

# Índice

Prefácio	
A imaginação e a concretização do «global»: ideias, trajetórias e legados . . . . .	11
Introdução . . . . .	25
<b>PARTE I: A era do internacionalismo . . . . .</b>	<b>35</b>
Prólogo: O Concerto da Europa, 1815-1914 . . . . .	37
Capítulo 1: Sob o signo do internacional . . . . .	47
Capítulo 2: A irmandade . . . . .	63
Capítulo 3: O império da lei . . . . .	95
Capítulo 4: A ciência como unificadora . . . . .	123
Capítulo 5: A Liga das Nações . . . . .	145
Capítulo 6: A batalha das ideologias . . . . .	181
Notas . . . . .	213
<b>PARTE II: A governação do mundo à americana . . . . .</b>	<b>227</b>
Capítulo 7: «A Liga morreu. Vivam as Nações Unidas!» . . . . .	229
Capítulo 8: As realidades da Guerra Fria, 1945-1949 . . . . .	251
Capítulo 9: O Segundo e o Terceiro Mundos . . . . .	279
Capítulo 10: O desenvolvimento como criador do mundo, 1949-1973 . . . . .	307
Capítulo 11: Os Estados Unidos na oposição . . . . .	339
Capítulo 12: A verdadeira Nova Ordem Económica Internacional . . . . .	375
Capítulo 13: A lei da humanidade . . . . .	409
Capítulo 14: O que resta: A crise da Europa e depois . . . . .	435
Notas . . . . .	457
Índice Remissivo . . . . .	477



## Prefácio

### A imaginação e a concretização do «global»: ideias, trajetórias e legados

#### Os fins do internacionalismo?

A publicação em português, sustentada numa excelente tradução, de *Governar o Mundo: A História de uma Ideia*, obra fulgurante do historiador britânico Mark Mazower, é particularmente oportuna. Um notável *tour de force*, este livro permite pensar um conjunto muito significativo de problemas históricos e historiográficos, passados e presentes, de modo informado e ponderado. As vulgatas, os esquematismos e os simplismos de diversa proveniência e intento que florescem na *opinião pública*, nomeadamente pelos (auto)proclamados *especialistas do internacional*, dificilmente resistem à fina análise histórica que este volume oferece. Apesar das suas limitações, em parte determinadas pelo seu apreciável alcance histórico e pela riqueza de tradições intelectuais e instituições que examina, *Governar o Mundo* providencia instrumentos indispensáveis para uma reapreciação crítica da história do internacionalismo, do diálogo, da cooperação, mas também dos conflitos internacionais.

Celebrados após o putativo «fim da história», que entusiasmou os mesmos que vibraram (e continuam a vibrar) com o suposto «choque de civilizações», a cooperação internacional e o(s) internacionalismo(s) são hoje diabolizados por uns e escassamente compreendidos ou

simplesmente desvalorizados por outros. A ressurgência em força dos nacionalismos – mais ou menos velados e naturalizados, ancorados em revisitações instrumentais da história das excecionalidades nacionais, trajados de «esquerda» ou de «direita», conservadores ou «progressistas», económicos ou culturais, mas sempre politicamente úteis e sempre «autorizados» por oráculos da «nação» em busca de reconhecimento público, institucional ou de corpo – tem sido acompanhada por inúmeros discursos que elegem o internacionalismo, por vezes apresentado como globalismo, enquanto alvo a abater. Das crises económicas e culturais à desintegração «civilizacional» e à desagregação «comunitária», a este têm sido assacadas algumas das maiores responsabilidades pelo conturbado presente. Um retorno à putativa sacralidade da «nação» e, em alternativa ou de forma cumulativa, à suposta essência do «ocidente» é oferecido como solução milagrosa. De acordo com estas perspetivas, o fim do internacionalismo, nas suas múltiplas genealogias e motivações, manifestações e consequências, parece estar próximo e deve ser propiciado e acelerado.<sup>1</sup>

*Governar o Mundo* permite interrogar as causas, as debilidades e inconsistências de tais raciocínios, sem deixar de compreender alguns dos seus fundamentos. Revela como a submissão destes discursos a um exercício crítico, historicamente estribado, permite também perceber que, pelo contrário, este pode e deve ser um momento de reativação de esforços de imaginação coletiva de uma comunidade global, de promoção de novas formas de imaginação política, económica e cultural da interação e cooperação internacionais. A declaração do fim do nacionalismo foi decerto precipitada. A demanda ou declaração do término do internacionalismo, ou a sua mitigação acentuada, é amiúde irrefletida e acarreta inúmeros riscos. Apesar das críticas que devota às dinâmicas e aos resultados passados da cooperação internacional e dos internacionalismos, este livro demonstra como e porquê.

Esta obra é o resultado de um prolífico percurso de investigação, marcado pela expansão dos limites cronológicos, geográficos e temáticos dos seus objetos de estudo e caracterizado por uma pesquisa inovadora

---

<sup>1</sup> Para uma abordagem seminal das numerosas trajetórias históricas do(s) internacionalismo(s) veja-se Glenda Sluga e Patricia Clavin, orgs. *Internationalisms. A Twentieth-century History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016).

de um ponto de vista teórico e historiográfico, sempre rica de um ponto de vista empírico. Historiador da Europa contemporânea por formação, inicialmente centrado no período da Segunda Guerra Mundial na zona dos Balcãs, Mazower empreendeu esforços substanciais para apresentar visões renovadas e originais da história do continente. O provocatoriamente intitulado *O Continente das Trevas: O Século xx na Europa* e *O Império de Hitler: O Domínio Nazi na Europa Ocupada*, ambos dados à estampa pela Edições 70, são exemplos inquestionáveis da sua destreza no ofício da história.<sup>2</sup>

A indagação da história do nazismo ou do continente europeu no século xx foi sucedida pelo escrutínio da história das imaginações, no plural, de uma ordem global. A numerosa e diversa constelação de atores, ideias, instituições e processos que a configuraram tornou-se objeto predileto. Os debates sobre a sua exequibilidade, regulação, organização e, claro, a sua justificação, desde os primórdios de oitocentos até ao presente, tornaram-se os observatórios privilegiados da sua investigação. *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations* constituiu já um exercício de reapreciação crítica da historiografia do século xx. Focando-se num número limitado de figuras históricas – de Jan Smuts a Alfred Zimmern, passando por Jawaharhal Nehru –, Mazower questiona, nessa obra, as rígidas baias cronológicas com que tradicionalmente o século xx é pensado e narrado, recuperando de permeio as importantes genealogias imperiais de um século que tende a ser resumido à inexorável afirmação e posterior celebração do estado-nação. Em conjunto com *O Parlamento do Homem. História das Nações Unidas*, obra de Paul Kennedy publicada entre nós pela Edições 70, *No Enchanted Palace* constitui uma iniciação eficaz a alguns dos problemas e das perspetivas que *Governar o Mundo* expande com mestria.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Mark Mazower, *O Continente das Trevas: O Século xx na Europa* (Lisboa: Edições 70, 2014 [1998]); Mark Mazower, *O Império de Hitler: O Domínio Nazi na Europa Ocupada* (Lisboa: Edições 70, 2016 [2008]).

<sup>3</sup> Mark Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations* (Princeton: Princeton University Press, 2009); Paul Kennedy, *O Parlamento do Homem. História das Nações Unidas* (Lisboa: Edições 70, 2009 [2006]).

## Pontos de chegada...

*Governar o Mundo* pode ser lido pelo menos de duas formas, que de modo algum se contradizem: pode ser entendido como um ponto de chegada ou como um ponto de partida.

Escrito no rescaldo da crise financeira mundial e subsequente crise das dívidas soberanas europeia, acicatado pelas duas intervenções norte-americanas no Iraque e no Afeganistão e pela mais recente intervenção aérea da NATO na Líbia, este livro procura responder a inquietações coevas sobre a ordem internacional, as várias organizações internacionais e organizações não-governamentais (ONG), o direito internacional e as chamadas «intervenções humanitárias». Fá-lo iluminando e cartografando as respetivas complexidades dos seus percursos históricos e o seu longo lastro. As sucessivas operações de contextualização histórica e geopolítica dificultam julgamentos mais precipitados ou instrumentalizações calculadas. A debilidade de visões triunfalistas ou catastrofistas, em ambos os casos teleológicas, dos vários internacionalismos que emergiram nos últimos dois séculos é exposta. O mesmo sucede com o simplismo conveniente de argumentos de causalidade linear ou de teses a-históricas. As consequências negativas do *presentismo* analítico (o que consideramos ser o presente determina o que consideramos ser importante e *consequente* na leitura do passado) e da indústria das *lições da história* são reveladas com propriedade. Outro aspeto importante é o facto de o internacional e o global serem tratados como fenómenos eminentemente históricos e políticos, contingentes, disputados, multifacetados. Temporalidades diversas, geografias variáveis e dinâmicas distintas são privilegiadas em detrimento de teleologias, etnocentrismos e essencialismos de várias espécies.

Os acontecimentos políticos internacionais da última década marcaram certamente esta obra. Mas a sua leitura como ponto de chegada tem necessariamente de invocar ainda os desenvolvimentos próprios do campo historiográfico, sobretudo os que estão relacionados, de modo mais ou menos direto, com o desacelerar e consequente fim do conflito bipolar. Os esforços numerosos de combate aos nacionalismos metodológico e epistemológico que têm governado, e continuam a governar em grande medida, a disciplina histórica são um exemplo claro. *Governar o Mundo* é um livro tributário das múltiplas iniciativas

e projetos que têm procurado confrontar o enfoque excessivo no estado-nação, assente na celebração da história do estado e na consagração de uma nação imaginada pelas suas elites, e desvelar a resultante miopia analítica. As fronteiras metodológicas e epistemológicas ditadas pela história do estado e da sua putativa nação têm sido questionadas, sem serem ignoradas. Têm sido atravessadas pelo estudo de conexões, trânsitos, redes e interdependências várias operando em diversos níveis territoriais, associadas a múltiplos mecanismos de produção e reforço, ainda que, por vezes, também de correção, de assimetrias políticas, económicas e socioculturais. Têm sido redefinidas pelo escrutínio do papel de atores, redes e processos, frequentemente negligenciados. Este livro é um excelente exemplo do impacto destas iniciativas e projetos de crítica dos nacionalismos intelectuais que ainda contaminam a disciplina, sendo simultaneamente uma elucidação da sua manifestação histórica.<sup>4</sup>

Todavia, o próprio estudo das histórias nacionais tem beneficiado, e muito, com estas novas abordagens. A redescoberta das suas articulações com atores e processos internacionais e transnacionais é um exemplo saliente desse impacto benéfico. Temas como a circulação e posterior afirmação de discursos, normas e práticas mobilizados em nome da ideia de direitos humanos universais, a emergência e consolidação de programas e doutrinas do desenvolvimento, a convivência, mais ou menos pacífica, de movimentos anticoloniais e socialistas ou comunistas, a disseminação de projetos e iniciativas de controlo da população e de promoção da saúde reprodutiva são apenas alguns dos exemplos de temas que têm merecido uma renovada atenção. Todos eles têm gerado novas interrogações sobre as dinâmicas históricas «nacionais». A sua compreensão é hoje mais rica, em parte fruto da mobilização explicativa de um conjunto amplo de indivíduos, instituições e processos internacionais e transnacionais frequentemente ausentes ou negligenciados das narrativas historiográficas pretéritas.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Para alguns exemplos destas novas historiografias veja-se Akira Iriye e Pierre Saunier, orgs., *The Palgrave Dictionary of Transnational History: From the Mid-19th Century to the Present Day* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009).

<sup>5</sup> Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, *Os Passados do Presente: Internacionalismo, Imperialismo e a Construção do Mundo Contemporâneo* (Lisboa: Alameda, 2015).

Desta feita, *Governar o Mundo* constitui um impressionante *tour d'horizon* sobre as ideias, os indivíduos, as organizações e os processos que caracterizaram o «global», ou, com mais propriedade, «o internacional» e os vários internacionalismos que se lhe encontravam acoplados, laborando sobre o *corpus* empírico e teórico acumulado (paralelamente, apresentando contribuições inéditas) como resultado da crescente contestação e tentativa de superação das várias limitações metodológicas e epistemológicas reinantes.

Essa frutuosa síntese autoriza e facilita, por exemplo, que eras ou instituições sejam radicalmente repensadas. O caso da Sociedade das Nações (SDN) é revelador. Mazower mostra, de modo arguto, como esta constituiu um «sistema» cujos (in)sucessos foram muito desiguais. A narrativa reinante que aponta para a sua irrelevância ou inconsequência histórica dificilmente pode persistir. A sua incapacidade de evitar o segundo conflito global é historicamente contextualizada, a sua contribuição matizada. Ao mesmo tempo, os numerosos campos onde a SDN desempenhou um papel pioneiro e com importantes reverberações futuras são identificados: por exemplo, a regulação de políticas sociais ou do tráfico de mulheres e crianças. Mais, a primeira experiência de governação global institucionalizada é-nos aqui apresentada como precursora, a numerosos títulos, de métodos e mecanismos que sobreviveriam ao culminar da «crise dos vinte anos». Os esforços, escassamente reconhecidos e compreendidos, dos secretariados das organizações internacionais são sublinhados, a sua *expertise* e relativo distanciamento a interesses *exclusivamente* nacionais recuperados e valorizados. A inspiração da SDN numa ordem eminentemente imperial, que continuaria plasmada no regime internacional que saiu da guerra de 1939-45, e a sua contribuição para o prolongamento de uma rígida hierarquia civilizacional e racial não deixam de ser notadas. Mas são contrastadas com os seus importantes avanços, inclusive em matéria de supervisão e fiscalização internacional das realidades coloniais.<sup>6</sup>

Semelhantes apreciações podem ser feitas a propósito dos esforços oitocentistas, desde a questão da abolição do tráfico internacional de

---

<sup>6</sup> Para dois exemplos maiores desta correção historiográfica veja-se Patricia Clavin, *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946* (Oxford: Oxford University Press, 2013); Susan Pedersen, *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire* (Oxford: Oxford University Press, 2015).



escravos, com todas as suas limitações, até às formas de imaginação sistémica do global associadas à profissionalização do saber estatístico, geográfico, ou da engenharia, que coexistiram com as visões *globais* do nascimento da geopolítica, de Halford J. Mackinder a Alfred Thayer Mahan, Friedrich Ratzel e Rudolf Kjellén, compreensivelmente menos presentes nesta história do global, mas não menos importantes. Os exemplos de cooperação internacional em questões humanitárias, científicas ou jurídicas são abundantes, ainda que só recentemente estejam a ser elevados à dignidade historiográfica que merecem.<sup>7</sup> O mesmo sucede em relação ao internacionalismo imperial nas suas várias manifestações, nomeadamente as de feição interimperial.<sup>8</sup>

Da mesma forma, aquilo que é comumente apresentado como a impotência em matérias de paz e segurança, emprestada tanto à SDN como posteriormente à ONU, ainda que em graus substancialmente diferentes – considerações com reverberações presentes evidentes –, leva o autor a sublinhar a crescente importância das organizações especializadas ou técnicas que gravitavam no «campo de forças» constituído por aquelas. Estas, com todos os seus defeitos – desde logo a prevalência de uma abordagem de «cima para baixo» e a sua relativa indiferença aos contextos locais –, constituíram novos espaços de sociabilidade e cooperação internacional, expandindo substancialmente as áreas de internacionalização de um conjunto de políticas, vistas anteriormente como reduto inexpugnável das soberanias nacionais. Os próprios processos de coleção, tratamento e comparação de dados estatísticos ou científicos provenientes dos vários estados favoreceram essas dinâmicas; o agudo desenvolvimento das capacidades de conhecimento e intervenção dos estados nacionais encontrou correspondência nestas instâncias. Como tal, a separação rígida e estrita entre áreas «políticas» e «técnicas» é devidamente questionada, para isso tendo contribuído o

---

<sup>7</sup> Para os internacionalismos de oitocentos veja-se a obra pioneira de Martin H. Geyer e Johannes Paulmann, orgs., *The Mechanics of Internationalism: Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War* (Oxford: Oxford University Press, 2001). Para as *visões globais* veja-se Miguel Bandeira Jerónimo, «Visões Globais. A Imaginação Política dos Estados-império», in Diogo Ramada Curto, org., *Estudos sobre a Globalização* (Lisboa: Edições 70, 2016), pp. 165-198.

<sup>8</sup> Miguel Bandeira Jerónimo e José Pedro Monteiro, *Os Passados do Presente: Internacionalismo, Imperialismo e a Construção do Mundo Contemporâneo* (Lisboa: Alameda, 2015).

cada vez maior número de investigações que se vêm desenvolvendo em torno das diversas organizações internacionais.<sup>9</sup>

**... e pontos de partida.**

Se o livro de Mazower é testemunho de uma notável sensibilidade relativamente aos desenvolvimentos no campo da historiografia, é também, como notámos acima, um promissor ponto de partida. Por exemplo, aspetos como as importantes articulações entre imaginários e organizações internacionalistas anticoloniais e socialistas e comunistas, ou a longa história da administração internacional dos problemas dos refugiados, do controlo da população e suas reverberações geopolíticas, são devidamente destacados. Todos estes assuntos são ainda insuficientemente tratados pela historiografia portuguesa. Mas, porventura de maior relevância para o público interessado, é como a narrativa inscrita em *Governar o Mundo* abre portas para uma visão mais poliédrica do passado e como a sua apreensão pode contribuir para uma reflexão mais rica sobre as trajetórias, cumpridas e não cumpridas, que desaguaram no presente, sem incorrer no pecado da parábola histórica, ou na tentação do já referido *presentismo* analítico, por um lado, e extração e prescrição de *lições da história*, por outro.

Três aspetos que atravessam a obra merecem ser destacados, na exata medida em que se afiguram particularmente promissores, e provocatórios, na apreciação histórica do «internacional».

Primeiro, a ancoragem histórica e empírica desta obra. A conjugação crítica de um rastreio das ideias, escarpelização de instituições e contextos e a análise de processos históricos permite que o internacionalismo seja apropriadamente descrito como um vasto mercado de projetos e ideologias. A conceção de um mundo *uno*, a consciência de que alguns problemas só poderiam ser resolvidos a uma escala para além do estado ou a consolidação na crença da universalidade da condição

---

<sup>9</sup> Esta tendência historiográfica é ainda substancialmente ignorada no nosso país, apesar do facto de tanto os arquivos nacionais como os internacionais serem pródigos na identificação da centralidade das organizações e das dinâmicas internacionais nos debates e nos processos de tomada decisão política ao longo do século xx. O desconhecimento ou o desprezo a que estas evidências são votadas por alguns «especialistas», prescritores e mestres de cerimónias da consagração de uma «grande» razão estratégica (bilateral por excelência) ou da «notável» decisão do «grande» político, é lamentável a vários títulos.

humana foram partilhadas, em graus variáveis, mas propiciaram respostas substancialmente diferentes. Com genealogias antigas, os internacionalismos promovidos por Bentham, Marx, Cobden ou Mazzini eram não só diversos como muitas das vezes conflitantes. Os argumentos a favor da tecnocracia sem fronteiras, do internacionalismo proletário, do comércio livre ou da solução nacionalista participaram na formação histórica de um mercado de internacionalismos em competição, ainda que por vezes adaptáveis e conciliáveis.

A ordem internacional gizada maioritariamente pelos Estados Unidos da América no pós-1945, marcada por um «*New Deal* para o mundo» (de forte inspiração europeia) e decidida a desviar os corações e mentes das atrações do comunismo através da ideia do desenvolvimento, diferiu substancialmente da ordem que emergiu dos anos 70.<sup>10</sup> Ainda com um indelével selo norte-americano, esta década revelou-se caracterizada pela crescente desregulamentação das transações financeiras globais e pelo enfraquecimento das funções sociais do estado, sendo ainda de jaez marcadamente monetarista. Dispensando tipologias rígidas ou pré-definidas, prontas a usar, Mazower demonstra como o conceito de internacionalismo sempre navegou entre visões que viam neste uma compatibilidade e complementaridade perfeitas com o princípio da nacionalidade ou fantasias mais arrojadas que visavam o esboroamento das fronteiras e filiações nacionais, vistas como a causa fundamental dos conflitos e misérias humanas.

Da mesma forma, a causa do internacionalismo poderia ser melhor servida, à escolha, ou pela crença no progresso e numa razão científica que pairava acima da política, e a domesticava, pelo pacifismo militante ou pelos projetos visionários, eminentemente culturais, de homens como Paul Otlet e o seu Escritório Central de Associações Internacionais (1907). Claro, a consagração de uma ordem internacional dependia da forma como esta respondia às multifacetadas relações de poder. Para Mazower esta asserção é particularmente importante. Este último aspeto não implica uma qualquer cedência a antinomias simplistas entre «realistas» e «idealistas», entre a sedução das ideias e a força das armas e da diplomacia. A história dos vários internacionalismos, faz questão

---

<sup>10</sup> Para o *new deal* veja-se o recente e fascinante estudo de Kiran Klaus Patel, *The New Deal: A Global History* (Princeton: Princeton University Press, 2016).

de frisar, foi sempre marcada por dinâmicas mais difusas, híbridas e instáveis. A apropriação e domesticação de visões internacionalistas mais radicais pelos governos das várias potências, como forma de tornar a prossecução dos seus interesses no exterior mais palatáveis, são, de resto, para o autor, uma característica discernível com inusitada frequência ao longo dos dois séculos tratados.

Em segundo lugar, Mazower recusa-se a equacionar internacionalismo como negação ou reverso do nacionalismo e, em particular, do estado-nação. Decerto, visões houve que estabeleceram essa antinomia. Mas a versão particular de internacionalismo que se consolidou no século XX foi o que o autor apelida de *wilsonianismo mazziniano*, ou seja, a ideia de uma sociedade de nações. Não existe, portanto, uma incompatibilidade fundamental entre os dois fenómenos. Dessa forma, a longa história que se estende do concerto de Viena à queda do muro de Berlim foi profundamente marcada por aquilo que Glenda Sluga apelidou de «ideologias gêmeas do liberalismo», isto é, o nacionalismo e o internacionalismo.<sup>11</sup> A expansão e aprofundamento do direito internacional, o alargamento de problema sociais, económicos e culturais que gradualmente se deslocaram para a órbita de um sem-número de organizações internacionais, intergovernamentais ou não-governamentais coexistiram com arranjos político-diplomáticos que visavam a cooperação internacional acomodando os interesses dos vários poderes em contenda. É desta forma que a SDN, como experiência inaugural de ordenamento internacional, é vista como a consagração da expansão do direito da autodeterminação de acordo com linhas raciais e culturais bem definidas, e a sua sucessora, a ONU, ainda que não pensada inicialmente nesses termos, como epitomizando a universalização do direito de autodeterminação, ou seja, a *democratização* formal da ordem internacional. Aliás, a grande fratura identificada por Mazower nos anos 70 corresponde à ideia revolucionária, promovida essencialmente por atores norte-americanos, de que a crescente internacionalização do globo deixaria de visar o fortalecimento dos diferentes estados nacionais, antes o seu enfraquecimento, tanto por via da crescente pressão e reconfiguração de órgãos como o Fundo Monetário Internacional

---

<sup>11</sup> Glenda Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013).