

## 4. Poder, Interdependência e Desigualdade

A discussão deste capítulo pode ser iniciada da mesma forma que no anterior: quando abordamos a ordem internacional, fazemos necessariamente considerações normativas. Na última seção, atentamos ao resultado das premissas de Keohane e Nye sobre a interdependência, nova condição da política mundial. Concluimos que o uso da força no sistema internacional resulta, na aceção dos autores, em instabilidade. As organizações internacionais são, então, associadas à manutenção da ordem, cujos baluartes são os Estados que as constituem.

Identificou-se uma hierarquização do sistema internacional, na medida em que os países que não fazem parte da região de interdependência complexa são sistematicamente desautorizados, não aptos a contribuir à manutenção da ordem, sem participação nas organizações internacionais. Aos que estão dentro, garantem-se status superior e maiores capacidades de poder. Essa discriminação entre as unidades políticas isonômicas é uma das expressões da desigualdade na obra de Keohane e Nye: todos os Estados são igualmente soberanos, mas apenas alguns são capazes de viver dentro da região de interdependência, onde, para os autores, a ordem internacional é assegurada. Determinados estados são privados de capacidade de influência dentro da região, das organizações internacionais, logo, são excluídos de um importante aspecto da política mundial.

Poderia ser defendido que a desigualdade entre os que estão dentro e fora da região de interdependência poderia ser facilmente superada: qualquer Estado poderia requerer ingresso na *safe zone*, bastando apenas conformar-se às suas regras. Se todos os atores do sistema adentrassem a região, seriam iguais e a hierarquia organizacional estaria, em tese, acabada. Como a utilização de recursos militares estaria em grande medida vedada, as desigualdades mais marcantes entre

os países seriam apenas de cunho econômico (Keohane & Nye, 1989, p.229). Estaríamos vivendo no regime igualitário de Reus-Smit.

Todavia, focar apenas isonomia entre os Estados e nos desequilíbrios causados pelas interações econômicas nos impede de ver uma questão de grande relevância, que Walker nos indica com precisão:

Questions about inequality are frequently reduced to economic categories. They are, however, first and foremost questions about political life. They are questions not only about how to respond to problems of inequality in the terms set by established accounts and institutions of modern political life but about how the accounts and institutions of modern political life already legitimize and reproduce specific forms of inequality while claiming to rest on a universalizing aspiration to equality. (Walker, 2002a, p.24)

Em *Power and Interdependence*, a temática da desigualdade parece resumir-se às diferenças econômicas ou em termos de capacidades militares entre os atores, ou seja, diferenças essencialmente materiais entre os Estados. As organizações internacionais, portanto, poderiam agir de forma a organizar as relações entre os Estados, de forma a tornar mais amenas essas desigualdades.

Argumenta-se aqui, porém, que a própria criação das organizações, regimes, da região de interdependência, fundamenta-se em outras formas de desigualdade que não podem ser resumidas a assimetrias materiais, mas associam-se a discriminações que são fundamentalmente políticas. Mais do que isso, quando Keohane e Nye atribuem a essas organizações o papel de mantenedoras da ordem, elas também se tornam reprodutoras dessas discriminações.

A essa problemática que atentaremos neste capítulo.

#### **4.1. Hierarquia e desigualdade**

No final do capítulo anterior, aventou-se a hipótese de que, mesmo dentro da região de interdependência, perdurariam manifestações de desigualdade que

não podem ser identificadas quando olhamos apenas para a igualdade jurídica (isonomia) ou desigualdade militar (assimetria) entre os Estados. Isso porque a fonte da desigualdade, tal como a soberania ou a diminuição da hierarquia militar, está pressuposta na teoria apresentada por Keohane e Nye: a existência de Estados “avançados”, capazes de criar organizações internacionais para “livrar o mundo da instabilidade”.

Essas considerações podem ser traduzidas para os termos de *Power and Interdependence* de duas formas distintas: em função das fontes de interdependência assimétrica, quando pensamos a política mundial como um todo; em termos de regimes internacionais e capacidades organizacionais, se nos referirmos especificamente à situação de interdependência complexa e ao *international organization model*<sup>19</sup>.

#### *Desigualdade e fontes de interdependência assimétrica*

Ao atribuírem às organizações internacionais a tarefa garantir as condições para a (co)existência dos Estados, enquanto o poder militar geraria apenas instabilidade, os autores desqualificam as fontes militares de interdependência assimétrica como instrumentos de política geradores de ordem. Logo, sensibilidade e vulnerabilidade, as dimensões não militares da interdependência assimétrica, assumem papel preeminente.

Tanto sensibilidade como vulnerabilidade relacionam-se intimamente com constrangimentos normativos (Keohane & Nye, 1989, p.17). Contudo, como tais constrangimentos são elevados em situações de interdependência complexa, a dimensão da vulnerabilidade perde importância (como visto anteriormente, mudanças no *framework* político são demasiado onerosas nestes casos<sup>20</sup>). Nesse contexto, a sensibilidade é a principal fonte de poder.

Uma vez que as normas, regras e instituições responsáveis pela manutenção da ordem são inicialmente ditadas pelos “avançados”, certamente elas

<sup>19</sup> Tanto os modelos *issue structure* como o *international organization* apresentam resultados satisfatórios em condições de interdependência; porém, apenas o segundo será estudado em detalhe em virtude de exaltar o papel das organizações internacionais, que são o foco maior desta análise por serem o principal fator de manutenção da ordem internacional em *Power and Interdependence*.

<sup>20</sup> Cf. p.27.

estarão consonantes com suas preferências (Keohane & Nye, 1989, p.56). Portanto, em termos de fontes de interdependência assimétrica, os “avançados” estão em posição de menor sensibilidade em relação aos demais componentes da região de interdependência complexa. Além disso, essas regras, normas e instituições, por estabilizarem o *framework* político e tornarem difícil sua alteração, contribuem para a própria perpetuação da posição mais confortável hierarquicamente dos “avançados”.

### *Desigualdade e capacidades organizacionais*

Já no *international organization model*, as capacidades relevantes são as *organizationally dependent capabilities*, ou seja, capacidades que são afetadas pelas normas, regras e instituições<sup>21</sup>. Neste modelo, o foco são os regimes internacionais, que conferem aos atores as capacidades organizacionais:

Regimes are established and organized in conformity with distributions of capabilities, but subsequently the relevant networks, norms, and institutions [em outras palavras, organizações internacionais] will themselves influence actors' abilities to use these capabilities. As time progresses, the underlying capabilities of states will become increasingly poor predictors of the characteristics of international regimes. Power over outcomes will be conferred by *organizationally dependent capabilities* [...]. (Keohane & Nye, 1989, p.55)

A questão da hierarquia é patente, visto que os Estados fora da região de interdependência são completamente desprovidos de capacidades organizacionais. Porém, também há discriminação entre os integrantes da região.

As capacidades de poder dos Estados perdem progressivamente sua relevância em favor das capacidades organizacionais. Contudo, elas são essenciais para a constituição das organizações (Keohane & Nye, 1989, p.56), e refletem os interesses daqueles que as fundam (na obra, os “avançados”).

O modelo também assume que, uma vez constituídas, as *networks*, normas e instituições são estáveis e rearranjos ou seu abandono são extremamente difíceis de serem levados a cabo (Keohane & Nye, 1989, p.55). Os Estados que adentrarem subsequentemente as organizações deverão necessariamente

---

<sup>21</sup> As fontes não militares de interdependência assimétrica podem ser capacidades organizacionais, pois neste modelo, a principal característica do *framework* político é a existência de organizações internacionais.

conformar-se com as regras já estabelecidas. Logo, em termos de capacidades organizacionais, estão em desvantagem em relação aos que constituíram inicialmente a região.

## **4.2. Dupla desigualdade**

Os “não avançados”, são colocados frente a duas possibilidades, dentro dos termos de Keohane e Nye.

(1) Permanecerem fora da região de interdependência, num mundo de instabilidade, onde podem contar apenas com suas capacidades militares e são desautorizados frente àqueles que seriam responsáveis, para Keohane e Nye, pela manutenção da ordem.

Quanto à saída voluntária da região de interdependência, não há na abordagem dos autores qualquer constrangimento formal (Keohane & Nye, 1989, p.235-236). Mas um Estado que escolhesse esse caminho estaria colocando-se novamente em posição de inferioridade e instabilidade.

(2) Adentrarem a região de interdependência. Porém, tal escolha não está isenta de custos: devem conformar-se às regras que já foram previamente determinadas pelos “avançados” e, portanto, a situação dos novos membros é de maior sensibilidade ou de dotação inferior de capacidades organizacionais; além disso, são também mais vulneráveis, pois a tentativa de mudar as regras do jogo sem o aval dos criadores das organizações poderia facilmente ser interpretada como uma ameaça à ordem, o que implicaria ser, novamente, desautorizado, excluído, colocado fora da região de interdependência.

Em termos de fontes de interdependência assimétrica, os “avançados” são pouco vulneráveis, o que é indicado por terem sido capazes de alterar com sucesso

o *framework* político, condenando o uso da força e criando regimes, normas etc. Seriam fundamentais, portanto, para a própria estrutura internacional:

Vulnerability is particularly important for understanding the political structure of interdependence relationships. In a sense, it focuses on which actors are “the definers of the *coeteris paribus* clause”, or can set the rules of the game. (Keohane & Nye, 1989, p.15)

Como os avançados definem as regras dessas organizações, elas certamente estarão alinhadas a suas preferências. Contudo, isso não é necessariamente verdade para os demais Estados que nelas ingressarem. Uma vez constituídas, suas regras não podem ser facilmente modificadas. Além de serem apoiadas pelos atores com maiores capacidades de poder, elas são vistas como um fim em si por serem normativamente desejáveis. Nesse contexto, a sensibilidade assume grande relevância:

Sensitivity interdependence can provide the basis for significant political influence only when the rules and norms in effect can be taken for granted, or when it would be prohibitively costly for dissatisfied actors to change their politics quickly. (Keohane & Nye, 1989, p.18)

Dentro da região de interdependência, são admitidas até mesmo políticas de vigilância e intervenções (a princípio) não militares, lideradas por “Estados poderosos e autoconfiantes” – leiam-se os “avançados” – para garantir a segurança, a ordem. (Keohane & Nye, 1989, p.232-233)

Focar, como faz Reus-Smit (2005, p.71), na isonomia entre os Estados impede que outras formas de desigualdade sejam apreciadas. Os “direitos de governança” aos quais alude em sua descrição do regime igualitário não são igualmente distribuídos, há desigualdades entre os “juridicamente iguais”, demonstradas nos parágrafos anteriores.

Ao tratarmos especificamente dos regimes internacionais, a situação torna-se ainda mais patente por serem os principais componentes do *framework* político, intermediários entre a estrutura e os processos que se desenrolam na política mundial:

International regimes are intermediate factors between the power structure of an international system and the political and economic bargaining that takes place within it. The structure of the system (the distribution of power resources among states) profoundly affects the nature of the regime (the more or less loose the set of formal and informal norms, rules, and procedures relevant to the system). The regime, in turn, affects and to some extent governs the political bargaining and daily decision-making that occurs within the system. (Keohane & Nye, 1989, p.21)

Por serem os principais intermediários entre os processos políticos e a estrutura internacional, influenciam decisivamente as capacidades de poder dos atores e devem, portanto, ser mais bem examinados.

Os regimes não surgem *ex nihilo*. Como demonstrado anteriormente, são inicialmente criados levando em conta os recursos de poder dos atores. O modelo mais adequado, segundo Keohane e Nye, para explicar as mudanças em regimes internacionais é o da organização internacional. Necessário recordar, porém, que este é fundamentalmente um modelo sobre a *manutenção* dos regimes, isto é, da manutenção do *status quo*. É essencialmente um modelo conservador. Após criadas, as organizações internacionais são, em grande medida, engessadas.

Tais organizações (em especial os regimes), mais do que atribuírem capacidades de poder aos Estados, são definidoras dos parâmetros de inclusão e exclusão. Transformam-se, nos termos dos autores, em *gatekeepers* da região de interdependência e da ordem internacional. Os Estados que possuem mais capacidades organizacionais, por sua vez, são aqueles que definiram suas regras.

Há uma dupla desigualdade, visto que, apesar da interdependência interferir na autonomia dos Estados (Keohane & Nye, 1989, p.9), a restrição não é uniformemente. Em *Power and Interdependence* há uma dupla discriminação na política mundial: (1) entre os que estão dentro e fora da região de interdependência e (2) entre aqueles que criaram a região e suas organizações internacionais – os “avançados” protetores da ordem – e os demais componentes da *safe zone* – que, embora possam “desfrutar de seus benefícios” (Keohane & Nye, 1989, p.235), são mais sensíveis e possuem menos capacidades organizacionais.

Criam-se, portanto, três categorias de Estados na política mundial: os que estão fora da região de interdependência, e os que estão dentro, divididos em “avançados” e os demais, “atrasados”.

### 4.3. Ordem e desigualdade

Argumenta-se aqui que o cerne da discussão sobre a desigualdade na obra de Keohane e Nye não deve ser buscado simplesmente nas diferenças econômicas entre os países ou nas assimetrias militares, mas na própria interdependência complexa, que impacta diretamente na forma desigual de dotação de capacidades de poder dos Estados (em termos de fontes de interdependência ou de capacidades organizacionais).

Como previamente debatido, o *framework* político em condições de interdependência é fortemente influenciado pelas organizações internacionais. A constituição das organizações internacionais pressupõe não apenas Estados que tenham interesse em conter o uso da força, ou seja, que encarem as capacidades militares como causadoras de instabilidade. Eles também devem ser capazes de criar instituições, regimes, normas etc. Logo, devem possuir suficientes capacidades de poder e também, como será visto a seguir, determinada inclinação moral (ao menos a crença nas organizações como mantenedoras da ordem). Tais pré-requisitos são encontrados apenas, para Keohane e Nye, nos países “avançados”, anteriormente identificados, que assumem, assim, o topo da hierarquia no sistema internacional.

Devemos esclarecer quais são as características que conferem a países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e outros o status de “avançados”, enquanto grande parte dos integrantes do sistema internacional seriam, então, atrasados.

Nas páginas onde os autores estabelecem os pressupostos de sua teoria, referem-se de diversas formas aos membros da região de interdependência: “advanced industrial countries”, “pluralist countries”, “pluralist democratic countries”, “industrialized, pluralist countries” e, por fim, “Western democracies” (Keohane & Nye, 1989, p.25-29 *passim*). Quais seriam, então, as características que permitiriam aos Estados serem chamados “avançados”? A resposta para essa pergunta possui dois aspectos, um material e um moral.



Materialmente, pertencer ao grupo dos avançados implica ter recursos econômicos significativos. Tais recursos são essenciais para a criação das próprias organizações internacionais e, conseqüentemente, da região de interdependência complexa. As assimetrias resultantes das interações dos Estados dentro dessa região seriam o principal motivo da distribuição desigual de capacidades organizacionais. As organizações, por sua vez, seriam responsáveis pela definição das regras da *safe zone*. Até aqui, não há grandes novidades.

Contudo, há uma prescrição de conduta clara, também essencial para obterem o status de “avançados”: devem pluralistas democráticos, de cultura política ocidental e, claro, rejeitarem o uso da força em prol das organizações internacionais que criaram. Os “avançados”, portanto, são os Estados liberais<sup>22</sup> industrializados. A região de interdependência é também defendida contra a instabilidade/desordem externa por meio da manutenção desses pressupostos liberais, cristalizados nas organizações internacionais, de forma que a ordem é essencialmente liberal.

Assim, o aspecto material é radicalmente associado à promoção dos valores liberais na região de interdependência.

Conclui-se que, em *Power and Interdependence*, a constituição da região de interdependência complexa pressupõe que há determinados Estados materialmente e moralmente superiores, capazes de “resgatar” a ordem internacional da condição de instabilidade gerada pela possibilidade de uso irrestrito da força.

Mais do que uma desigualdade material (que poderia ser tanto econômica ou militar), persistem na obra de Keohane e Nye outras formas de desigualdade<sup>23</sup>,

<sup>22</sup> Como “liberal” não é um termo livre de controvérsia, merece maior atenção. De acordo com Rengger (2000, p.105-106), o liberalismo moderno possui quatro aspectos básicos, que também representam as fases de seu desenvolvimento histórico desde fins do século XVII. São as seguintes: (1) “liberalism of fear”, o medo do exercício arbitrário do poder, seja pelos Estados ou seus governos; (2) “constitutional liberalism”, a crença de que os governos devem ser regidos por leis; (3) “individualism”, a preeminência do indivíduo sobre a comunidade, que indica um foco nos direitos dos indivíduos e que, segundo Rengger, tornou-se a mais importante (e bastante controversa) assertiva sobre o que é necessário para uma ordem internacional estável; (4) “cognitive liberalism”, ou “liberalismo ético”, que combina uma premissa filosófica – é possível maximizar um conjunto harmônico de liberdades para todos os membros de qualquer grupo determinado (normalmente a nação) – com uma premissa social – que assume que sociedades desenvolvem-se de forma a harmonizar o convívio social, evitando conflitos. Esta discussão não se pretende exaustiva, visto que não é o foco deste trabalho. Sua função é auxiliar, explicar em linhas gerais o que se entende aqui por “liberal”. Para um aprofundamento do tema nas relações internacionais, ver Rengger (2000) e Richmond (2005).

<sup>23</sup> Grovogui (1996 e 2002) e Keene (2002) discutem algumas dessas expressões da desigualdade no sistema internacional. Ainda que não se refiram diretamente à obra de Keohane e Nye, tratam

que são fundamentais para que a própria região de interdependência seja criada e se perpetue, e que atribuem aos Estados liberais direitos diferenciados, ao serem vistos como os únicos capazes de garantir a ordem internacional.

Neste trabalho, destacamos as expressões da desigualdade nos próprios termos de *Power and Interdependence*, fontes de interdependência assimétrica e capacidades organizacionais. A ordem internacional na obra é fundamentalmente uma ordem liberal, calcada na limitação do uso da força, em constrangimentos normativos, na homogeneização dos Estados e na crença na harmonização natural das preferências dentro da região de interdependência: ao ingressarem na região, no mundo das organizações internacionais, automaticamente as condições para a (co)existência dos Estados estaria alcançada. Claro que os novos ingressantes devem executar determinados ajustes, sob orientação e com a anuência dos “avançados” (Keohane & Nye, 1989, p.232-233).

Logo, não é surpreendente o fato de que existam desigualdades mesmo entre os Estados da região de interdependência: ora, os liberais industrializados (que criaram a *safe zone*, que são as peças-chave das instituições e da garantia da ordem) continuam detentores de prerrogativas especiais, visto que, na obra de Keohane e Nye, são eles os que ditam as regras às quais os demais atores devem aderir. É por meio do uso de tais prerrogativas que as organizações internacionais são criadas, e, portanto, que a própria região de interdependência pode surgir. Podemos, assim, concluir que a desigualdade possui um papel fundamental na obra: é a própria condição de possibilidade da teoria apresentada em *Power and Interdependence*. Em outras palavras, a desigualdade é credora da aceção de ordem internacional na obra.

---

de temas conexos, como instituições (*lato sensu*) e o Direito Internacional. A partir de um viés antropológico, Fabian (1983) também discute a questão, com foco no Tempo.

#### 4.4. A força a favor da ordem internacional

Uma questão persiste a partir da leitura dos autores: como o uso da força é efetivo fora região de interdependência, a própria ordem internacional ainda se encontraria sob ameaça. As capacidades militares poderiam destruir a ordem que as organizações internacionais promoveram. A tensão entre o modelo realista e o da interdependência complexa persistiria, a menos que todos os Estados adentrassem a região. Com base na perspectiva dos autores, duas saídas poderiam ser aventadas.

A primeira delas seria a expansão da região de interdependência. Enquanto sua abrangência não for completa, as condições realistas continuam sendo uma ameaça. “[...] we should remember that trends toward conditions of complex interdependence are not irreversible” (Keohane & Nye, 1989, p.161). Assim, o panorama ideal seria que todos os atores relevantes adentrassem a região.

Contudo, décadas depois, podemos afirmar que tal situação ainda não foi alcançada. Apesar das organizações internacionais terem ganhando ainda mais preeminência na política mundial, ainda existem Estados que são classificados como ameaças, sendo o “eixo do mal” o exemplo mais cabal. A resistência dos atores em aderir às normas, regras e instituições criadas pelos “avançados” se mostra um problema de difícil solução.

A outra possível alternativa seria criar um aparato institucional capaz de subordinar o uso da força aos princípios normativos defendidos por Keohane e Nye. Como anteriormente apresentado, a questão do uso da força no sistema internacional é uma preocupação fundamental de diversas abordagens sobre a manutenção da ordem, e *Power and Interdependence* alinha-se à perspectiva de que o uso da força deve ser restrito. Ainda que não haja na obra de 1977 mais apontamentos nesse sentido, trabalhos subsequentes de Keohane nos permitem investigar este cenário.

Em *International Institutions: Can Interdependence Work?*, escrito por Keohane em 1998, o autor retoma vários dos temas e conceitos apresentados em 1977 ao reconhecer a importância fundamental que as instituições internacionais assumiram na política mundial:

To analyze world politics in the 1990s is to discuss international institutions<sup>24</sup>: the rules that govern elements of world politics and the organizations that help implement those rules. [...] Even an unchallenged superpower as the United States would be unable to achieve its goals through bilateral exercise of influence: the cost of such massive “arm-twisting” would be too great. (Keohane, 1998, p.82-83)

Keohane (1998, p.82) admite expressamente que as instituições internacionais assumiram progressiva importância para a manutenção da ordem internacional, destacando não apenas a Organização das Nações Unidas:

[...] even the most powerful states were relying increasingly on international institutions – not so much the UN as other organizations and regimes that set rules and standards to govern specific sets of activities. From the late 1960s onward, the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons was the chief vehicle for efforts to prevent the dangerous spread of nuclear weapons. NATO was not only the most successful multilateral alliance in history but also the most highly institutionalized, with a secretary-general, a permanent staff, and elaborate rules governing relations among members. From its founding in 1947 through the Uruguay Round that concluded in 1993, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) presided over a series of trade rounds that have reduced import tariffs among industrialized countries up to 90 percent, boosting international trade. After a shaky start in the 1940s, the IMF had – by the 1960s – become the centerpiece of efforts by the major capitalist democracies to regulate their monetary affairs. When that function atrophied with the onset of flexible exchange rates in the 1970s, it became their leading agent for financing and promoting economic development in Africa, Asia and Latin America. The sheer number of intergovernmental organizations also rose dramatically – from about 30 in 1910 to 70 in 1940 to more than 1,000 by 1981. (Keohane, 1998, p.84)

Todavia, nota-se que todas as organizações e regimes que o autor utiliza como exemplos são essencialmente assimétricos em sua própria constituição. O Tratado de Não Proliferação, em seus dois primeiros artigos, expressa um compromisso com o *status quo* ao estabelecer que os Estados possuidores de armas nucleares não devem transferir essa tecnologia aos demais, enquanto aqueles desprovidos de tais armamentos devem comprometer-se a não receber a

---

<sup>24</sup> Deve-se atentar aqui que o termo “international institution” é utilizado em sentido abrangente, da mesma forma que “international organization” em *Power and Interdependence*, sem que isso traga problemas para nossa análise.

transferência dessas armas. Já a Organização do Tratado do Atlântico Norte é composta e controlada exatamente por Estados identificados como “avançados” por Keohane e Nye. Na Rodada do Uruguai do GATT, o tema dos subsídios agrícolas, por exemplo, foi decidido a favor dos Estados Unidos e da Comunidade Econômica Europeia (Lampreia, 1995). Por fim, o sistema de votos do Fundo Monetário Internacional é por quotas proporcionais ao aporte financeiro do país à instituição.

No que tange especificamente ao uso da força no sistema internacional, o aparato institucional das Nações Unidas pode ser descrito como seu principal componente, visto que restringiu as possibilidades de uso legítimo da força à autodefesa e casos definidos pelo Conselho de Segurança como ameaças à paz, rupturas da paz ou atos de agressão (Carta das Nações Unidas, artigos 39 e 51). Todavia, a dependência desse sistema à aprovação pelos membros permanentes do Conselho de Segurança poderia converter-se em um problema (Buchanan & Keohane, 2004, p.18). Uma possível solução para essa questão foi apresentada pelo autor em 2004, no artigo *The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal*, escrito em parceria com Allen Buchanan.

Nesse polêmico artigo, os autores propõem a criação de um aparato institucional para o uso preventivo da força, definido como “the initiation of military action in anticipation of harmful actions that are neither presently occurring nor imminent” (Buchanan & Keohane, 2004, p.1). Buchanan e Keohane sugerem a criação de um aparato institucional com vista a proteger Estados vulneráveis contra intervenções não justificadas sem que, todavia, sejam criados custos demasiadamente elevados para a inação.

Apresentam, então, as quatro posições que afirmam ser dominantes no debate corrente sobre o uso preventivo da força (Buchanan & Keohane, 2004, p.2-3). Na primeira, que chamam de *just war blanket prohibition*, o uso preventivo da força é completamente vedado. Porém, consideram essa visão arriscada, na medida em que os Estados de fato possuem capacidade e, às vezes, disposição para usar a força.

A segunda abordagem foca no *interesse nacional*: consonante com a teoria realista, não haveria qualquer restrição ao uso da força, uma vez que ela é um instrumento em prol dos interesses nacionais. Entretanto, essa perspectiva

negligenciaria todo o progresso alcançado nas últimas décadas no que tange à restrição ao uso da força (que, como vimos, foi relacionada por Keohane já em 1977 como fonte de instabilidade no sistema internacional).

Em seguida, há o *direito expandido de autodefesa*, a estratégia articulada pelo governo Bush, que amplia o direito à autodefesa de forma a abarcar o uso preventivo da força. Os autores também rejeitam essa abordagem por ela fundamentar-se na avaliação do próprio Estado sobre a possibilidade de ser atacado no futuro sem que aja qualquer outra consideração desse julgamento, o que poderia resultar em abusos. Poderia abrir espaço para que qualquer país justificasse ações militares, mesmo ilegítimas.

Por fim, a perspectiva do *legal status quo*, associada com o sistema internacional atual. O uso da força é permitido apenas se autorizado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Apesar de considerarem essa alternativa superior às outras três apresentadas, afirmam que ela careceria de um comprometimento com a proteção aos direitos humanos, enquadrados dentro dos valores liberais.

Após rejeitarem essas quatro abordagens, apresentam sua proposta, chamada *institucional cosmopolita* (Buchanan & Keohane, 2004, p.4-20 *passim*), cujo diferencial seria a criação de um *regime* de prestação de contas (*accountability regime*) para decidir sobre o uso preventivo da força, cristalizado em instituições.

O sistema de prestação de contas funcionaria tanto *ex ante* como *ex post*. Para que o uso preventivo da força fosse aprovado, os Estados deveriam apresentar evidências de que a ação é realmente necessária e que todos os meios pacíficos para solucionar a controvérsia foram empregados sem sucesso. Após a ação militar, um órgão estaria encarregado de determinar se as assertivas utilizadas para justificar a ação preventiva foram verdadeiras e se o uso da força foi proporcional. Em caso afirmativo, os Estados que encabeçaram a intervenção teriam um feito um “serviço público para o mundo”, e os eventuais gastos para a reconstrução do “Estado alvejado” ficariam a cargo daqueles que se abstiveram de responder à ameaça. Em caso negativo, aqueles que tomaram parte na ação

preventiva deveriam sofrer sanções e arcar com a reconstrução pós-conflito (Buchanan & Keohane, 2004, p.13-14).<sup>25</sup>

As instituições do regime deveriam respeitar a três princípios, efetividade, respeito mútuo e inclusividade. Ressaltam, porém, poder haver conflito entre inclusividade e efetividade, que deve ser resolvido por meio da seleção apenas de agente que possuam maior confiabilidade moral (*comparative moral reliability*). (Buchanan & Keohane, 2004, p.10)

A última parte do texto apresenta três alternativas de arranjos institucionais adequados para a proposta dos autores (Buchanan & Keohane, 2004, p.16-20). O primeiro deles, chamado *accountability without the veto*, apoia-se no Conselho de Segurança, mas cria mecanismos de *accountability* e a decisão para o uso preventivo da força seria feito sem a possibilidade de veto dos membros permanentes. Todavia, dificilmente as reformas institucionais necessárias seriam feitas. O segundo, *accountability despite de veto*, seria semelhante ao primeiro modelo, exceto pelo fato de que o veto persistiria. Porém, o veto é, para os autores, um instrumento moralmente arbitrário (Buchanan & Keohane, 2004, p.18), capaz de engessar o Conselho de Segurança e que facilitaria a não prestação de contas.

A polêmica terceira proposta, defendida com a melhor alternativa por Buchanan e Keohane, é a criação de uma coalizão democrática responsável pelas decisões a respeito do uso preventivo da força. A escolha de democracias se deve à sua suposta maior confiabilidade moral:

The third and most defensible institutional alternative is to implement the Security Council–based accountability mechanisms described in model 2 but supplement them with a supporting role for a coalition of reasonably democratic states. [...] From a principled standpoint, creating a democratic coalition is attractive because it would reinforce the role of states that meet our standard for comparative moral reliability. (Buchanan & Keohane, 2004, p.18-19)

Esse modelo, defendem, seria mais facilmente implementado por não carecer de ação formal da ONU. Seria formada uma coalizão de Estados cuja soberania e credencial democrática fossem inquestionáveis e que, posteriormente, decidiria sobre o ingresso de outros membros. Esse mecanismo seria acionado

---

<sup>25</sup> Para uma descrição completa da proposta de mecanismo de prestação de contas, ver Buchanan & Keohane, 2004, p.13-16.

sempre que não fosse possível que se chegasse a um acordo dentro do Conselho de Segurança, ou seja, funcionaria de forma complementar, mas caberia à coalizão a decisão final.

In international law, recognition of new states is awarded by existing states, acting individually or through institutions such as the United Nations. Those entities that are indisputably sovereign states have the authority to determine which other entities will be treated as sovereign. Likewise, the initial core of the democratic coalition would be self-designated states whose credentials as stable democracies are unassailable. They would then develop membership criteria that would determine which other states would be eligible. (Buchanan & Keohane, 2004, p.19)

A proposta apresentada por Buchanan e Keohane foi bastante criticada por diversos autores. Christian Reus-Smit (2005, p.76, 79-81), por exemplo, afirma que tal coalizão democrática iria de encontro a todos os avanços normativos que a sociedade internacional conquistou durante séculos no que tange à limitação do uso da força. Keohane e Buchanan estariam defendendo a re-hierarquização da sociedade internacional, cujo expoente maior é a todo-poderosa coalizão democrática. Isso colocaria fim ao regime igualitário<sup>26</sup> e, conseqüentemente, colocaria em cheque a estabilidade do sistema internacional. Hierarquia e ordem seriam excludentes, mantidos os parâmetros da sociedade internacional atual.

[...] liberal hierarchy arguments propose overlaying the historical legacy of nineteenth and early twentieth century hierarchy, and contemporary instances of institutionalised privilege, with a systemic division between democracies and non-democracies. Furthermore, they recommend that this be instituted by democracies themselves, and not through any authoritative international institutional processes. This project cuts right to the heart of the social compact that presently undergirds international order, and whatever gains it might bring for international order, the potential costs are substantial. (Reus-Smit, 2005, p.88-89)

A apreciação feita nesta dissertação dos aspectos normativos de *Power and Interdependence* nos permite suspeitar das afirmações de Reus-Smit. Argumenta-se que, mesmo quando o *equalitarian regime* é vigente, há outras formas de discriminação cujo resultado também é a hierarquização do sistema internacional. Isso porque a “igualdade” à qual Reus-Smit se refere é essencialmente jurídica, mais bem definida pelo termo isonomia. Entretanto, quando se afirma que as

---

<sup>26</sup> Cf. p.60.



democracias possuem maior “moral reliability”, o que lhes conferiria mais direitos frente aos demais Estados, a forma de distinção é fundamentalmente política. Este critério moral de discriminação assumiu o papel fundamental, eclipsando inclusive as disparidades econômicas: o único critério que os Estados devem atender para poder ingressar na coalizão é ter “credenciais democráticas inquestionáveis”.

Our proposal is to Begin with a core group of states whose democratic credentials are uncontroversial, such as the members of the European Union plus states such as Australia, Canada, Chile, Costa Rica, Japan, South Africa and South Korea. (Buchanan & Keohane, 2004, p.18-19)

Assim, as propostas de Keohane em 1977 e em 2004 não são concorrentes. O *accountability regime* seria a conclusão do projeto iniciado com a apresentação da interdependência complexa, na medida em que o uso da força passaria a ser colocado a favor de um propósito moral representado pelos Estados liberais.

A leitura que este trabalho fez de *Power and Interdependence* pode ser, então, retomada: afirmamos que, naquela obra, a proposta teórica dos autores estabeleceu uma hierarquia no sistema internacional e a própria concepção de ordem internacional seria fruto de uma desigualdade entre os Estados, que os permite criar a região de interdependência complexa e as organizações internacionais. *The Preventive Use of Force* retoma este projeto, colocando inclusive o uso da força a favor desta concepção de ordem. Novamente, ordem não se opõe à hierarquia ou desigualdade, mas, na acepção de Keohane, Nye e Buchanan, estes conceitos estão intimamente relacionados.