

# 1 Introdução

Esta dissertação versa sobre o tema das instituições internacionais fundamentais<sup>1</sup> e seu impacto nas práticas observadas na vida internacional. É importante especificar que trato das instituições fundamentais, porque no estudo mais amplo das instituições internacionais pode-se abordar os processos de formação de regimes e de organizações internacionais, bem como suas implicações de natureza prática em *policymaking* e outros assuntos de política internacional<sup>2</sup>. O tema das instituições internacionais recebe atenção na disciplina de Relações Internacionais não somente pelo papel que as instituições desempenham na vida política internacional, mas também por ser um assunto que combina aspectos normativos, empíricos e jurídicos (SNIDAL; WENDT, 2009, p. 7). Dessa maneira, através do estudo das instituições internacionais, pode-se explorar a relação existente entre a dimensão normativa e o estudo das relações internacionais.

As instituições internacionais fundamentais, em particular, têm recebido a atenção de diversos autores preocupados com a elucidação dos processos e fatores que participam da estruturação das relações entre os Estados. É assim que Hans Morgenthau trata do Direito Internacional em sua acepção tradicional e em seu desenvolvimento progressivo a partir das práticas dos Estados, desde o século XVI:

We propose to call these rules non-political international law, originating in the permanent interests of states to put their normal relations upon a stable basis by providing for predictable and enforceable conduct with respect to these relations. (MORGENTHAU, 1940, p. 279)

Morgenthau associa, então, a importância das instituições fundamentais à necessidade de garantir uma base estável para o estabelecimento de relações na

---

<sup>1</sup> Sigo a definição fornecida por Christian Reus-Smith, que entende por instituições internacionais fundamentais as práticas institucionais mais profundas que estruturam a sociedade internacional (REUS-SMIT, 1997, p. 555).

<sup>2</sup> Duffield discute detalhadamente diversas definições e abordagens teóricas sobre o tema das instituições internacionais (DUFFIELD, 2007).

arena internacional. Robert O. Keohane, por sua vez, atenta para a necessidade de estudar as instituições diante do objetivo de entender o conflito e a cooperação na vida internacional. Keohane entende que as instituições envolvem complexos de regras e normas, formais ou informais, que constroem as atividades, moldam as expectativas e definem papéis para os diversos atores que participam das relações internacionais (KEOHANE, 1988, p. 383). Assim, mudanças nas práticas institucionais básicas podem alterar a própria natureza das relações internacionais (KEOHANE *apud* REUS-SMIT, 1999, p. 3).

Hedley Bull, um dos principais representantes da corrente teórica conhecida como Escola Inglesa, afirma que o que sustenta uma sociedade de Estados é o reconhecimento de interesses e valores comuns. Assim, os Estados conectam-se a partir de conjuntos de regras que estabelecem procedimentos e limites para as ações que podem empreender entre si. A cooperação internacional, para Bull, ocorre no marco das instituições comuns, tais como o Direito Internacional e a diplomacia (BULL, 2002, p. 13). Na concepção de Bull, são as instituições, portanto, que orientam os Estados para a realização de objetivos comuns e que expressam e sustentam a colaboração na sociedade internacional (BULL, 2002, p. 71). As instituições fundamentais ajudam, dessa maneira, a compor o arcabouço normativo que permeia a própria ideia de uma sociedade internacional baseada em regras e valores compartilhados.

Durante a última década, Onuf e Wendt têm discutido as instituições internacionais a partir do tema do desenho institucional. Esses autores baseiam-se no conceito construtivista de co-constituição e consideram que as instituições internacionais não são nem totalmente fruto da evolução espontânea, nem totalmente decorrentes da ação deliberada dos Estados (WENDT, 2001; ONUF, 2002). Cabe chamar a atenção para o fato de que Buzan, discutindo como o conceito de instituições internacionais é trabalhado pela Escola Inglesa e como ele se relaciona com outros conceitos tais como normas, regras e princípios, distingue entre instituições primárias e secundárias. Para Buzan, as instituições primárias são mais fundamentais e geralmente apresentam mais aspectos de evolução do que de desenho deliberado. As instituições secundárias, por sua vez, são mais

específicas e concretas e são geralmente desenhadas (BUZAN, 2004)<sup>3</sup>. Apesar de uma distinção entre instituições primárias e secundárias ser útil para propósitos analíticos, um tratamento que leve em consideração os aspectos intersubjetivos das instituições internacionais deve buscar, primordialmente, responder quando e por que as instituições necessariamente são importantes para os Estados (ONUF, 2002, p. 211).

Para Christian Reus-Smit, o tema da ordem internacional, central nos desenvolvimentos teóricos da Escola Inglesa, é um ponto de partida adequado para definir as instituições fundamentais. De acordo com o autor, os problemas de coordenação e colaboração, que os Estados enfrentam quando buscam o estabelecimento de uma ordem internacional, são a principal motivação para o desenvolvimento de instituições fundamentais:

(...) fundamental institutions are those elementary rules of practice that states formulate to solve the coordination and collaboration problems associated with coexistence under anarchy. (REUS-SMIT, 1997, p. 557)

Reus-Smit considera, portanto, que as instituições fundamentais são importantes por ser por meio delas que os Estados lidam com os problemas da coordenação e da cooperação, na tentativa de estabelecer uma ordem para as relações internacionais.

De acordo com David Boucher, a disciplina de Relações Internacionais tem se distanciado da Teoria Política, em um esforço para estabelecer e delimitar sua própria identidade disciplinar:

To a large extent international relations, along with its theoretically oriented practitioners, pronounced a unilateral declaration of independence in order to establish its credentials as a worthwhile and practically relevant academic activity. (BOUCHER, 1998, p. 4)

Boucher considera um erro que os teóricos de Relações Internacionais tenham rompido com a Teoria Política e desenvolvido suas próprias teorias e conceitos. Segundo Boucher, tal atitude teve por consequência privar a disciplina

---

<sup>3</sup> Como exemplos de instituições secundárias, temos os regimes e organizações internacionais. A soberania e o direito internacional, por outro lado, são exemplos de instituições primárias. De acordo com as definições seguidas neste trabalho, as instituições fundamentais podem ser consideradas primárias.

de Relações Internacionais do embasamento proporcionado por teorias mais sólidas (BOUCHER, 1998, p. 10). Sem entrar no mérito desse debate, posiciono-me de maneira favorável a um tratamento disciplinar baseado em uma relação dialógica construtiva e complementar com a Teoria Política. As abordagens teóricas convencionais privilegiam certas linhagens e tradições intelectuais, selecionando determinados autores e obras para compor os cânones da disciplina. Tal postura resulta, muitas vezes, na criação de silêncios que dificultam o tratamento teórico adequado de questões que envolvem, a um só tempo, aspectos políticos e éticos.

A partir dessas considerações e da observação de Christian Reus-Smit de que “*we have few insights into the sources of institutional innovation and the limits of institutional adaptation in particular historical contexts*” (REUS-SMIT, 1997, p. 557), abordo o tema das instituições fundamentais através do estudo do papel que a guerra justa desempenha na formação do internacional moderno. Dessa maneira, esta dissertação busca caracterizar a guerra justa como uma instituição internacional fundamental das relações internacionais. Discuto o processo de desenho institucional da guerra justa em um contexto histórico particular, a Espanha do século XVI, levando em consideração o papel que as contingências culturais, políticas e históricas desempenharam nesse processo. Parto do pressuposto de que instituições constituem e legitimam práticas e que estas, por sua vez, participam da constituição das instituições. Assim, discuto a emergência da guerra justa, no início da modernidade, como um conjunto de convenções, regras sociais, valores e diretrizes destinados a orientar os comportamentos e as práticas dos conquistadores espanhóis na conquista da América, bem como a legitimar tais práticas. Após identificar a lei natural como um elemento essencial para o desenho institucional da guerra justa, investigo como essa instituição participa, de maneira mais ampla, da constituição da ordem internacional extra-européia, baseada nos sistemas colonial e imperial.

Assim, esta dissertação orienta-se pelo questionamento a respeito do papel que a instituição da guerra justa, que emergiu na Espanha do século XVI para legitimar as práticas da conquista e expansão colonial, desempenha no contexto mais amplo do internacional moderno. Por internacional moderno, denoto não somente o sistema de Estados soberanos desenvolvido na Europa a partir do final do período medieval, mas também a ordem internacional extra-européia que se

expressa através dos sistemas colonial e imperial. Será exatamente sobre esse aspecto da modernidade internacional que concentrarei meus esforços para avançar o argumento de que a guerra justa pode ser entendida como uma instituição constitutiva do internacional moderno. A escolha do meu objeto de pesquisa busca, ainda, proporcionar uma abordagem alternativa aos tratamentos convencionais que situam o início do pensamento político moderno em autores tais como Maquiavel e Hobbes. De acordo com Enrique Dussel:

Modern political philosophy originated in reflections on the problem of opening the European world to the Atlantic; in other words, it was a Spanish philosophy. As such it is neither Machiavelli nor Hobbes who initiates modern political philosophy, but those thinkers who undertook the expansion of Europe toward a colonial world. The question of the Other and the right of conquest therefore would be the initial theme of the philosophy of the first Modernity. (DUSSEL, 2007, p. 3)

A caracterização de Dussel da filosofia política moderna como sendo, em seu início, uma filosofia espanhola merece um tratamento mais cuidadoso, que foge ao escopo desta dissertação. Contudo, neste trabalho, concentro meus esforços sobre a relação entre os europeus e seus Outros, adotando assim uma perspectiva analítica que valoriza as contingências históricas, culturais e morais no desenvolvimento de teorizações acerca do internacional. Busco explorar, portanto, a relação entre ética, moral e Teoria Política no estudo das relações internacionais. Situando o início da modernidade a partir dos Descobrimentos, isto é, a partir do encontro dos europeus com povos nativos da América, minha abordagem enfatiza o papel da empresa colonial e da expansão ultramarina européia na constituição do internacional moderno. Dessa maneira, um de meus objetivos é recuperar os contextos intelectuais e políticos dos autores do passado para discutir aspectos e elementos que recebem pouca atenção nos estudos teóricos contemporâneos convencionais. Ao lidar com as percepções éticas, políticas e jurídicas que participaram do desenvolvimento das discussões teóricas a respeito da guerra e da justiça, este trabalho ressalta a importância de lidar de maneira reflexiva e interpretativa com a dimensão da historicidade na disciplina. Ao mesmo tempo, pretendo, nesta dissertação, questionar criticamente a legitimidade de ações políticas baseadas em determinados imperativos morais.

Meu argumento, portanto, é que a guerra justa, desenhada como instituição da modernidade na Espanha do século XVI, para legitimar as práticas da conquista e expansão colonial, pode ser entendida como uma instituição constitutiva do internacional moderno. Baseio-me no entendimento de Reus-Smit de que as instituições desempenham uma função constitutiva ao definirem significados e identidades dos atores individuais (REUS-SMIT, 1999, p. 12-13). A guerra justa, por conferir significado a diversas práticas observadas na expansão colonial e imperial européia, participa da afirmação da auto-identidade civilizatória da Europa diante de seus Outros não-europeus. A construção de sua identidade em torno de um determinado ideal de civilização levou os europeus a desenvolverem uma maneira para conduzir as relações entre si e maneiras diferentes para lidar com os demais povos. O recurso à coerção e à guerra encontrou legitimação no propósito moral de levar os benefícios da civilização européia para o resto do mundo.

Assim, meu argumento explora a relação existente entre o internacional moderno e a expressão de um ideal civilizatório europeu, caracterizando a guerra justa como um dos instrumentos de atuação dos Estados-nação europeus perante seus Outros não-europeus. Ao mesmo tempo em que estabeleço a minha caracterização da guerra justa como uma instituição constitutiva do internacional moderno, chamo a atenção para o papel que a lei natural desempenha tanto no desenvolvimento da instituição da guerra justa quanto na afirmação da identidade européia moderna. Dessa maneira, meu argumento assume um caráter contra-intuitivo, pois a doutrina da lei natural costuma ser considerada ultrapassada diante da consolidação do Direito Internacional positivo e com o abandono das doutrinas jusnaturalistas. Assim, um segundo aspecto de minha argumentação busca mostrar que, apesar do direito natural ter sucumbido diante da afirmação do direito positivo, a lei natural - que proporciona um arcabouço normativo para o direito natural - participou da construção do auto-entendimento dos povos europeus como superiores, em termos civilizacionais, diante de seus Outros não-europeus.

Para desenvolver esse argumento, basear-me-ei em uma metodologia interpretativa e em um tratamento histórico comparativo. É importante frisar que não me proponho a fazer uma genealogia da guerra justa ou a discutir todas as etapas de seu desenvolvimento entre o século XVI e a atualidade. Uma abordagem

dessa espécie exigiria um tratamento teórico e histórico de maior envergadura. Além disso, apesar do tema da guerra justa ocupar um lugar central no surgimento do Direito Internacional, mantenho o foco desta pesquisa na relação entre a Teoria Política e a disciplina de Relações Internacionais, fazendo referências a autores do campo do Direito somente na medida em que ajudarem a elucidar aspectos e fatores relevantes para a discussão proposta. Da mesma forma, lido com temas históricos, porém a minha perspectiva não entra em pormenores a respeito dos debates historiográficos sobre a modernidade ou sobre a caracterização de periodizações históricas, como por exemplo a passagem do período medieval para a era moderna. Assim, utilizo-me da História somente na medida necessária para situar temporalmente minha discussão. Esclareço, ainda, que meu argumento resgata a importância da lei natural e de determinadas posições de cunho teológico e moral para a formação da ordem política internacional moderna, porém não é meu objetivo justificar as doutrinas jusnaturalistas ou endossar determinados valores ou imperativos morais. Minha abordagem busca realizar um tratamento crítico e reflexivo, com o objetivo de trazer à luz aspectos geralmente silenciados no estudo da formação do internacional moderno.

Desenvolvo minha argumentação nos três capítulos seguintes. No capítulo 2, apresento alguns aspectos do pensamento político espanhol no contexto dos Descobrimentos e da conquista da América, chamando a atenção para a relação do pensamento político, teológico e jurídico dos intelectuais espanhóis do século XVI com as contingências históricas e as transformações políticas da época. Dessa maneira, busco elucidar por que, naquele contexto histórico e intelectual específico, o tema da guerra justa mereceu a atenção de diversos pensadores. A seguir, discuto o tema da guerra justa de acordo com as propostas teóricas de Francisco de Vitoria, fundador do movimento teórico conhecido como Escola de Salamanca e responsável pela retomada do tomismo no pensamento moral e político na Espanha do século XVI. É a partir do entendimento de uma origem natural para sociedade civil, de acordo com a cosmologia e escatologia cristã, que Vitoria interpreta que os povos indígenas da América participam de uma mesma humanidade com os colonizadores europeus. Contudo, para Vitoria, os ameríndios situam-se temporalmente em um patamar anterior de desenvolvimento, ou na infância da humanidade. No transcurso dessa discussão, mostro que o conceito de

lei natural é basilar para a caracterização que Vitoria faz dos ameríndios e, portanto, participa da gestação da moderna teoria da guerra justa.

Na última seção do capítulo 2, desenvolvo o argumento de que a guerra justa surgiu como uma instituição política, no início da modernidade, para legitimar as práticas da conquista da América e da expansão colonial. Baseio minha abordagem na proposta teórica de Christian Reus-Smit, que explica o desenvolvimento das instituições fundamentais a partir de três elementos que configuram um complexo normativo: uma crença hegemônica a respeito do propósito moral do Estado, um princípio organizador de soberania e uma norma sistemática de justiça procedimental (REUS-SMIT, 1999, p. 6). A partir do estabelecimento de uma relação entre o tratamento que Vitoria elabora para a guerra justa e os três elementos do complexo normativo de Reus-Smit, caracterizo o desenvolvimento da guerra justa como uma instituição internacional destinada a legitimar as práticas da conquista e da expansão colonial. Baseio-me, para tanto, na percepção dos teóricos do século XVI de que o Estado espanhol era dotado de um propósito moral civilizatório, representado na difusão dos valores do Cristianismo.

O capítulo 3 tem por objetivo elucidar o papel que a lei natural desempenhou na formação da estrutura normativa da ordem internacional moderna extra-européia no pós-Westphalia. Na primeira seção, apresento um desenvolvimento histórico do conceito de lei natural, de modo a enfatizar a relação entre a dimensão moral e o pensamento político moderno. A seguir, discuto como a lei natural participou da conformação da ordem política moderna, mais especificamente na estrutura normativa da ordem moderna extra-européia que se expressa nos sistemas colonial e imperial. Assim, apesar do Direito Internacional moderno ter se baseado progressivamente, a partir do século XVIII, em doutrinas positivistas, a lei natural permaneceu presente no desenvolvimento da ordem internacional moderna extra-européia, através do entendimento de uma pretensa superioridade dos povos europeus como sendo um aspecto da ordem natural das coisas. Assim, na expressão de um ideal civilizatório, a lei natural participa da modernidade através da própria constituição da identidade européia.

O capítulo 4 é dedicado à finalização de meu argumento e tem por objetivo caracterizar a guerra justa como uma instituição constitutiva do internacional moderno. A ideia central do capítulo é que a modernidade expressa a civilização

européia, isto é, a maneira como as nações da Europa lidam com seus Outros. A guerra justa, enquanto instrumento de atuação dos Estados-nação no mundo extra-europeu, representa uma das vias para lidar com esses Outros. Assim, a guerra justa contribui para expressar e afirmar a modernidade européia. Na primeira seção do capítulo 4, discuto com mais detalhes as propostas teóricas de Christian Reus-Smit e Jack Donnelly, especialmente no que diz respeito ao significado de uma instituição ser constitutiva da ordem internacional moderna. A seguir, estabeleço uma comparação entre a ideia de civilização utilizada para legitimar a conquista e colonização da América e o dever moral de difundir a civilização européia, que motivou as práticas imperiais da Europa no século XIX. Mostro, portanto, como distintos entendimentos de civilização, no transcurso da modernidade, compartilham da ideia de uma superioridade dos europeus diante de seus Outros. No início do século XVI, os conquistadores espanhóis consideravam os ameríndios como mais atrasados, em termos civilizacionais, por desconhecerem os princípios e valores do Cristianismo. No século XIX, os povos não-europeus eram tidos como atrasados por não possuírem instituições políticas e econômicas semelhantes às européias. Nesses dois momentos, a pretensa superioridade européia impelia à necessidade de satisfazer um propósito moral civilizatório, recorrendo ao uso da força quando fosse necessário. Dessa maneira, a instituição da guerra justa, como meio de ação dos Estados-nação no mundo extra-europeu, participou da constituição dos sistemas colonial e imperial e, portanto, da constituição do próprio internacional moderno.