

SOCIEDADE INTERNACIONAL E GOVERNANÇA GLOBAL

ANDREW HURRELL¹

Os argumentos para haver um governo global no sentido forte – quer na forma de um Estado centralizado unitário, quer na de um Estado mundial federalista – permanecem nas franjas dos atuais debates políticos e académicos. É verdade que há aqueles que continuam a exigir a formação de algo comparável a um sólido governo mundial, efetivamente capaz de lidar de forma eficaz com desafios práticos tais como o do meio ambiente global. Para William Ophuls, por exemplo, uma administração racional do meio ambiente envolve restringir a soberania dos Estados e se mover na direção de mais autoridade supranacional: “tornou-se imperiosa a necessidade de haver um governo mundial dotado de poderes coercitivos sobre Estados-nação recalcitrantes em um grau suficiente para realizar aquilo que pessoas razoáveis veriam como um interesse planetário comum.”²

Também é verdade que propostas favoráveis a um governo global continuam sendo desenvolvidas dentro da literatura de teoria política.³ Podemos mencionar, nesse sentido, os argumentos de David Held em favor de um modelo cosmopolita de democracia, impedidos pela necessidade de

¹ Este artigo apóia-se em “Società Internazionale, applicazione coercitiva e controllo globale”, *Discipline Filosofiche* 5, 1995, 2 e em “Society and Anarchy in the 1990’s” in Barbara Robeson (ed) *The Future of International Society* (em vias de publicação). Tradução de Cláudia Viertel.

² Ophuls, W. *Ecology and the Politics of Scarcity Revisited*. New York, W.H. Freeman, 1992, p. 278.

³ Kai Nielsen, por exemplo, em “World Government, Security and Global Justice” in Steven Luper-Foy (ed) *Problems of International Justice*. Boulder, Westview, 1988.

o governo democrático e a teoria democrática se ajustarem a um mundo no qual a globalização e a interdependência erodiram a autonomia do Estado-nação. Isso não significaria apenas tornar o sistema das Nações Unidas condizente com seus ideais globalizantes, mas também instituir parlamentos regionais e, em última análise, 'constituir uma assembléia dotada de autoridade da qual façam parte todos os Estados e agências democráticos ...um centro internacional investido de autoridade para considerar e examinar temas globais prementes.'⁴

Contudo, os argumentos tradicionais contra a centralização global e qualquer coisa que se pareça com um Estado mundial permanecem fortes: apesar de haver razões de peso para a constituição de pools funcionais de autoridade para lidar com certas questões e em certos âmbitos (a regulação dos mercados globais de capital por exemplo), está longe de ser evidente que uma autoridade global viesse a cumprir mais eficientemente a maior parte das funções hoje desempenhadas pelo Estado moderno; em segundo lugar, um Leviatã global ameaçaria a liberdade e a multiplicidade de unidades menores garante uma representação e um controle sobre o abuso do poder mais eficazes; e finalmente, a construção de tal autoridade talvez viesse a ser foco de amargos conflitos que desviariam a atenção da resolução de temas práticos urgentes.

Como uma boa parte literatura corrente salienta, dever-se-ia pensar mais em termos de governança global, e nos múltiplos níveis, arenas e atores envolvidos nisso, ao invés de raciocinar em termos de centralização e governo globais. "No nível mais geral, a governança diz respeito à criação e o funcionamento de instituições sociais (no sentido de "regras do jogo" que servem para definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os que os desempenham) capazes de solucionar conflitos, facilitando a cooperação, ou, mais genericamente, aliviando problemas de ação coletiva em um mundo constituído por atores interdependentes.'⁵ Este artigo se dispõe a demonstrar que grande parte da política contemporânea da governança global pode ser com-

⁴ David Held, "Democracy and the International Order". in Danielle Archibugi & David Held (eds) *Cosmopolitan Democracy. Na agenda for a NewWorld Order*. Cambridge, Polity Press, 1995, págs. 108-109. Held é um tanto quanto ambíguo nos detalhes precisos no que diz respeito a uma imposição (*enforcement*) centralizada, mas a linha de argumento é clara: 'Ou, ainda melhor, estas autoridades podem ampliar as capacidades de imposição à medida que criam uma força independente permanente recrutada diretamente, dentre voluntários de todos os países', pág. 110.

⁵ Young, Oran., *International Governance, Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, Cornell U.P., 1994, p. 15.

preendida pela convergência de dois desenvolvimentos cruciais: em primeiro lugar, as ambições muito maiores da sociedade internacional e a mudança, ao longo deste século, de concepções minimalistas tradicionais ou de concepções *pluralistas* da ordem internacional para concepções, de alcance muito maior, maximalistas ou *solidaristas*; em segundo lugar vêm as exigências, feitas em um tom sempre mais elevado, de que deve haver uma implementação crescentemente coercitiva das normas dessa sociedade internacional mais profunda e normativamente mais ambiciosa – a passagem de um *solidarismo consensual* para um *solidarismo coercitivo*. Examinemos brevemente cada uma dessas mudanças e suas implicações.

UMA AGENDA NORMATIVA EM EXPANSÃO

Em uma conferência proferida em Bellagio há trinta anos atrás, Raymond Aron apresentou a questão da ordem mundial de uma maneira que ainda hoje é proveitosa: “sob que condições seria possível aos homens (divididos de tantas formas) não meramente evitar a destruição, mas conviver relativamente bem em um mesmo planeta?” A resposta da conferência foi a de definir ordem em termos das “condições mínimas de coexistência”, definição essa que deliberadamente procurou excluir quaisquer discussões a respeito de valores compartilhados ou sobre as condições necessárias para uma ‘boa vida’.⁶ Esse modo de pensar a ordem mundial se mostrou ser bastante influente, especialmente em trabalhos como os de Stanley Hoffman e Hedley Bull⁷, além de refletir a tradição dominante do pensamento europeu que há muito concebia a ordem internacional em termos *pluralistas* ou *minimalistas*.

As concepções de ordem elaboradas dentro do sistema clássico de estados europeu preocupavam-se basicamente com a elaboração de

⁶ “Conditions of International Order”. *Daedalus*, 1966.

⁷ Stanley Hoffmann, *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Westview Press, 1987. Hedley Bull, *The Anarchical Society*. Macmillan, 1977. Este artigo busca levar adiante as distinções, na obra de Bull, entre diferentes concepções de sociedade internacional, como também aplicá-las ao mundo pós – Guerra Fria. Surgiu certa confusão, pois Bull usou o termo ‘grotiano’ (‘Grotian’) em dois sentidos: no primeiro, para descrever a doutrina de que há uma algo como sociedade internacional; e, no segundo, para contrastar o conceito solidarista grotiano de sociedade internacional com o conceito pluralista vatteliano. Vide *The Anarchical Society*, pág. 322.

regras limitadas de coexistência entre os vários estados e com a manutenção de uma ética da diferença. A construção da ordem deveria visar o reconhecimento mútuo da soberania e a criação de certas regras, entendimentos e instituições minimalistas, planejados para restringir o conflito inevitável a ser esperado num sistema político pluralista e fragmentado. Isso promoveria uma estrutura de coexistência, baseada no reconhecimento mútuo de estados como independentes e associados com direitos iguais, no seu inevitável recurso à auto-preservação e à auto-ajuda, e na liberdade de promover seus assuntos particulares com o mínimo de constrangimento. Os valores dominantes dessa sociedade de estados foram, nos termos de Vattel, “a manutenção da ordem e a preservação da liberdade”.⁸ A ordem internacional basear-se-ia em interesses comuns, nos valores compartilhados e também na realidade política do poder do sistema estatal: de um lado, em termos do equilíbrio do poder e, de outro, em função de fatores de ordem positivos presentes na desigualdade (o papel específico das Grandes Potências, a importância das esferas de influência, etc). Essa concepção de ordem também rejeitava a assim chamada analogia doméstica: a ordem internacional deveria ser entendida muito mais em função de mecanismos e instituições característicos e próprios a esta do que em função de uma transposição dos modelos domésticos.

Neste ponto de vista, então, instituições internacionais simplesmente nunca foram pensadas como tendo a tarefa de promover paz universal e duradoura, mas apenas como mitigadoras de conflitos inevitáveis que surgiriam pela multiplicidade de soberanias. Kant estaria assim correto ao atacar Vattel e outros pluralistas como “enfadonhos consoladores”, para os quais a lei e as instituições internacionais servem, substancialmente, ao desenvolvimento de uma estrutura de coexistência num mundo de estados independentes. Como Kant sugeriu, Vattel e outros pluralistas não enxergavam para além de um mundo no qual a política de poder é uma condição inevitável das relações internacionais e no qual a lei internacional com frequência realmente se aproxima perigosamente de prestar-se a justificar os jogos de poder dos estados.

No entanto, a crítica de Kant não deve sugerir que o pluralismo seja desprovido de base moral. É importante salientar que alguns dos pensadores liberais ocidentais mais influentes persistem na defesa vigorosa do pluralismo, frente aos argumentos morais dos globalistas e cosmopolitas.

⁸ Vide Andrew Hurrell, “Vattel: Pluralism and its Limits”, in Ian Clark & Iver Neuman eds) *Classical Theories of Interacional Relations*. Macmillan, 1996.

Segundo Michael Walzer, a independência dos estados é intrinsecamente merecedora de respeito. Indivíduos e comunidades nacionais, ambos possuem o direito natural à autodeterminação e a definir seus sistemas políticos de formas que levem plenamente em conta a particularidade de suas respectivas circunstâncias históricas. Nesta visão comunitarista, o Estado-nação é legítimo pelo fato de permitir a grupos de indivíduos expressar seus valores, sua cultura, a percepção que têm de si mesmos. Nessas condições, o sistema de estados nacionais propiciaria a diversidade de valores e culturas humanas e se justificaria, em termos de John Stuart Mill, como uma estrutura de salvaguarda da pluralidade das “experiências de vida”. John Rawls também parte da idéia de comunidades políticas independentes. Seu liberalismo político se preocupa com os princípios de justiça e com um consenso sobreposto moral que terão aplicação entre os representantes de povos, os quais podem ter visões morais muito diferentes e conflitantes.⁹ O resultado disso aproxima-se muito de uma visão pluralista tradicional da sociedade internacional (limites à violência, não-intervenção, respeito pelos tratados, etc). Certos direitos humanos essenciais devem ser garantidos internacionalmente. Mesmo assim, tais direitos seriam limitados (os direitos ao governo democrático e à educação não fazem parte disso); não haveria redistribuição econômica; e os direitos do que Rawls denomina “sociedades não-liberais bem organizadas” devem ser respeitados.

No entanto, ao longo deste século, tais visões têm sido desafiadas por concepções maximalistas ou solidaristas de maior alcance, que envolvem esquemas mais extensivos de cooperação a fim de salvaguardar a paz e a segurança, promover o desenvolvimento econômico, solucionar problemas comuns e garantir valores comuns. Com o fim da Guerra Fria, testemunhou-se uma expansão das ambições normativas da sociedade internacional. A globalização e as interconexões econômicas e humanas cada vez mais intensas entre as sociedades; a crescente gravidade das questões ecológicas; a democratização e as novas noções de legitimidade política; o aumento contínuo da quantidade de atores econômicos transnacionais e o surgimento de uma sociedade transnacional civil densa e crescentemente ativa; o declínio do uso da força militar em larga escala entre os principais estados, concomitantemente à expansão paralela de várias outras formas de violência social; e a extensão do desafio que o Estado enfrenta para ser um alicerce legítimo e efetivo na construção da ordem

⁹ John Rawls, “The Law of Peoples”. in Stephen Shute & Susan Hurley (eds) *On Human Rights*. New York, Basic Books, 1993.

internacional – todos esses processos inexoravelmente levaram a crer que a ordem internacional havia sido recriada e reconceitualizada. Cada vez mais, considera-se que a ordem envolve a criação de normas internacionais que afetam profundamente as estruturas e a organização domésticas dos estados, investem indivíduos e grupos de estados de direitos e deveres, além de buscarem incorporar alguma noção de bem comum global.

Há dois conjuntos de fatores que explicam essa mudança. O primeiro é material e o segundo, moral. Em primeiro lugar, o objetivo de uma ordem mínima tornou-se cada vez mais inadequado, dado a alcance e a gravidade dos problemas e desafios apresentados à sociedade internacional. Particularmente, a ampliação da interdependência e o grau no qual sociedades individuais dependem umas das outras para obter segurança, prosperidade e capacidade para controlar seu ambiente denotam que a legitimidade dos Estados depende atualmente da sua capacidade de satisfazer um vasto e incrementado leque de necessidades, demandas e exigências. Em segundo lugar, isso resulta na emergência de uma consciência moral cosmopolita, ainda que frágil, mas que demanda maior atenção a questões de direitos humanos individuais e coletivos, como também à promoção de padrões mínimos de bem-estar e prosperidade humanos mundo afora. Assim, as interdependências materiais ampliadas forneceram para muitos, enfim, uma base para a interdependência moral sobre a qual Kant escrevera em 1795: “Os povos da Terra ingressaram, em graus variados, numa sociedade universal, desenvolvida ao ponto em que violações de direitos ocorridas em *um lugar* são sentidas *no mundo todo*”.

É certamente verdade que o poder desigual bem como os valores e interesses particulares das potências têm um papel preponderante na formação de inúmeros regimes internacionais. Os regimes não são, como os liberais querem fazer crer, cenários neutros para a administração de problemas técnicos, mas espaços de poder e até mesmo de dominação. Ainda assim, seria totalmente equivocado considerar essa expansão normativa sobretudo como um processo de imposição das potências ocidentais desenvolvidas. Por um lado, vários estados fragilizados têm utilizado a crescente rede de instituições internacionais como plataformas para impingir seus próprios interesses e valores. Por outro lado, a interdependência e a globalização fizeram surgir uma sociedade civil transnacional como arena de ação política. A infraestrutura da crescente interdependência econômica (renovação de sistemas de comunicação e transporte) bem como o impacto das novas tecnologias (satélites, redes de computadores, etc) elevaram os custos e as dificuldades dos governos de controlar os fluxos de informação, facilitando a difusão de valores, conhecimentos e idéias, além de aumentar a capacidade de grupos afins (em

opiniões e atitudes) de se organizar para além das fronteiras nacionais. Muito do processo de expansão normativa têm sido conduzido por grupos políticos atuando nesse cenário, por exemplo, na questão dos direitos humanos ou da gestão ambiental. Da mesma forma, muitos dos apelos a favor de uma intervenção humanitária provêm de grupos da sociedade civil.

O sistema de estados não é, obviamente, a única estrutura da ordem mundial. Argumentos poderosos, ainda que frequentemente exagerados, avaliam a globalização como retirando poder, autoridade e identidade dos estados. Por um lado, muitas das forças socializantes mais vigorosas no mundo político contemporâneo não emergiram dos sistema estatal, mas dos mercados e do poder de seus atores dominantes. Por outro lado, enquanto a sociedade civil transnacional é, ela mesma, um cenário contestado e conflituoso, grupos dentro deste cenário se tornaram personagens centrais na política da governança global. Em função disso, as seguintes questões são cruciais em qualquer discussão a respeito de ordem mundial: fora do sistema interestatal, até que ponto existem instituições ou estruturas institucionalizadas criando ou sustentando a ordem? Haveria importantes funções mantenedoras da ordem, antes assumidas pelos estados e atualmente não realizadas por ninguém?

Pode-se dizer, entretanto, sem recorrer a um estadocentrismo nem negligenciar as fragilidades manifestas dos estados e os horrores impostos por muitos destes aos seus cidadãos, que as estruturas alternativas mais óbvias para a ordem permanecem, ou relativamente frágeis (como no caso da sociedade civil transnacional), ou normativamente falhas (como é o caso dos mercados nada ou só frouxamente regulamentados, que parecem incapazes de lidar com os problemas da desigualdade e da estabilidade econômica globais). É isso que cria a tensão central. De uma parte, houve um enorme aumento daquilo que entendemos que seja legítimo, e talvez mesmo necessário, esperar da política internacional. De outra, a capacidade desse sistema de sustentar as crescentes demandas materiais, políticas e morais que lhe são impostas não está, de forma alguma, bem delineada. Uma das mais importantes áreas em que essa tensão se manifesta diz respeito ao cumprimento obrigatório de normas internacionais.¹⁰

¹⁰ Há vários outros temas que não podem ser apresentados aqui, mais precisamente, a noção de um déficit regulatório: esta globalização envolve tanto o deslocamento de poder dos estados para os mercados como também a mudança do *locus* de regulação do estado para as instituições internacionais. Enquanto estados têm perdido sua autoridade reguladora, o processo de re-regulação internacional ainda está seriamente em débito.

UMA SOCIEDADE INTERNACIONAL COM DENTES AFIADOS

A segunda mudança refere-se ao reflorescimento de demandas em favor de uma maior obrigatoriedade, de proporcionar “dentes” mais eficazes às normas da sociedade internacional – um deslocamento do *solidarismo consensual* para o *solidarismo coercivo*. Tradicionalmente as instituições e o direito internacional assentam-se em grande medida em sistemas “soft” de criação e implementação de normas. Na maioria das áreas do direito internacional, as sanções à desobediência são brandas, havendo poucas exigências inescapáveis no sentido de que os estados recorram a procedimentos de terceira parte para a resolução de conflitos, para não falar em sistemas acordados de cumprimento obrigatório (apesar da retaliação coletivamente aprovada ser, muitas vezes, importante).

Os estados continuam extremamente interessados em manter um firme controle sobre os procedimentos envolvendo informação, monitoração e inspeção. E, apesar de se fazer muito alarde da crescente abertura dos estados à participação das ONGs, os estados continuam extremamente resistentes a qualquer diluição de seu *status* dominante. Desta maneira, por exemplo, a implementação de critérios de direitos humanos sob os regimes internacionais de direitos humanos já existentes é largamente baseada na investigação e divulgação, envolvendo a formação de agências de supervisão submetidas aos mais importantes tratados regionais e globais; a apresentação dos relatórios aos estados; o estabelecimento de grupos de trabalho, tanto relatores por temas como por país; e as missões empenhadas na apuração dos fatos. Um exemplo adicional desta forma de abordagem “suave” poderia ser o desenvolvimento, dentro do sistema nas Nações Unidas, de uma forma de manutenção da paz calcada no consentimento, depois de ter ficado claro que uma segurança coletiva integral não seria viável.

O período pós-Guerra Fria testemunhou, indubitavelmente, crescentes reivindicações por formas mais firmes e coercivas de aplicação internacional das normas. Uma parte (mas somente uma) do debate concentrava-se na possibilidade de que as Nações Unidas poderiam funcionar como um sistema de segurança coletiva capaz de fazer cumprir o que o Conselho de Segurança decidisse tanto em episódios de agressão formal entre estados (por exemplo, a invasão iraquiana do Kuwait) como em casos que expandem a noção tradicional de “segurança e paz internacionais” (como o da Somália, de Ruanda, da antiga Iugoslávia, do Iraque do Norte, do Haiti).¹¹ Presenciamos, desta forma, uma escala ascendente de ações

multilaterais tanto das Nações Unidas como dos organismos regionais. Entre essas contam-se o não-reconhecimento (como no caso da OEA e o Haiti); a aplicação de sanções econômicas; a resolução de conflitos e a reconstrução política (como no Camboja ou em El Salvador); os caso de pacificação e de manutenção da paz com fortes elementos humanitários (como na Somália, Ruanda ou Bósnia) e uma maior ênfase na força e coerção militares; a intervenção militar para restaurar um governo deposto (Haiti); a ação coletiva e coercitiva de larga escala contra o Iraque. O elemento mais importante desses desenvolvimentos foi a retração do critério de não-intervenção e a inclusão dos direitos humanos e de preocupações humanitárias dentro do compasso das ameaças à paz e à segurança internacionais, permitindo a ação do Conselho de Segurança sob o capítulo VII.

Tais desenvolvimentos dentro das Nações Unidas constituem somente uma parte de um movimento mais amplo em direção a um solidarismo coercivo. Deste modo, surgem também novas e múltiplas formas de condicionalidade – ou seja, a aplicação institucionalizada de condições ao fluxo inter-estatal de recursos econômicos com o intuito de induzir mudanças nas políticas domésticas. Note-se aqui o crucial abandono da condicionalidade como parte integrante de uma barganha econômica específica ou de um contrato (como se pode afirmar que tenha sido o caso da condicionalidade econômica do FMI nos anos 80) e a tendência a utilizar a condicionalidade para promover objetivos inteiramente desvinculados de um fluxo específico de recursos – em termos de direitos humanos, democracia, boa governança; de níveis de gastos militares; de políticas relativas à proliferação do uso da energia nuclear; e de políticas ambientais. Tais formas de condicionalidade política explícita tornaram-se agora institucionalizadas nas políticas exercidas pelas instituições financeiras mundiais (Banco Mundial, FMI, bancos regionais de desenvolvimento) e pela comissão de desenvolvimento da OECD.

Uma outra categoria importante de condicionalidade surge do estabelecimento formal de critérios para a admissão num agrupamento econômico e político particular: a noção de que ser membro de uma

¹¹ Importante notar que este tipo de discricão dada ao Conselho de Segurança (artigo 1,1) ilustra bem o realismo e a flexibilidade dos fundadores. É igualmente notável que as Nações Unidas não foi idealizada pelos seus fundadores para ser um governo mundial embrionário. De um lado, como colocado pelos textos clássicos, a teoria da segurança coletiva têm muito em comum com a lógica do equilíbrio de poder e necessita ser distinguida da idéia de governo mundial. Do outro lado, a criação das Nações Unidas continha muitos elementos de realismo e foi apenas um sistema coletivo de segurança parcial e atenuante.

aliança, bloco econômico, ou de uma instituição internacional depende da forma de governo ou do respeito aos direitos humanos, havendo, cada vez mais, critérios políticos explícitos para admissões na União Européia, no Mercosul, em certa medida também na OEA, e, em menor grau, na Commonwealth. De forma mais genérica, vale salientar em que medida a expansão da União Européia é totalmente diferente das formas anteriores de acordos entre os estados, isso pelo fato de a participação envolver mudanças profundas e fundamentais numa larga extensão de políticas sociais, econômicas e políticas domésticas.

Finalmente, é necessário abordar o renascimento de argumentos favoráveis à promoção unilateral de normas internacionais por estados poderosos fazendo uso de uma variedade de sanções positivas e negativas. No caso dos Estados Unidos, a questão geral dos direitos humanos está relativamente consolidada tanto na política externa como na consciência política, havendo significativas evidências de continuidade nesse sentido desde meados dos anos 70 e uma forte reafirmação retórica da importância dos direitos humanos e da democracia no discurso do governo Clinton a respeito da política de ampliação da democracia.

Antes de considerar os méritos das mudanças acima citadas, há dúvidas sobre até que ponto a prática internacional de fato está se movendo, tão firme e consistentemente quanto às vezes se afirma, em direção a uma maior centralização de poder. Atualmente, todas as grandes potências estão revisando suas atitudes tanto em relação às Nações Unidas em geral quanto ao intervencionismo em particular, sendo que o recente período de ativismo das Nações Unidas parece estar chegando ao fim. Há poucos sinais de que a Europa esteja assumindo um papel internacional mais ativista e, mesmo na própria região, a coordenação da política exterior mostrou-se débil. A política externa japonesa permanece cautelosa, concentrada na sua região e cética quanto a esquemas ativistas de promoção de reformas políticas e econômicas. A China, apesar de estar ultimamente acatando o recente ativismo das Nações Unidas, manteve-se profundamente conservadora, apostando ainda numa ordem mundial pluralista arraigada em padrões de soberania e não-intervenção. É claro que os argumentos favoráveis à tese da "recentralização do poder" focalizam os Estados Unidos; no entanto, mesmo aqui, deve haver lugar para certa precaução. Uma hegemonia efetiva tem três alicerces. Poder (relacional, estrutural e ideológico) é, obviamente, fundamental, e isso os EUA detêm em abundância. Os EUA, no entanto, também necessitam tanto de um projeto hegemônico claro como de um sólido apoio político doméstico, nenhum dos quais se verificam de forma muito evidente ou segura. A introspecção,

e até mesmo o isolacionismo – mais do que o espírito da cruzada imperia-
lista – parecem dominar, de forma crescente, muitos dos círculos nos EUA.

RAZÕES PARA OTIMISMO

Para os otimistas liberais, no entanto, o aumento da ambição normativa em uma sociedade internacional não causa problemas fundamentais. Para tanto, eles primeiro assinalam a enorme expansão do número, do alcance e do campo de ação das instituições internacionais e o vasto aumento da densidade da sociedade internacional. Para os progressistas liberais isso está levando a um processo gradual, ainda que irregular e de longa duração, de enredamento institucional, no qual os elementos “anárquicos” das relações internacionais serão progressivamente amenizados e no qual a própria noção da anarquia internacional está sendo redefinida. Mark Zacher afirma que os estados “estão se tornando cada vez mais *imbricados* numa rede de interdependências e arranjos reguladores e de colaboração, da qual a saída em geral é uma opção impraticável.”¹²

Um segundo motivo para otimismo concerne à relação entre a lei (o direito) e o poder. Num sentido negativo, registra-se uma redução da histórica tensão entre lei e poder, tanto pelo fim dos profundos conflitos e das clivagens de poder e ideológicos que assombraram a história internacional do século XX como pelo claro declínio das rivalidades entre as grandes potências militares durante o período posterior à Guerra Fria. De uma forma mais positiva, o renascimento, não obstante desigual, das Nações Unidas pode ser encarado como um fator de redução da tensão histórica que sempre existiu, de um lado, entre lei e moralidade e, de outro, entre poder efetivo e cumprimento obrigatório. Além disso, a emergência de “comunidades de segurança” e de zonas de “paz democrática” dentro de determinadas regiões (a Europa, ou ao menos, partes desta, e as Américas) dá aos liberais otimistas mais uma razão para supor que a anarquia e o conflito não são características inevitáveis e imutáveis da vida internacional.

Em terceiro lugar, uma leitura otimista da presente condição da sociedade internacional enfatizaria os sinais crescentes de convergência normativa e de expansão de consensos sobre crenças fundamentais às quais

¹² Mark W. Zacher, “The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance”, in James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel (eds), *Governance with Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1992.

os grupos politicamente dominantes aderem. Desta maneira, muitas formulações liberais recentes sublinharam o grau em que a infra-estrutura de crescente interdependência econômica (os novos sistemas de comunicação e transporte) e as novas tecnologias (novos sistemas de comunicação e transporte) elevaram os custos e as dificuldades de controlar os fluxos de informação. Isso, juntamente com a influência integradora e homogeneizadora das forças do mercado, facilita uma maior circulação de valores, conhecimento e idéias, acentuando a capacidade de grupos de opiniões similares de se organizar para além de fronteiras nacionais.

É provável, então, que o universalista ocidental otimista sublinhe o impacto do “enredamento progressivo”, desenvolvendo a noção kantiana de uma difusão gradual mas contínua de valores liberais como um resultado, em parte, da economia liberal e da maior interdependência econômica, do surgimento de uma ordem legal liberal como sustentáculo da autonomia de uma sociedade civil global e, também em parte, como um resultado do bem-sucedido exemplo dado pelo multifacetado sistema de estados capitalista-liberal.

Assim, no campo da economia, os estados enfrentam enormes pressões em relação à homogeneização das políticas econômicas a fim de atrair investimentos e tecnologia estrangeiros e de competir num mercado cada vez interligado. Refletindo tal visão, John Williamson e Stephan Haggard sustentam que “ao menos em termos intelectuais, hoje vivemos num único mundo, muito mais do que em três”.¹³ Ademais, a globalização pode estar levando a uma maior homogeneização, não somente de planos de ação econômica, mas de formas viáveis de organização política, de valores societários e de preferências culturais: a ampla asserção e aceitação de formas democráticas de governo – seja na versão “triumfalista”, seja na versão “condenado à democracia por falta de alternativas”; a emergência de um consenso restrito sobre a natureza e a importância dos direitos humanos, além da expansão das idéias amplamente aceitas sobre o desenvolvimento sustentável, sendo todas estas tendências amparadas pela disseminação da cultura unificadora da modernização.

Como quarto argumento, os liberais otimistas assinalam o quanto a maior interdependência requisitará de coordenação e cooperação de planos de ação daqueles estados sujeitos às externalidades e imperfeições

¹³ John Williamson & Stephan Haggard, “The Political Conditions for Economic Reform”, in John Williamson & Stephan Haggard (eds) *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, International Institute for Economics, 1994, pág. 530.

do mercado produzidas pelos novos e expandidos mercados globais. Junto com o aparecimento de novos temas (como a degradação ambiental, os refugiados, a sensibilidade aos desastres humanitários), a globalização cria uma poderosa “demanda” de instituições e cooperação internacionais: para solucionar problemas comuns e administrar as diversas novas fontes de fricção ocasionadas pela interdependência. A cooperação não é necessariamente fácil, mas é possível e sustentável. As instituições que facilitarão a cooperação serão de tipo liberal com propósitos próprios – não arenas de confrontos diretos de poder. De fato, a tendência da interdependência a solapar as hierarquias de poder entre os estados e a criar oportunidades para estados mais frágeis aprimorarem seus desempenhos há muito é um preceito central da teoria institucionalista liberal.

PROBLEMAS

A expansão do caráter e da ambição normativa da sociedade internacional e a busca de um grau maior de cumprimento obrigatório das normas são desenvolvimentos diferentes. O argumento deste artigo é o de que a despeito de as concepções pluralistas tradicionais da ordem internacional de fato serem inteiramente inadequadas – por razões materiais e morais que não podem ser inteiramente explicitadas aqui –, há sérios problemas na propensão a adotar formas mais duras e mais coercivas de cumprimento das normas. Cinco questões merecem especial atenção.

Em primeiro lugar, é problemática a suposição dos globalistas liberais de que um cumprimento mais coercivo e penetrante tem por base um sólido consenso normativo. O grau de consenso intersocietário em relação a valores centrais é bem menos vigoroso do que a recente retórica e mesmo acordos internacionais deixam transparecer. Desse modo, o círculo dos debates de política econômica poderá ter-se estreitado, mas um dos paradoxos da interdependência internacional tem sido de aumentar a importância das diferenças entre “capitalismos rivais”, particularmente entre os modelos “ocidental” e “asiático”. Igualmente, enquanto o capitalismo liberal vem derrotando seus adversários mais óbvios, não é nada claro se ele tem ou não uma saída para o desafio da pobreza e desigualdade globais. No campo da questão ambiental, a retórica apaziguadora do desenvolvimento sustentável continua encobrendo profundas divisões, não somente quanto aos meios para um fim em comum, mas também quanto à escolha dos próprios fins e dos valores que os escoram. Em termos de direitos humanos, os debates pós-Viena mostraram que permanecem profun-

das divisões entre a visão ocidental a respeito de direitos humanos e aquelas dominantes no mundo islâmico e na Ásia. Ademais, a pretensa compatibilidade natural entre a economia de mercado e a democracia liberal está sob questão nos numerosos países que lutam para alcançar as condições políticas necessárias à estabilização econômica e à reforma estrutural. A tentativa de vincular os direitos humanos à promoção da democracia trouxe consigo tanto indagações sobre o significado da democracia como inúmeras dificuldades para manejar o complexo relacionamento entre democratização e direitos humanos. Finalmente, a globalização pode bem impingir maiores homogeneidade e fusão, mas isso também tem sido um estímulo para reações tradicionalistas ou particularistas e para os processos de desintegração e fragmentação, que são igualmente evidentes. Dessa forma, embora seja indubitavelmente possível encontrar exemplos de convergência de políticas, a sociedade mundial continua marcada por profundas e persistentes diferenças e pelo pluralismo moral.

Em segundo lugar, há os bem conhecidos riscos do unilateralismo ou do multilateralismo que são dependentes ou podem ser manipulados pelos estados mais poderosos. A legitimação de formas diversas de aplicação mais rígida e coerciva das normas internacionais, cuja eficiência depende da disposição de estados poderosos de contribuir, levanta sérios problemas, tais como a duplicidade de padrões, a conduta auto-interessada dissimulada por roupagens idealistas, a seletividade e a escolha de casos que sirvam somente aos próprios interesses. Tais dificuldades são particularmente visíveis nos esforços de operacionalizar a idéia de segurança coletiva,¹⁴ mas são de relevância mais geral e levam ao perigo de minar qualquer reivindicação de coerência normativa ou de legitimidade amplamente disseminada que o sistema possa ter. Tentativas de agilizar mudanças na direção de uma imposição de normas e acordos internacionais podem solapar, e muito, a importância do consenso e da auto-vinculação, que ainda é a base da maior parte da regulação legal internacional. É aqui que a persistente predileção dos Estados Unidos pelo unilateralismo representa a mais séria ameaça a uma ordem institucionalizada sustentável e de longa duração.

Isso não seria muito relevante se o fim da Guerra Fria tivesse realmente afrouxado as rígidas exigências geopolíticas, abrindo espaço para uma definição mais tolerante de “interesses nacionais” e maior espaço para a promoção de objetivos genuinamente liberais. Contudo, tomando-se a

¹⁴ Vide Andrew Hurrell, “Collective Security and International Order Revisited”. *International Relations*, 11, 1992.

política de direitos humanos das Nações Unidas apenas como um exemplo, não há nenhuma evidência de que as tensões entre direitos humanos e uma segurança 'mais enérgica', ou entre direitos humanos e interesses econômicos, tenham se alterado de alguma forma significativa. Mesmo que se tenha entrado em ação em vários casos nos quais os custos foram relativamente baixos (Quênia ou Malawi, por exemplo), a retórica da expansão democrática está em crescente disparidade com relação aos rumos da política efetiva (o completo recuo da política de direitos humanos dos EUA na Ásia, o bloqueio, por interesses poderosos, de qualquer ação ou crítica em casos como os da Rússia, China, Arabia Saudita ou Turquia, o aparecimento de uma oposição virulenta a todo envolvimento multilateral). Além disso, tem sido extremamente difícil delinear e manter sistemas coerentes e consistentes de condicionalidades institucionalizadas: interesses políticos ditam quando uma condicionalidade em particular será sustentada ou abandonada; condicionalidades não-comerciais apenas se apresentam para certos grupos de estados que recebem auxílio oficial ou necessitam a assistência de instituições internacionais de investimento; "estados-alvo" poderosos têm sido capazes de rechaçar a inclusão (como é caso da China) ou de impor condicionalidades opostas (como no caso da Malásia *versus* Austrália e Grã-Bretanha); a tensão entre a condicionalidade da democracia e dos direitos humanos e os objetivos econômicos que ainda dominam as instituições relevantes; a dificuldade de ajustar a condicionalidade à necessidade de promover a *accountability* (como podem os governos ser considerados responsáveis pelas políticas e prioridades nas quais somente possuem autoridade e controle limitados?); e, finalmente, as tensões envolvidas em reconciliar a promoção da liberalização político-econômica no interior dos estados com a manutenção de um sistema econômico global, cuja ordem política interestatal é explicitamente desigual e não-liberal.

Em terceiro lugar, há tensões entre a legitimidade e a eficácia. Instituições internacionais surgem tanto para solucionar problemas de ação coletiva como para poupar para os poderosos os custos do recurso à coerção. A efetividade dessas instituições é calcada não somente em considerações de vantagens mútuas e de benefícios recíprocos mas também em considerações de legitimidade, entendendo-se esta em termos da constituição dos atores e da definição das regras de associação do clube dos estados;¹⁵ e em termos de um processo que exprima alguma noção do que é lí-

¹⁵ Sobre legitimidade, vide Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy among Nations*. New York, Oxford UP, 1990.

cito, justo e que leve em conta os interesses de estados mais frágeis e não-dominantes.¹⁶

A questão de legitimidade torna-se cada vez mais problemática na medida em que a ordem internacional se afasta dos tradicionais sistemas “soft” de cumprimento de normas, em direção tanto a medidas mais rigorosas de aplicação coercitiva, como em direção a uma contração do que se entende por soberania e não-intervenção e a uma diluição das noções tradicionais de consentimento. Como já foi visto, essas questões têm sido mais fortemente discutidas em relação às recentes ações das Nações Unidas e aos debates sobre reforma do Conselho de Segurança. No entanto, estes se relacionam igualmente à dramática expansão do alcance e da institucionalização da condicionalidade.¹⁷ Percepções de ilegitimidade emergem da suposição de que uma instituição é dominada por um grupo restrito de estados, como resultado do poder veto nas Nações Unidas ou da votação ponderada nas instituições financeiras internacionais; de que tal instituição depende de capacidades materiais desiguais; ou de que ela garante uma representação desproporcional a um pequeno grupo de estados afinados entre si. Isso pode também resultar do cinismo engendrado pelo hiato entre os nobres objetivos de uma organização e suas práticas reais, não tão elevadas. Segundo Caron, isso leva a percepções de injustiça em função da possibilidade de duplicidade de padrões e de manipulação, bem como da ausência de qualquer sentido de governo participativo. Como consequência, em meio a debates sobre a reforma das instituições tanto das Nações Unidas quanto das de Bretton Woods, inúmeras propostas de “democratização” foram feitas, envolvendo a alteração de estruturas de votação, a garantia de uma maior amplitude de representação geográfica, ou a atribuição de um papel maior para os grupos não-estatais.

Contudo, ainda que alguma reforma consensual seja possível, que não se esperem muitas facilidades. À parte o grau em que as próprias negociações voltadas para a reforma podem por si mesmas comprometer a credibilidade da organização, dois conhecidos obstáculos se apresentam: primeiro, se as instituições se distanciam muito das realidades do poder,

¹⁶ Embora a legitimidade venha também sendo central para o equilíbrio estável dos sistemas de poder e na criação e manutenção das esferas de influência. Tais assuntos, de forma alguma, saíram totalmente de cena, como fica demonstrado pela crença de vários governos ocidentais de que a Rússia possua direitos legítimos especiais em suas ‘vizinhanças’.

¹⁷ A melhor discussão a respeito é de David Caron, “The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council. *American Journal of International Law*, 1993.

elas cultivam a irrelevância – como já ocorreu tantas vezes outrora. Como o endurecimento da política dos EUA com relação às Nações Unidas demonstra, as principais potências têm uma razoável flexibilidade para se distanciar de compromissos institucionais que julgam onerosos ou para forjar esquemas alternativos de regimes (veja-se a expansão do alcance do Grupo dos Sete). Segundo, a legitimidade não diz respeito somente a percepções de justiça, mas também à eficácia: reformas que limitem em demasia a capacidade das organizações de atuar decisiva e eficazmente podem contribuir para gerar uma crise de legitimidade ainda mais séria.

Em quarto lugar, é importante ser realista quanto aos limites do que pode ser alcançado pela imposição internacional. Dessa forma, uma crítica constante à segurança coletiva tem sido a de que isso envolve, de forma equivocada, se concentrar na ação coercitiva, como se isso fosse o único ou, pelo menos, o aspecto mais decisivo de um sistema político eficaz. É como se a punição efetiva do criminoso fosse o problema central do Estado.¹⁸ No entanto, ainda está longe de se fazer evidente o que a “punição” deveria acarretar, e a relação do uso do poder militar com a criação de um acordo político estável permanece profundamente problemática: as Nações Unidas deveriam somente ter procurado restaurar as fronteiras pré-conflito do Kuwait, ou deveriam ter intervindo mais decisivamente na reestruturação da sociedade iraquiana? Como as ações das Nações Unidas na Bósnia e na Somália deixam transparecer, pensar em termos de culpa de um dos lados ou de um dos grupos pode tanto se tornar fonte de disputa internacional (como aquela entre os EUA, a Rússia e a Europa em relação à Bósnia) como complicar enormemente as noções tradicionais de manutenção da paz, fundadas no consentimento e na cooperação.

Um exemplo adicional vem do campo dos direitos humanos. Com exagerada frequência, julgamentos feitos sobre as deficiências do regime internacional de direitos humanos apontam simplesmente para a ausência de cumprimento obrigatório. Há uma forte suposição, compartilhada por autores liberais e realistas no campo das relações internacionais, segundo a qual bastaria que os estados e seus respectivos governos desajassem fazer cumprir as normas internacionais para que os direitos humanos fossem mais respeitados. É freqüente se fazer comparações com a abolição do comércio escravocrata e a disposição do governo britânico de

¹⁸ Sobre este ponto, vide Hidemi Suganami, *The Domestic Analogy and World Order Proposals*. Cambridge, 1989, especialmente capítulo 9.

empregar sua marinha nisso por um período prolongado. Embora existam circunstâncias nas quais a vontade política de tomar medidas enérgicas, que podem incluir até a intervenção militar, seja justificada e eficaz, tal ponto de vista dá demasiada primazia ao papel de fatores externos, correndo o risco de superestimar o impacto e a importância desses fatores, especialmente no apoio às condições necessárias à proteção dos direitos humanos e à manutenção de sistemas democráticos de governo. Não se trata apenas de que o custo da imposição de padrões de direitos humanos, para os principais estados, superaria os benefícios dos supostos executores, distraíndo-os de objetivos e preocupações da política externa bem mais relevantes. É muito mais o fato de que, a longo prazo, o uso de poder coercitivo externo para dar apoio a sistemas políticos que protegem os direitos humanos está condenado a ser extremamente limitado.

Finalmente, o quinto ponto concerne à complexa relação entre a promoção de valores globais e o possível aparecimento de novas formas de hierarquia. Como vimos na primeira parte deste artigo, as concepções de ordem foram drasticamente ampliadas. Isto pode estar parcialmente relacionado com fatores puramente materiais (os limites da biosfera ou as externalidades emergentes dos mercados globais), mas também reflete os interesses e preferências normativas dos estados mais poderosos. A crescente agenda dos direitos humanos exemplifica isso muito bem: a elaboração progressiva de três gerações de direitos, depois a conexão entre direitos humanos e democracia, e depois a ligação entre direitos humanos e liberalismo de mercado. No entanto, é impossível enveredar por esse caminho sem confrontar a questão do relativismo cultural. Isso afeta a ordem, em parte porque pode estimular e reforçar desafios. É o caso dos governos asiáticos que avaliam a retórica dos valores globais como um fino verniz encobrendo a reafirmação da hegemonia ocidental e que enfatizam concepções diferentes de direitos humanos e de desenvolvimento econômico. Além disso, o relativismo cultural pode afetar a ordem ao reforçar a divisão dos estados em diferentes categorias.

A criação da sociedade internacional e, especificamente, a bem-sucedida consolidação de uma sociedade internacional que se adensa em certas partes do mundo, levam facilmente a divisões entre os integrados e os que estão fora. Havendo uma sociedade internacional, quais são seus limites? Esta incorpora toda a raça humana ou se limita a uma área em particular? Se é limitada, quais são seus princípios de inclusão e exclusão? Até que ponto uma destas divisões é fonte de instabilidade e insegurança? Por um lado, há uma longa tradição de doutrinas e de idéias ocidentais orientadas por princípios de exclusividade, baseadas em ser cristão, ser europeu, ou ser “civiliza-

do”; por outro lado, há uma forte contracorrente no pensamento ocidental que manteve a existência de uma comunidade universal da humanidade, que retira sua inspiração básica na antiga tradição da lei natural.

Uma outra questão refere-se aos padrões de interação “por sobre as divisões”. Num extremo, as doutrinas realistas negam frequentemente quaisquer direitos legais e morais àqueles desprovidos do poder de impor o respeito a sua independência. No outro extremo, as doutrinas revolucionaristas têm insistido na igualdade absoluta de direitos tanto para indivíduos quanto para comunidades, e no dever de dar assistência à sua liberação. Entre esses dois fogos, os liberais exibem profundas divisões. Uma corrente tem defendido um forte (mesmo que nunca tão absoluto) respeito pelo pluralismo e pela igualdade entre comunidades e culturas e tem dado grande ênfase às regras da soberania e não-intervenção. Outra corrente (muito mais poderosa) tem concedido somente direitos condicionais ou secundários àqueles que estão à margem do núcleo central. É esta corrente que conduz à intervenção (ou ao imperialismo) a fim de promover os valores intrinsecamente superiores do núcleo central; à identificação de certos estados como sendo “proscritos”, “párias” ou “farsantes”; a um entendimento cada vez mais condicional da soberania e a uma diferenciação hierárquica entre soberanias.

A tendência dominante no século XX tem sido a de combater esses exclusivismo e exclusão – tal como exemplificado pela luta pela soberania igual, pela descolonização, pela igualdade racial e pela justiça econômica. Ademais, as normas prevalentes da sociedade internacional (não-intervenção, restrições ao uso da força, igualdade de soberania) têm oferecido um certo nível de proteção – para bem e para o mal – a várias entidades políticas extremamente fragilizadas (“quase-estados”, utilizando-se da frase de Robert Jackson). No entanto, a promoção e a imposição de valores “universais” e os esforços no sentido de vincular legitimidade doméstica e legitimidade internacional ameaçam restabelecer esses padrões anteriores de diferenciação. De fato, não é de todo surpreendente observar velhas categorias do século XIX reaparecendo, em pleno fim de século XX, nas distinções feitas entre um círculo central de estados liberais; sociedades não-liberais bem-ordenadas; e estados que ou “malograram” ou deveriam ser classificados como párias ou proscritos.

CONCLUSÃO

Pouca coisa nos presentes debates sobre a ordem mundial ou global sugere ser desejável ou viável um total abandono do sistema de esta-

dos nacionais. Os numerosos apelos para uma reforma da ordem tradicional interestatal e para uma reformulação dos conceitos de soberania e de não-intervenção têm sido mais relevantes e importantes. Realmente, a questão é: como, e por que meios? As reivindicações de independência absoluta já foram diluídas. Cada vez mais, o direito internacional e as instituições internacionais têm procurado restringir o direito dos estados de lançar mão da força por outras razões que não a autodefesa; sujeitar a relação de cidadãos com seus estados aos padrões acordados internacionalmente; e envolver-se profundamente nos meios pelos quais a sociedade doméstica está organizada economicamente. Em meio às cada vez mais densas redes cooperativas nas áreas das relações econômicas e ambientais, os estados têm abdicado de certo grau de autonomia prática em benefício da administração conjunta de problemas comuns. Propostas nesta direção têm sido motivadas por preocupações de ordem prática e moral; bem como pelos interesses particulares das potências.

No entanto, as demandas de um cumprimento mais duro e coercivo das normas internacionais têm levantado problemas específicos. Esquemas legítimos de cumprimento obrigatório são cruciais para o progresso institucional. Seria politicamente ingênuo bem como moralmente inaceitável alegar que a imposição coerciva e unilateral de normas e valores internacionais nunca poderá ser justificada ou efetiva. No entanto este artigo buscou desenvolver alguns dos principais problemas enfrentados por propostas desse tipo em meio às correntes condições internacionais: os perigos do unilateralismo; as dificuldades da legitimidade; os limites do que pode ser obtido por coerção; a escala em que a promoção dos assim chamados “valores globais” pode criar novas formas de hierarquia.

A cautela com respeito ao cumprimento obrigatório das normas internacionais não significa uma simples aceitação do *status quo*. Certamente não acarreta necessariamente uma reversão a um sistema pluralista vatteliano. De fato, o ponto mais importante é que nem a implementação eficaz de arranjos cooperativos nem muito menos o estado podem ser reduzidos somente à existência ou não de alguma autoridade coerciva, assim como o cumprimento da lei dentro dos estados não depende unicamente da polícia e das prisões. Com certeza há muito o que fazer em termos de um fortalecimento gradual dos mecanismos de obediência e implementação baseados em acordos e no consenso. E ainda, dada a profunda diversidade cultural e de valores, é importante focar a distinção entre um consenso sobre regras e processos institucionais, por um lado, e um consenso sobre valores substantivos, por outro lado. Em contraste com muitos dos debates sobre a governança global realizados no pós-

Guerra Fria, o primeiro comprometimento necessita ser a formulação e a sustentação de um *consenso quanto a procedimentos*: o acordo entre estados e outros grupos políticos sobre a estrutura de regras e instituições internacionais por meio da qual os choques de interesses e conflitos de valores possam ser negociados, por meio da qual a acomodação seja possível, e pela qual o unilateralismo dos poderosos possa ser efetivamente “domado”. É somente nestas bases que a sociedade internacional poderá estar capacitada para buscar, de modo sustentável, um *consenso substantivo de valores* e uma convergência em relação a um conjunto de valores morais e princípios de justiça compartilhados.

ANDREW HURRELL é diretor de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Oxford, onde é pesquisador associado do Nuffield College.

SOCIEDADE INTERNACIONAL E GOVERNANÇA GLOBAL

ANDREW HURREL

A visão pluralista clássica da ordem internacional - fundada no reconhecimento mútuo da soberania nacional - vem sendo colocada em xeque pela ampliação da agenda normativa internacional. O artigo vê com certo ceticismo, no entanto, as tentativas de combinar essas preocupações normativas mais ambiciosas (proteção ao meio ambiente, direitos humanos) com a demanda de cumprimento obrigatório das normas internacionais. Examinam-se os obstáculos que se encontram no caminho desse "solidarismo coercitivo" e argumenta-se que um consenso procedimental, em âmbito internacional, deve preceder um consenso substantivo sobre valores.

INTERNATIONAL SOCIETY AND GLOBAL GOVERNANCE

The classical pluralist view of the international order is being challenged by the expanding international normative agenda. Nevertheless, the efforts towards combining those more ambitious normative concerns (environment protection, human rights) with the demand for the enforcement of international norms are regarded with scepticism. The obstacles against this coercive solidarism are examined and the precedence of a procedural consensus over a substantive one is argued for.