



Corria o ano de 1913... O governador-geral da Índia, Lord Charles Hardinge, passeava, como habitual, sobre o dorso do seu elefante quando uma explosão provocou o pânico no representante de Sua Majestade Imperial. *Le Petit Journal* deu a notícia: «O terrorismo chega à Índia». Mas Lord Hardinge, apesar do susto, saiu ileso do atentado. Amigo do Rei Eduardo VII e diplomata de carreira, Charles Hardinge voltou à Europa três anos mais tarde, desempenhou funções no Ministério dos Negócios Estrangeiros britânico e foi embaixador em Paris. Morreu em 1944, em Kent, na Grã-Bretanha. **RJ**

A IDEIA DE IMPÉRIO NO PÓS-GUERRA FRIA

João Marques de Almeida
Carlos Gaspar

Caro Carlos, Aparecem, frequentemente, duas teses nas discussões recentes sobre as relações internacionais. Uma faz uma distinção clara entre a ordem internacional no chamado «mundo ocidental e desenvolvido» e a ordem internacional nas «periferias» daquele primeiro mundo. A primeira ordem internacional é altamente institucionalizada e definida por princípios, valores e regimes políticos democráticos e liberais. A segunda é caracterizada por instabilidade, conflitos e violência política e social. Em suma, é comum encontrar a conclusão de que no actual sistema internacional há um mundo «kantiano» e um mundo «hobbesiano».

A segunda tese refere-se à transformação dos Estados Unidos numa potência imperial. Ao contrário da primeira tese, que apareceu logo após o fim da Guerra Fria, esta é recente. O ano de 2002 marca o regresso da discussão sobre a tentação imperial. Por outras palavras, é uma tese «pós-II de Setembro». Os que condenam a mudança norte-americana sublinham, nas suas discussões sobre o comportamento imperial, as ideias de domínio e de coerção. Ignoram, contudo, a dimensão institucional das ordens imperiais. Por outras palavras, não analisam o seguinte tema: as ordens imperiais são altamente institucionalizadas.

Os que defendem a actuação da «potência imperial» elogiam a estratégia da promoção dos valores democráticos e liberais. Ao contrário dos críticos, estão ao lado da Administração norte-americana; mas, à semelhança dos críticos, não tratam da questão institucional. Destas deficiências analíticas, resultam alguns problemas. Os territórios, como o Afeganistão e o Iraque, onde se promovem valores políticos democráticos, em rigor, ainda não fazem parte da ordem imperial, estando antes nas periferias do «Império». Os países que estão no «centro imperial», por exemplo na Europa, não sofrem certamente um domínio coercivo e ilegítimo do poder imperial norte-americano. No entanto, e voltando ao tema da institucionalização, se há uma ordem imperial, é na Europa e não em qualquer outra região do mundo.

Regressamos assim à primeira tese e, em particular, à natureza da ordem kantiana. Como é que se define esta ordem política? Por razões óbvias, o termo anarquia hobbesiana está excluído. Uma segunda hipótese seria o conceito clássico de sociedade internacional, à semelhança do que prevaleceu na «república de Estados europeus» entre Vestefália e meados do século XIX. Uma sociedade política definida, simultaneamente, por relações de poder e por um conjunto de normas e regras

comuns e onde os concertos das potências eram fundamentais para manter a ordem. Todavia, este modelo também não serve para definir a actual ordem kantiana. Em termos históricos, a sua existência e eficácia dependia do domínio das potências europeias. Este mundo acabou. Assim, a liderança não é exercida por um concerto, mas por uma potência hegemónica, ajudada por alguns aliados. Além disso, a ordem kantiana é muito mais institucionalizada do que foi alguma vez a sociedade internacional «europeia». A verdade é que os autores da primeira tese ainda não nos ofereceram uma boa explicação sobre a natureza da ordem kantiana.

Identificados os problemas com as duas teses, está na altura de sugerir algumas soluções. Em relação à definição da ordem kantiana, proponho o termo «império», o qual certamente assusta aqueles que louvam as virtudes kantianas. Afasto-me, todavia, da maioria dos que têm tratado o tema do império. Há um ponto que une os críticos e os defensores da política externa de Washington. A questão específica que todos eles discutem é se os Estados Unidos se transformaram numa potência imperial. Ignoram assim o mais relevante: a natureza da ordem imperial. Voltando, de novo, à questão da institucionalização, o meu pressuposto inicial é que as ordens internacionais altamente institucionalizadas são necessariamente imperiais. Este ponto denota, desde logo, a recuperação da concepção clássica de *imperium*, desenvolvida pela tradição republicana do Iluminismo europeu do século XVIII: uma ordem institucionalizada, apoiada numa constituição, e sob a liderança de um centro imperial, que se estende a múltiplos territórios.

Simplificando o que parece complicado. É verdade que existe uma ordem kantiana, e o termo «império», porventura «império confe-

deral», o que deve sossegar as almas mais sensíveis, parece ser útil para a definir. Assim, saúda-se o regresso da ideia de império, mas apela-se ao abandono da noção de «potência imperial» e à concentração no tema da «ordem imperial», criada e, em grande parte, mantida pela liderança norte-americana. Pode parecer confuso, mas não é. A ordem kantiana só será verdadeiramente imperial, enquanto os Estados Unidos não se transformarem numa potência imperial. O desenvolvimento desta ideia fica para a próxima.

Com um abraço,

João

16 DE JANEIRO DE 2004

Caro João,

Tem toda a razão quando sublinha que a polémica sobre as tentações imperiais, muda desde a guerra do Vietname, só regressou à comunidade de relações internacionais depois dos massacres terroristas do 11 de Setembro e da campanha dos Estados Unidos contra o terrorismo pan-islâmico.

Tal como nos anos sessenta, há duas linhas principais no debate. Por um lado, a indignação da esquerda e dos liberais contra o «império da força» e a ameaça de destruição do próprio modelo de ordenamento institucional criado pelos Estados Unidos no fim da II Guerra Mundial e na Guerra Fria. Por outro lado, o entusiasmo da direita e dos conservadores perante a possibilidade de a República norte-americana deixar de negar a sua natureza imperial e assumir, *urbi et orbi*, as virtudes do «imperialismo democrático». Uma variação original antecipa o declínio dos Estados Unidos, cuja decadência explica a irracionalidade das estratégias imperiais – mas a última vez que esse tema tinha surgido foi para anunciar, nos anos oitenta, a hegemonia irresistível da União Soviética.

Creio partilhar a sua posição, no sentido em que não me sinto bem em nenhum dos lados. A sua hipótese alternativa parte de uma realidade inovadora, a complexidade dos modelos de institucionalização da ordem internacional, que a maioria das críticas e das apologias não tem na conta devida. Os seus pressupostos parecem-me justos: todas as ordens imperiais têm uma dimensão institucional forte e variável na passagem do centro civilizado para as periferias bárbaras, ou do arquipélago kantiano dos príncipes republicanos para o pântano hobbesiano das massas proletárias. A sua conclusão é mais difícil: o império republicano do século XXI é a reprodução da república europeia renascentista ou iluminista, uma ordem kantiana *avant-et-après-la-lettre*, que regressou, depois do fim de um ciclo terrível de guerras e revoluções, protegido pela hegemonia internacional dos Estados Unidos. Ou, passe a ironia, a nova ordem imperial é a velha Europa, o *imperium* republicano, com a sua ordem constitucional, sob a liderança de um centro imperial, que se estende a múltiplos territórios, incluindo, certamente, todos os Estados onde reina a paz separada das democracias liberais.

O meu principal problema com a sua formulação é trivial. Só há dois tipos-ideais de ordenamento internacional – a hierarquia e a anarquia. O primeiro corresponde ao modelo imperial, em que o centro impõe a sua autoridade, com maior ou menor legitimidade, a todas as outras unidades subordinadas e unifica o sistema mundial. O segundo corresponde aos sistemas internacionais fragmentados em unidades separadas autónomas e mais ou menos soberanas – os Estados, nacionais ou imperiais. Entre os dois extremos, existem múltiplos modelos de ordenamento, passando por anarquias variavelmente temperadas e outras sociedades internacionais lockeanas. Consoante o tempo e o modo, os sistemas

internacionais correspondem a essas fórmulas intermédias, mas no *continuum* que une o pesado da bestialidade hobbesiana à harmonia universal kantiana não há lugar para uma ordem imperial formada por uma pluralidade de Estados autónomos: a soberania do império é, por definição, universal e exclusiva, a autonomia soberana dos Estados implica uma fragmentação anárquica, incompatível, também por definição, com a hierarquia imperial. É, de resto, o caso do seu exemplo: o velho *imperium* da república europeia de Burke e Montesquieu é um não-império. *Mutatis mutandis*, também me parece que a República norte-americana não é um império. Todos os que querem definir os Estados Unidos como um império são obrigados a qualificar essa classificação: trata-se de um império virtual, ou benigno, ou compulsivo, ou informal, de tudo menos de um império *tout court*. De facto, os Estados Unidos não são um império: não existe uma ordem hierárquica mundial, a principal potência internacional não domina os outros Estados e a vontade imperial da comunidade política norte-americana continua por demonstrar. Dito isto, concordo que os Estados Unidos são a única potência com capacidade para impor e garantir um modelo de ordenamento internacional estável.

No fim, o meu problema, se não o interpretei mal, é igual ao seu: se, desta vez, o «momento imperial» norte-americano persistir e os Estados Unidos se transformarem num império propriamente dito, acabou o intervalo kantiano.

Com um abraço,

Carlos

19 DE JANEIRO DE 2004

Caro Carlos,

Estamos de acordo em relação a vários pontos. Concordamos que se está a assistir a um

regresso do «tema imperial». Não nos sentimos inteiramente à vontade com a direção do debate. O Carlos também considera que «as ordens imperiais têm uma dimensão institucional forte». Rejeita igualmente que a República norte-americana seja um império. E, por fim, teme que se «os Estados Unidos se transformarem num império propriamente dito» a ordem kantiana chegue ao fim. Onde se encontram, então, os pontos onde divergimos?

A minha maior divergência em relação ao seu argumento é o recurso ao pressuposto waltziano de que «só há dois tipos-ideais de ordenamento internacional – a hierarquia e a anarquia». A partir daqui, é inevitável que apareçam outras diferenças nas nossas perspectivas. Em rigor, na formulação waltziana, o princípio da hierarquia corresponde ao Estado soberano e não ao império. Para Waltz, há dois tipos de ordem política, uma é estruturalmente hierárquica, a ordem interna, a outra é anárquica, a ordem internacional. No seu livro, Waltz ignora por completo a questão da ordem internacional imperial. Daqui resulta uma dupla lacuna analítica. Por um lado, o neo-realismo é incapaz de explicar uma realidade que marcou de um modo muito forte a história da sociedade internacional moderna, as ordens imperiais, reduzindo-as a «Estados imperiais soberanos». Chega-se assim a uma posição absurda. A «anarquia internacional» composta por Estados imperiais, a qual em termos históricos existiu entre o Renascimento e a segunda metade do século XX, é o mesmo tipo de ordem internacional que a «anarquia pós-descolonização». Chegando aqui, encontramos a segunda lacuna. Por analogia, uma ordem internacional imperial, necessariamente hierárquica, é semelhante ao Estado soberano. Ora, uma análise cuidada da história dos impérios modernos, o que Waltz obviamente nunca faz, demonstra que essas ordens impe-

riais, em termos constitucionais e políticos, não eram idênticas aos Estados soberanos. Por exemplo, as relações de autoridade entre o poder soberano britânico e, por um lado, o território inglês e, por outro lado, as colónias da Índia eram consideravelmente diferentes. E o mesmo se passava com os restantes impérios. O próprio império soviético, um dos mais hierárquicos da história moderna (ao império juntava-se o totalitarismo), não pode ser identificado a um Estado soberano. O ponto a que chegamos, e que Waltz nunca poderia sugerir, devido aos seus pressupostos, é que muitas ordens imperiais não eram ordens internas mas ordens internacionais, embora não fossem anárquicas. Ou seja, é fundamental dissociar a ideia de ordem política hierárquica do Estado soberano. Dito de outro modo, e regressando aos tipos-ideais, há dois tipos de ordens hierárquicas: uma interna, o Estado soberano; outra, internacional, a ordem imperial.

Assim a principal sugestão feita na minha primeira carta é que se trate o *imperium* como um tipo de ordem internacional, o que implica uma conceptualização diferente que escape à oposição hierarquia-anarquia. Devemos tratar a questão das ordens políticas através de um *continuum* que tem num extremo a anarquia hobbesiana e no outro o Estado soberano. Nos planos intermédios, há lugar para as noções de sociedade internacional, ordem imperial, confederação, e federação. O Carlos afirma que «nos modelos de ordem internacional não há lugar para uma ordem imperial formada por uma pluralidade de Estados soberanos... a autonomia soberana dos Estados implica uma fragmentação anárquica, incompatível... por definição, com a hierarquia internacional». Encontramos de novo as lacunas waltzianas. O problema é que o modelo de Waltz não consegue definir as ordens políticas que se cons-

truíram no espaço euro-atlântico e na Europa. Tomemos como exemplo a União Europeia. Nos termos de Waltz, não é um império, mas sim uma ordem anárquica. No entanto, é uma «anarquia» consideravelmente diferente da ordem europeia existente entre a unificação alemã e a Segunda Guerra Mundial. É, igualmente, uma «anarquia» diferente das ordens regionais do Médio Oriente e de África. A verdade é que a «anarquia hobbesiana» e a «anarquia kantiana» são tão diferentes que o conceito waltziano de «anarquia» deixa de fazer sentido. Continua a ser necessário encontrar um conceito que consiga definir a ordem política kantiana ou a União Europeia. A minha simpatia com as perspectivas mais historicistas do estudo das relações internacionais, leva-me a concluir que se as teorias actuais são inadequadas, o regresso ao passado, ou o estudo de tradições mais antigas, é uma boa solução. Foi isso que fiz durante a minha tese de doutoramento. Descobri que para muitos autores clássicos, principalmente do século XVIII, a ideia de *respublica* correspondia simultaneamente a uma concepção de ordem imperial e a um modelo de ordem internacional. Para terminar com uma nota consensual, concordo quando diz que, em certo sentido, «o velho *imperium* da república europeia... é um não-império». Mas o «*imperium*» também não é uma «anarquia», aproximando-se mais de uma «confederação» ou de uma «*respublica extensa*», para usar a expressão de Montesquieu.

Com um abraço,

João

22 DE JANEIRO DE 2004

Caro João,

Os seus argumentos são sempre interessantes e pertinentes. Tem razão sobre o essencial das nossas posições, um pouco marginais e

cépticas perante o entusiasmo dos suspeitos do costume quando se reencontram, à esquerda e à direita, com os impérios e os imperialismos. Concordo com a insistência na complexidade dos modelos de organização política dos impérios. Desde logo, parece indispensável a distinção entre os imperialismos continentais e os impérios marítimos, os primeiros expostos à contiguidade territorial e aos tribalismos nacionalistas, os segundos protegidos pela separação geográfica e política entre democracias metropolitanas e possessões ultramarinas: ao contrário do czar, imperador de todas as Rússias, a rainha de Inglaterra só era imperatriz da Índia. Por outro lado, as linhas de continuidade que prolongam os imperialismos continentais e os movimentos pan-eslavistas ou pan-germanistas na revolução totalitária não deve ocultar as diferenças radicais entre os velhos e os novos impérios. O regime nacional-socialista ou o regime comunista não podem aceitar ser impérios clássicos ou Estados soberanos, pois essas formas de ordenamento institucional limitam o movimento totalitário: no século passado, quando essa vontade de dominação total se constituiu como um império não conseguiu libertar-se da inércia dos arcaísmos nacionais e estaduais e destruiu-se a si própria. Por último, se a ordem internacional não é mais do que o prolongamento da ordem interna, como no Império do Meio, a divisão entre as duas deixa de existir, pelo menos para os próprios: o imperador Qin queria mesmo unir o céu e a terra. Tudo certo.

Dito isto, talvez a nossa divergência mais importante resulte do conceito de soberania. Esse conceito, vago ou hipócrita, com todos os seus defeitos, refere-se não só às relações intra-estatais – ao ordenamento interno dos Estados – e interestatais – ao ordenamento da anarquia internacional – como aos impérios e

à ordem imperial, hierárquica por definição, onde a extensão mundial do domínio de um centro desfaz, no seu limite, as fronteiras entre a soberania interna e a soberania externa para impor uma única soberania, ou uma soberania universal e exclusiva.

Pela minha parte, também gostava de poder separar a ordem hierárquica imperial e o Estado soberano, para seguir a tendência das escolas normativistas, na sua longa procura da harmonia universal. Nada me separa desse caminho quando o seu destino é orientado pela regra cosmopolítica kantiana, na defesa constante do direito e dos direitos do homem contra a tirania. Mas receio que, não obstante a nossa boa vontade, o monstro frio de Nietzsche – chame-se o que se quiser às realidades duras e cruas que designamos pelo conceito de soberania estadual – não deixe de existir tão cedo. Os Filhos do Céu também negaram a autonomia do sistema internacional e repararam tarde demais que a China já não era o único império.

É essa a divergência maior, na minha opinião. De resto, os tipos-ideais da anarquia e da hierarquia não servem para representar nenhum modelo de ordenamento existente e as formas distintas de ordenar o sistema internacional não só são mistas, com elementos anárquicos e hierárquicos, como se podem

desdobrar ao longo do tal *continuum* entre o império universal da força e a força do império universal. A necessidade de encontrar, nesse quadro, fórmulas inovadoras para descrever a paz separada das democracias ocidentais levou Karl Deutsch à definição de uma comunidade de segurança pluralista e os seus herdeiros a exercícios de classificação dos complexos de segurança regionais onde se distinguem os pântanos hobbesianos do arquipélago kantiano.

Partilho o seu gosto pelo estudo das teorias mais antigas, onde se pode encontrar, a par do elogio dos impérios federativos, o lamento de Hobbes, que nos manda pôr em primeiro lugar, como inclinação geral da humanidade, uma vontade perpétua do poder que só cessa com a morte. Em si, o 11 de Setembro não mudou nada na distribuição do poder, nem no ordenamento internacional do pós-Guerra Fria. Só nos mostrou o preço de esquecer as paixões e ignorar o pesadelo da história. Por isso, a resposta à violência do terror é tanto mais confusa e brutal, por isso também, ao contrário de outros episódios da ascensão internacional dos Estados Unidos, desta vez o momento imperial pode durar.

Com um abraço,
Carlos

25 DE JANEIRO DE 2004 

A ORDEM IMPERIAL

O Império que dão ou reconhecem em Cristo os que admitem e veneram nele o nome de temporal, é um domínio soberano e supremo sobre todos os homens, sobre todos os reis, sobre todas as cousas criadas, com poder de dispor delas a seu arbítrio, dando e tirando reinos, fazendo e desfazendo leis, castigando e premiando, com jurisdição tão própria e directa sobre todo o Mundo como a que os reis particulares têm sobre seus vassallos e Reinos, antes com muito maior, mais perfeito e mais excelente domínio, não dependente como eles das criaturas, mas absoluto, soberano, sublime e independente de todos.

Padre António Vieira. *História do futuro. Esperanças de Portugal e Quinto Império do Mundo, II : V.* 