crawford, Beverly, 1996, «Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia», in *World Politics*, 48, 4, Julho, pp. 482-521.

Damrosch, Lori, 1993, «Changing Conceptions of Intervention in International Law», in *Emerging Norms of Justified Intervention: A Collection of Essays from a Project of the American Academy of Arts and Sciences*, eds. Laura W. Reed e Carl Kaysen: Cambridge, ma, American Academy of Arts and Sciences.

Deudney, Daniel H., 1995, «The Philadelphian system: sovereignty, arms control, and balance of power in the American states-union, circa 1787-1861», in *International Organization*, 49, Primavera, pp. 191-228.

Donnelly, Jack, 1992, *International Human Rights*: Boulder, Westview.

Forsyth, David P., 1993, *Human Rights and World Politics*: Lincoln, University of Nebraska Press.

Forsyth, David P., 1989, *Human Rights and World Politics*, 2.^a ed.: Lincoln, University of Nebraska Press.

Fowler, Michael Ross e Bunck Julie Marie, 1995, *Law, power, and the sovereign state: the evolution and application the concept of sovereignty*: University Park, Pennsylvania State University Press.

Garrett, G. 1998, «Global markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?», in *International Organization*, 52, Outono, pp. 269-299.

Gottlieb, Gideon, 1993, *Nation against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*: New York, Council on Foreign Relations Press.

Group of Lisbon, 1995, *Limits to Competition*: Cambridge, MIT Press.

Hailbronner, Kay, 1992, «The Legal Status of Population Groups in a Multinational State Under Public International Law», in *The Protection of Minorities and Human Rights*, Yoram Dinstein e Mala Tabory (eds.): Dordrecht, Martinus Nijhoff.

Hehir, J. Brian, 1995, «Intervention: From Theories to Cases», in *Ethics and International Affairs*, 9, pp. 1-14.

Hinsley, F. H., 1986, *Sovereignty*, 2.^a ed.: Cambridge, Cambridge University Press.

Hufbauer, Gary, Jeffrey J. Schott, Kimberly A. Elliot, 1990, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 2.^a ed.: Washington, Institute for International Economics.

Jackson, Robert H., 1990, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*: Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Jones, Dorothy V., 1991, *Code of Peace: Ethics and Security in the World of the Warlord States*: Chicago, University of Chicago Press.

Kandori, Michihiro, 1997, «Evolutionary Game Theory in Economics», in D. Kreps e K. F. Wallis (eds.), *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications: Seventh World Congress*, vol. i: Cambridge, Cambridge University Press, pp. 243-277.

Keohane, Robert, 1984, *After Hegemony*: Princeton, Princeton University Press.

Idem, 1995, «hobbes Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society», in Hans-Henrik Holm e Georg Sorensen, *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of Cold War*: Boulder, Co., Westview,

Macartney, C. A., 1934, *National States and National Minorities*: Oxford, Oxford University Press.

Mailath, George J., 1992, «Introduction: Symposium on Evolutionary Game Theory», in *Journal of Economic Theory*, 57, pp. 259-277.

March, James (com a assistência de Chip Heath), 1994, *A primer on decision making: how decisions happen*: New York, Free Press.

March, James, Johan Olsen, 1992, «The Institutional Dynamics of International Political Orders», in *International Organization*, 52, Outono, pp. 943-969.

Mathews, Jessica Tuchman, 1997, «Power Shift», in *Foreign Affairs*, 72, Janeiro/Fevereiro.

Miller, James Edward, 1996, *The United States and Italy, 1940-1950: The Politics and Diplomacy of Stabilization*: Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Obstfeld, M., e A. M. Taylor, 1997, *The Great Depressions as a Watershed: International Capital Mobility Over the Long Run*: Cambridge, ma, National Bureau of Economic Research, Working Paper 5960.

Onuf, Nicholas Greenwood, 1991, «Sovereignty: Outline of a Conceptual History», in *Alternatives*, 16, pp.425-446.

Oppenheim, L., 1992, *Oppenheim's International Law*, 9.^a ed., editada por Sir Robert Jennings e Sir Arthur Watts: Harlow, Essex, Longman.

Peterson, M. J., 1982, «Political Use of Recognition: The Influence of the International System», in *World Politics*, 34, 3, Abril, pp. 324-352.

Peterson, M. J., 1997, *Recognition of Governments: Legal Doctrine and State Practice: 1815-1995*: London, MacMillan.

Rice C., 1984, *The Soviet Union and the Czechoslovak Army*: Princeton, Princeton University Press.

Rosenau, J., 1990, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*: Princeton, Princeton University Press.

Skinner, Quentin, 1978, *The Foundations of Modern Political Thought*, vol. 2: *The Age of Reformation*: Cambridge, Cambridge University Press.

Strang, David, 1996, «Contested Sovereignty: The Social Construction of Colonial Imperialism», in Thomas Biersteker e Cynthia Weber (ed.), *State Sovereignty as Social Construct*: Cambridge, Cambridge University Press, pp. 22-49.

Strayer, Joseph R., 1970, *On the Medieval Origins of the Modern State*: Princeton, Princeton University Press.

Sugden, Robert, 1989, «Spontaneous Order», in *Journal of Economic Perspectives*, 3, 4, Outono, pp. 85-97.

Thomas, Ann Van Wynen, Thomas, A. J., 1956, *Non Intervention/The Law and Its Import in the Americas*: Dallas, Southern Methodist University Press.

Thomas, Daniel, 1991, «Social Movements and International Institutions: A Preliminary Framework», Paper apresentado na Convenção Anual da American Political Science Association, Washington, dc.

- Thomson, Janice E., 1995, «State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research», in *International Studies Quarterly*, 39, Junho, pp. 213-233.
- Thomson, Janice, Stephen Krasner, 1989, «Global Transactions and the Consolidation of Sovereignty», in E. O. Czempiel and J. N. Rosenau, eds., *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*: Lexington, Mass., DC Heath.
- Vattel, E. de, 1852, *The Law of Nations; or, Principles of the Law of Nature, applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns*. From the New edition of (translated by) Joseph Chitty: Philadelphia, T. & J. W. Johnson, Law Booksellers.
- Weiller, Joseph H. H., 1991, «The transformation of Europe (Symposium: International Law)», in *Yale Law Journal*, 100, 8, Junho, pp. 2403-2483.
- Weingast, Barry R., 1997, «The Political Foundations of Democracy and the Rule of the Law», in *American Political Science Review*, 91, Junho.
- Wendt, Alexander, Friedheim, Daniel, 1996, «Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State», in Thomas J. Biersteker e Cynthia Weber, *State Sovereignty as a Social Construct*: Cambridge, Cambridge University Press, pp. 240-272
- Williamson, J. G., 1997, *Globalization and the Labor Markets: Using History to Inform Policy*, Lecture 1, «Globalization Convergence and History», Raffaele Mattioli Lectures: Milan, Banca Commerciale Italiana, Università Commerciale Luigi Bocconi.
- Windsor, Philip, 1984, «Superpower Intervention», in *Intervention in World Politics*, Hedley Bull, ed.: Oxford, Clarendon Press.
- Wolff, Christian von, 1934, *Jus Gentium Methodo Scientifica Pettractatum* (ed. de 1764): Oxford Clarendon Press, *Classics of International Law*.
- Wriston, Walter, 1997, «Bits, Bytes and Diplomacy», in *Foreign Affairs*, 76, Setembro/Outubro.