

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1987

ANO 24 • NÚMERO 94

Os novos Estados como novos atores nas relações internacionais

SÉRGIO FRANÇA DANESE

Diplomata e Professor-Assistente de História das Relações Diplomáticas no Instituto Rio Branco

SUMÁRIO

1. *Introdução.* 2. *Atores tradicionais e novos atores.* 3. *Os novos Estados como novos atores.* 4. *Aspectos constitutivos dos novos Estados.* 5. *Aspectos performativos dos novos Estados. Conclusões. Anexo.*

Introdução

Algumas abordagens das relações internacionais ressaltam a pluralidade de categorias dos atores que atuam no cenário internacional e a multiplicidade de níveis de análise dessas relações, decorrente em grande parte do tipo de atores sobre os quais se centra o enfoque (1).

Por outro lado, ao estudar-se a História recente das relações internacionais, tem sido freqüente a distinção entre "atores tradicionais" e "novos atores", quase sempre opondo os Estados soberanos aos demais atores não-estatais que agem no campo internacional, sobretudo a partir da Primeira Guerra Mundial.

Efetivamente, essa oposição, mais do que teórica, é histórica. Desde a consolidação do Estado absolutista ao fim da Idade Média,

As opiniões expressas no presente artigo são pessoais e de exclusiva responsabilidade do Autor.

(1) Cf., por exemplo, BULL, Hedley — "As relações internacionais como disciplina acadêmica". *Documentação e Atualidade Política*, 3, abril-junho de 1977, 45-53. Cf., também, LAFER, Celso — "Perspectivas do estudo das relações internacionais". *Jornal do Brasil*, 11-12-1977.

mas principalmente desde a constituição dos grandes Estados Unitários nos séculos XVI e XVII, o palco das relações internacionais foi dominado pelas disputas de poder, interesse e influência de Estados soberanos, às vezes plurinacionais, sempre ciosos de sua soberania e preocupados com sua segurança e poderio militar e econômico (2).

Essa realidade internacional, que consagrou um quadro permanente de disputas e desigualdades entre Estados, permeou o próprio direito internacional, que homologou no plano jurídico, por cima do princípio equívoco da "igualdade soberana dos Estados", a prática de relações de poder desequilibradas e de perene competição.

A prática dos Estados, no entanto, na busca da consolidação de seus interesses, acabou por originar uma série de entes, com atuação internacional ou ao menos transnacional, que, se não reverteram a situação de prevalência dos Estados tradicionais como atores nas relações internacionais, ocuparam, pouco a pouco, espaços importantes no cenário mundial. Deles são exemplos, naturalmente, organismos internacionais, os partidos políticos, as companhias multinacionais e muitas entidades próprias da vida internacional-política e econômica-contemporânea.

O escopo do presente trabalho, no entanto, é a análise de um dos tipos de novos atores surgidos da própria dinâmica das relações internacionais: os novos Estados oriundos da descolonização recente. Sua consideração como novos atores obedece aos critérios quantitativo e qualitativo. O critério quantitativo baseia-se no elemento de permanência dentro do conceito, isto é, *Estados*; o critério qualitativo visa a definir a diferença, isto é, o elemento de novidade no conceito *novos*.

Esse escopo representa, na verdade, uma tese, segundo a qual, partindo da base de que os atores tradicionais são os Estados, é possível definir alguns Estados de formação recente como novos

(2) O realismo, como escola na disciplina de Relações Internacionais, é o exemplo mais acabado de análise que privilegia o Estado como ator nas relações internacionais. Tal posição teórica acaba, em última análise, por justificar o jogo de poder que seria, para seus Autores, o cerne das relações internacionais. Por trás da noção de interesse nacional, que se alia ao falso conceito de igualdade soberana dos Estados, encontra-se uma situação de desequilíbrio e dominação que tende a perpetuar-se em benefício de Estados poderosos — explicando o processo por uma tautologia, o "jogo de poder". Cf., por exemplo, MORGENTHAU, H. — *Politics among Nations*.

atores em razão não da aplicação de definições apriorísticas, próprias do conceito tradicional do Estado-Nação soberano, mas do exame da própria *realidade* em que se gestaram e em que atuam esses novos Estados.

Atores tradicionais e novos atores

A condição de ator tradicional consignada ao Estado soberano na análise contemporânea das relações internacionais parte de uma verificação histórica. Desde a consolidação do Estado nacional até princípios do século XX, o conceito de “Estado” era a base para definir a internacionalidade ou não de um ente político ou jurídico. O Estado tinha a primazia nas iniciativas internacionais. As iniciativas particulares — vejam-se as grandes companhias de comércio e navegação, por exemplo — eram avalizadas pelo Estado e por ele defendidas, como o demonstram as numerosas “causas célebres” que ilustram capítulos do direito internacional público.

É somente com a experiência da Liga das Nações, em 1919 — precedida pela fugaz existência de uma Corte Centro-Americana de Justiça, de 1907 a 1917 — que se faz presente, pela primeira vez no cenário internacional, um corpo político atuante, cuja personalidade, poder e alcance não poderiam ser confundidos com os dos Estados que o formaram. Não creio que o “Concerto Europeu” ou as inúmeras “ententes” do jogo de poder na Europa a partir da Paz de Westphalia possam ser considerados algo semelhante, inclusive pela própria fluidez com que se formavam, por seu caráter a rigor preventivo, próprio das alianças militares, e pela primazia absoluta da noção de “soberania”.

A Liga das Nações, que pode ser considerada, assim, o primeiro grande “novo ator” nas relações internacionais, surgiu a partir de um jogo de relações entre Estados soberanos e desde o princípio padeceu do mal que levava na sua conformação: a intangibilidade das soberanias estatais e a sua igualdade rigidamente estabelecida no plano jurídico, expressas na regra da unanimidade.

Esse quadro, em que o Estado é ator absoluto por força da sua própria definição política e jurídica, é o cenário em que se vai desenvolvendo o processo de surgimento dos “novos atores”. A primazia do Estado como valor institucional; o princípio do voluntarismo dos Estados e o princípio da igualdade soberana no plano jurídico — são noções que por longo tempo nortelam as relações

internacionais, corroboram os desequilíbrios existentes e têm como consequência um direito internacional de base territorial e jurisdicional, que teoricamente limita o poder dos Estados nos planos político e jurídico, mas que na verdade justifica o *status quo* e as relações de poder.

Em sua lenta evolução, entretanto, as relações internacionais vêem novos atores não-estatais surgirem no cenário internacional, atuando paralelamente aos Estados, ou como instrumento da ação destes últimos, ou ainda como concorrentes na ação dos mesmos Estados, mas sempre ocupando um espaço na vida internacional.

O reordenamento jurídico do segundo pós-guerra, que dividiu o mundo em esferas de poder e retraçou fronteiras, foi um passo decisivo na reformulação do cenário internacional, no sentido de criar linhas de força paralelas às dos Estados existentes ou de modificar condutas antes verificadas.

Desse reordenamento jurídico, cabe ressaltar o abalo sofrido pelos impérios coloniais; a criação das Nações Unidas como instrumento de legitimação da nova ordem, com uma carta democrática usada a princípio em benefício das potências vencedoras, mas mais adiante tornada em instrumento de contestação e reivindicação; e, finalmente, o esquema de bipolaridade surgido a partir do enfrentamento das duas superpotências, EUA e URSS, que, criando blocos de poder, deu ao mesmo tempo margem a que surgissem vazios de poder em determinados pontos do globo, e que em outras regiões surgissem novos centros de poder econômico. Refiro-me, explicitamente, ao movimento dos Não-Alinhados, de um lado, e à Europa e Japão, de outro, hoje seguidos à distância por países como o Brasil, a Índia ou a China, para citar os exemplos mais expressivos.

A descolonização — em seu segundo momento na História moderna — foi o corolário dessa evolução nas relações internacionais. As potências coloniais, também imersas na política de blocos, favoreceram a independência de grande número de suas colônias, com o fim de manter, de forma renovada, o vínculo econômico de dependência dos novos Estados com relação a suas ex-Metrópoles e a adaptar-se a uma nova realidade de poder político e econômico.

Paralelamente, em colônias onde a reação metropolitana à onda de descolonização era maior, organizaram-se e viram-se fortalecidos movimentos de liberação que pouco a pouco conquistaram

a independência, rompendo em parte os vínculos políticos e econômicos existentes anteriormente e criando outros, acrescidos do dado novo da independência.

É nesse quadro que se pretende colocar a problemática dos novos atores. Os Estados saídos da segunda descolonização são em número maior que os oriundos da primeira descolonização, aquela que desenhou as nacionalidades na América Latina de 1810 a 1828. A segunda descolonização termina com a era dos grandes impérios coloniais e lança ao mundo das relações internacionais, bipolarizado e dividido, um sem-número de Estados novos, fracos, desorganizados e sem quase nenhuma vivência internacional, nem no fazer, nem no aplicar regras de convivência política, econômica e jurídica entre Estados. E esses Estados novos, que como Estados soberanos aceitam implicitamente o jogo interestatal e os princípios básicos que o definem, a começar pelo conceito de “soberania”, apresentam no entanto uma especificidade que os torna objeto de interesse para a análise política. Em princípio — mas apenas em princípio — esses novos Estados nascem para a vida internacional como “atores tradicionais”.

Os novos atores

O que são “novos atores” nas relações internacionais? Reconhecido o fato de que os atores tradicionais nas relações internacionais são os Estados soberanos, a definição de novos atores deveria tomar por base a categoria *Estado*.

A partir dessa categoria de base, dois critérios se aplicam para a definição que perseguimos: um, o critério quantitativo, numérico, parte da categoria *Estado* para definir *outros Estados*; outro, qualitativo, ontológico, parte da mesma categoria para definir *não-Estados*. (Restaria, talvez, um terceiro, que poderia definir *Estados com novo peso* nas relações internacionais.) ⁽³⁾ A aplicação de um ou outro critério bastaria, assim, para identificar um *novo ator*,

(3) Os “Estados com novo peso” mudam sua contingência basicamente em função do desenvolvimento interno, que pode ter origens externas, e que lhes dá novo poder e nova condição no âmbito internacional. Paralelamente, podem ganhar novo peso Estados com uma política externa remanejada, quer em função do desenvolvimento interno, quer pela existência de vazios de poder em sub-regiões, quer ainda em obediência a diretrizes oriundas do processo político interno (é o caso do México, por exemplo, ou mais atualmente a França de Mitterrand). Brasil, China, México e Índia constituem exemplos significativos de Estados com novo peso.

muito embora o alcance da definição seja muito diferente num ou noutro caso.

Aplicados os critérios, vemos surgir a partir da categoria *Estado* uma série de atores novos que se definem por oposição ou por semelhança. Por semelhança, em consequência da aplicação do critério quantitativo, temos "outros atores estatais": novos Estados. Por oposição, aplicado o critério qualitativo, temos atores *supra-estatais* (4), *para-estatais* e *pré-estatais*. Um anexo ao presente estudo apresenta o quadro completo dos atores com base na categoria *Estado*, fornecendo alguns exemplos.

Os novos Estados como novos atores

A aplicação dos critérios quantitativo e qualitativo, descritos acima, permite definir, na verdade, com relação aos atores tradicionais, o que seriam respectivamente *outros atores* e *novos atores*. O critério qualitativo inclui uma análise tanto constitutiva como performativa do ator em questão, o que se torna óbvio no caso dos atores não-estatais. Tome-se como exemplo um organismo internacional.

Entretanto, é na definição de outros atores estatais que se coloca a dúvida com relação a qual critério deve prevalecer. O critério quantitativo revela a existência de um número maior de Estados, mas é pouco esclarecedor por si só.

A aplicação de um vasto critério qualitativo a esses novos Estados, no entanto, comparando Estados a Estados, é fator que permite afirmar que tais Estados, surgidos da descolonização, são *novos atores* e não simplesmente *outros atores*.

Primeiramente, é preciso lembrar que a consideração dos novos Estados como novos atores não invalida o fato de que são Estados, de que se revestem de uma teórica igualdade jurídica e de que entram no cenário mundial na condição de Estados soberanos, respeitando regras que já haviam sido definidas muito antes de sua constituição. Importa ressaltar, igualmente, que a presente análise se baseia na diferença, fato aliás explicitado pela própria

(4) Serviu-nos de orientação na elaboração do esquema o artigo de RANA, A.P. — "Regionalism as an approach to international order: a conceptual overview". *International Studies*, 18, 4, out.-dez. de 1979, 491-535. O quadro de atores supra-estatais é, evidentemente, mais complexo que o quadro de atores regionais.

fórmula “novos atores”: existe um elemento de permanência, de repetibilidade, no conceito *ator*, que é modificado pelo qualificativo *novo*. E a modificação é substantiva, não apenas numérica.

A conclusão de que os novos Estados são novos atores deve ser, no entanto, operacional. A qualificação de um Estado como novo ator, e não simplesmente como outro ator (ainda que guarde aspectos constitutivos e performativos perfeitamente estatais) tem uma série de implicações teóricas e práticas, jurídicas e políticas. Entre elas, ressalta o quadro de dominação que vai implícito na *diferentia*, apesar do princípio da “igualdade soberana dos Estados”; ressalta, igualmente, um novo tipo de desempenho político internacional, que procura equilibrar sobretudo as fraquezas conformativas (constitutivas), internas e externas, desses Estados.

O fenômeno não é, no entanto, novidade. Em outras circunstâncias, verificou-se também na primeira descolonização, na América Latina. Um conjunto de Estados constituídos não a partir de um processo de *formação nacional*, mas de “independência política”, enfrentou-se a vicissitudes políticas, econômicas, sociais e culturais, que marcaram profundamente o seu processo de desenvolvimento e o seu modo de atrelamento ao sistema mundial. Mesmo a existência de *projetos nacionais*, como o do Paraguai do Doutor Francia, foi posteriormente anulada pelo “destino americano”. Nações fracas, dependentes, ameaçadas internamente por um sistema social explosivo e externamente por todo tipo de pressões dos diversos “imperialismos”, viram-se atreladas ao centro de poder numa relação de dominação que, a princípio, pensou-se ser apenas conjuntural, e mais tarde percebeu-se como profundamente estrutural. A quase totalidade dos novos Estados surgidos a partir de então trouxe consigo, como pecado original, a marca da dependência e do subdesenvolvimento.

Aspectos constitutivos dos novos Estados

O aparecimento de novos Estados a partir do desmembramento dos impérios coloniais mostrou processos de formação nacional peculiares, sobretudo se comparados ao processo histórico de formação dos Estados nacionais da Europa, por exemplo. Surgidas do colonialismo, as novas nações formaram-se no mais das vezes em função de determinações alheias à nacionalidade; encontraram algumas vezes um aparelho de Estado semiconcluído, que preencheram com quadros locais; e foram formadas obedecendo a critérios que atendiam à antiga divisão colonial.

A conformação nacional, por outro lado, é *sui generis*. Como a independência muitas vezes foi orientada pela Metrópole, levando em conta divisões administrativas coloniais, grande número de novos Estados, sobretudo na Ásia e África, não têm unidade de população; suas fronteiras são artificiais, recortando nações e etnias ou englobando no mesmo território variado número de diferentes etnias que têm que comportar-se como Nação. Muitas vezes, os novos Estados herdaram, sobre um território dado, um mandato fluido, que se choca com "soberanias tribais", com a divisão interna, com a desagregação da produção e da economia e com todo tipo de fragilidade, a começar pela própria unidade (5).

Importante aspecto constitutivo dos novos Estados, e que se transforma pouco a pouco em aspecto performativo, é a dimensão externa não só da formação nacional, mas também da preservação da unidade e da independência. Essa vinculação é variada: alguns movimentos de liberação tiveram uma vocação e uma prática transnacionais, até mesmo atuando em mais de uma colônia, como é o caso do PAIGC em Cabo Verde e Guiné-Bissau. Outras vezes, a vinculação externa existe em função da iniciativa e apoio das Metrôpoles ou da Organização das Nações Unidas, no processo de independência política. Ou, ainda, potências, que não as Metrôpoles, vieram em auxílio da independência do país e da sustentação dos novos regimes. Em todos os casos, o vínculo externo é claro: a dificuldade de fazer e preservar a independência e a unidade nacional por si mesmas é característica de muitos dos novos Estados — veja-se o apoio de tropas e conselheiros estrangeiros de várias procedências hoje em atuação nos mais diversos países africanos, por exemplo. Finalmente, existe o vínculo externo através de um organismo político regional. A Organização da Unidade Africana, por exemplo, foi criada fundamentalmente para promover e resguardar a descolonização no Continente; sua carta é uma carta de descolonização (6). É expressiva, a esse respeito, uma afirmação de

(5) "Uma análise mais fria da experiência africana parece indicar que mais determinante do que as diferenças teóricas é a profunda divisão de cada país em tribos e etnias, e o que a África realmente busca prioritariamente é a identificação e a afirmação das realidades nacionais do Continente (...)" Cf. SILVEIRA, Antônio Francisco Azeredo da — "Silveira no Congresso expõe as bases da diplomacia brasileira". *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 10. jul.-set. de 1976, p. 57.

(6) Cf. TRINDADE, A.A.C. — "Desenvolvimentos recentes no direito internacional contemporâneo". — *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, XXIV, 18, maio de 1976, 123-158.

Julius Nyerere, da Tanzânia, para quem a OUA foi “o que nos deu uma pequena voz internacional” (7).

Outro aspecto constitutivo de realce é o quadro de dependência para o qual nasceram esses novos Estados. Embora suas relações jurídicas com os demais Estados se dêem num plano horizontal, como Estados soberanos, suas relações políticas e econômicas mantiveram o caráter vertical dos tempos coloniais, mudadas as circunstâncias e, algumas vezes, os parceiros. E essa verticalização de relações é peculiar, não obedecendo a critérios vinculados à natureza do sistema sócio-econômico e do regime político dos países.

Fraqueza, debilidade, instabilidade (vejam-se os sucessivos golpes de Estado em vários desses países), falta de recursos e de capacidade de ação e poder de barganha caracterizam muitos desses novos Estados, alguns dependentes de ajuda internacional para enfrentar não só os seus problemas financeiros e econômicos, mas necessidades básicas de sobrevivência. Completa esse quadro — ou melhor, define-o — o papel geralmente desempenhado por esses países na divisão internacional do trabalho: são produtores de matérias-primas e produtos agrícolas, monoexportadores, muitas vezes, dependentes de mercados onde enfrentam severa concorrência, a deterioração dos preços e dos termos de intercâmbio e flutuações conjunturais.

O quadro muitas vezes se completa por uma situação de virtual estrangulamento nas contas externas, com dificuldades para a obtenção de créditos e investimentos e casos de inadimplência financeira.

Traçado aqui sumariamente em seus aspectos mais importantes, esse quadro tem consequência para o desempenho internacional desses novos Estados, que vão configurar uma prática nova no relacionamento interestatal, modificando substancialmente a prática tradicional das nações poderosas. Reivindicação, aliança e negociação — são estes os três pilares em que se baseia esse desempenho internacional.

Aspectos performativos dos novos Estados

O desempenho dos novos Estados no cenário internacional constitui mudança substancial com relação à prática anterior dos

(7) NYERERE, Julius K. — Entrevista a *Le Nouvel Observateur*, 16-2-1981, p. 67.

Estados tradicionais. Papel de relevo nesse processo cabe igualmente aos Estados com novo peso ⁽⁸⁾, cujas iniciativas em política externa várias vezes foram solidárias com os interesses e aspirações dos novos países em matéria de descolonização, política anti-apartheid, desarmamento, cooperação internacional, transferência de tecnologia e reformulação de regras jurídicas internacionais.

Ao mesmo tempo, alguns desses países com novo peso aparecem como alternativas viáveis para os demais países em desenvolvimento desejosos de criar novas formas de relacionamento que não repitam esquemas tradicionais de dominação e de poder.

Mas é nas suas conseqüências para as relações internacionais que reside a importância do desempenho desses novos atores estatais, muitas vezes, como vimos, secundados por outros Estados com novo peso e, quase sempre, em consonância com todos os demais países em desenvolvimento.

Em primeiro lugar, deu-se nova dinâmica ao processo negociador multilateral, através do fortalecimento da prática da diplomacia parlamentar. As Nações Unidas, admitindo novos Estados com base em sua carta "democrática", viram-se transformadas no principal foro de atuação desses países, que compreenderam que a sua fraqueza congênita os obrigava a dar ênfase especial à negociação em conjunto, como forma de fazerem ouvir suas palavras. A ONU transformou-se, assim, em um foro de reivindicações dos países em desenvolvimento, nas mais variadas matérias ⁽⁹⁾.

O grande número de novos Estados constituiu, na Assembléia Geral, um bloco votante com *poder de resolução*.

Dessa forma, as Nações Unidas, que foram no pós-guerra o instrumento da consolidação e legitimação do novo ordenamento jurídico internacional criado pelos vencedores, deixaram de ser instrumento exclusivo das Nações poderosas e passaram a servir de base para o questionamento da ordem política e econômica mundial. Passou-se de uma situação de dominação, onde as dire-

(8) Cf. nota (3).

(9) Cabe lembrar o apoio que o bloco latino-americano ofereceu ao processo de descolonização na ONU: "Na primeira fase do processo de descolonização, foi decisiva a participação do grupo latino-americano, que reuniu a maior força homogênea votante da Assembléia Geral." Cf. SETTE CAMARA, José — "O fim do colonialismo". *Tempo Brasileiro*, jul.-dez. de 1974, 8-9. Esse apoio foi retomado mais tarde por Estados com novo peso no bloco latino-americano (Brasil e México).

trizes eram impostas pelas potências, sem contestação, a uma situação distinta, em que, prevalecendo a dominação, passaram a ser discutidos os fundamentos éticos e jurídicos da prática de poder das potências. Politizaram-se, igualmente, as demais agências internacionais, cujas assembléias passaram cada vez mais a refletir preocupação específica da maioria de países em desenvolvimento.

Por outro lado, novo impulso foi dado ao regionalismo (10), como forma de cooperação e participação no cenário mundial. Já se falou da OUA como entidade regional que conglomerava "soberanias" para dialogar internacionalmente. É nesse sentido que opera a transformação. Os países novos, conscientes de sua pouca força política e militar, a passo com a debilidade econômica, unem-se falou da OUA como entidade regional que conglomerava "sobrel algumas vezes secundados por suas ex-metrópoles, como forma de fazer frente a essa debilidade.

A par desse processo de ampla utilização de organismos internacionais existentes ou criados especificamente, os novos Estados, percebendo a existência de vazios de poder nas relações tradicionais entre as grandes potências, criaram, por cima de diferenças políticas inegáveis, movimentos como o Não-Alinhamento, com os quais procuram colocar-se à margem das disputas de poder como forma de minorar, teoricamente, a sua dependência. Outro exemplo é o Grupo dos 77, dentro das Nações Unidas e outros foros, espécie de contrapartida econômica do Não-Alinhamento, e cuja principal atuação é justamente a reivindicação econômica junto aos países desenvolvidos. Mais uma vez, importa ressaltar a novidade de que certos temas sejam agora ao menos trazidos à discussão por um conjunto de países com *poder de voz* — e esse poder de voz só foi conseguido pelo surgimento de novos Estados que se juntaram aos já existentes.

Tanto o papel de relevo dado aos Organismos Internacionais e à diplomacia parlamentar, como a atuação de movimentos como o Não-Alinhamento e o Grupo dos 77, constituíram o terceiro aspecto performativo dos novos Estados: o estabelecimento de um novo e vasto temário internacional, que acrescentou à lista de temas tradicionais elevado número de temas, questões e reivindicações econômicas, políticas e jurídicas.

(10) Um regionalismo de Terceiro Mundo poderia ser definido dentro do amplo impulso global que o regionalismo recebeu no século XX. Cf. RANA, A.P. — *op. cit.*, p. 491: "Regionalism — meaning regionalist organizations, regionalist systems, and regionalist doctrines — has been a marked feature of international relations in the twentieth century".

Esse novo temário, em que a revisão de conceitos é paralela à discussão de novos assuntos de interesse dos países em desenvolvimento, configurou uma mudança de substância no direito internacional, por exemplo. Deixou este de ser um direito horizontal e territorial, preocupado com a jurisdição dos Estados (em franca sintonia com os interesses das nações poderosas), para ser um direito vertical e reivindicatório, em que prevalece o primado dos fatores econômicos e políticos. Uma atitude de franco desafio às regras e costumes internacionais tem norteado muitos dos Estados novos, os quais, conscientes de que não participaram na elaboração de normas que lhes dizem respeito, reivindicam participação na revisão e recriação dessas normas.

A III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar é exemplo dessas considerações. Convocada basicamente por iniciativa do Grupo dos 77, em torno da questão da exploração econômica dos fundos marinhos e oceânicos, a Conferência representou o maior exercício de revisão e criação de normas de direito internacional destinadas a regular todos os usos dos espaços marinhos. O reconhecimento, por parte dos países desenvolvidos, de um certo número de reivindicações dos países em desenvolvimento, em troca da permanência de certas liberdades tradicionais antes nunca questionadas, mostra bem o grau de participação e os ganhos que os novos Estados, juntamente com os demais países em desenvolvimento, tiveram no processo negociador. Comparada ao que foram as Convenções de Direito do Mar elaboradas pela ONU em 1958, a nova Convenção, ainda que sob a ameaça de não-participação de países de grande importância, representa sem dúvida, sob todos os pontos de vista, quer processuais, quer de substância, um avanço expressivo.

Hoje, parece claro que as nações que dominavam o cenário internacional reconheceram a necessidade de incluir na elaboração do Direito Internacional todos os Estados, mesmo que isso signifique fazer algumas concessões. É que "as nações da periferia passaram a demonstrar, com fatos concretos, que o poder é muito mais diluído e menos susceptível de concentração do que se imaginava", ⁽¹¹⁾ e, nesse sentido, para estabelecer novas regras para o jogo internacional, foi necessário reconhecer essa parcela de poder que os novos Estados e os países em desenvolvimento, em geral, representam e que levam a um avanço qualitativo nas relações internacionais.

(11) Cf. ZAPPA, Italo — "A realidade mundial e o exercício do poder." *Resenha de Política Exterior do Brasil*, II, VII, out.-dez. de 1975, p. 123.

Conclusões

Os novos atores estatais são assim Estados que, por suas peculiaridades constitutivas e performativas, mudaram o panorama tradicional das relações internacionais. Se até o início da década de 60 essas relações internacionais se caracterizavam pela bipolaridade oriunda do conflito entre as duas superpotências, a partir *de então elas ganham nova dimensão, com um reordenamento internacional em que teve importância não apenas o ressurgimento da Europa e do Japão. Nesse reordenamento, a ação não prevista dos novos Estados teve um papel de relevo na transformação qualitativa das relações internacionais.*

Na verdade, o surgimento desses novos atores constitui a real recomposição do cenário internacional após a Segunda Guerra. Mantiveram-se esquemas de dominação dentro do novo ordenamento, mas com atenuações ditadas pelas próprias necessidades de sobrevivência dos Estados tradicionais.

Um primeiro significado do surgimento desses novos atores estatais é a relativa democratização das relações internacionais.

Os Estados fortes, mesmo dominantes, vêm-se na posição de discutir temas antes reservados e a fazer concessões, que por mínimas não são menos originais e importantes.

Um segundo significado é o esvaziamento da ONU como instrumento de legitimação da ação das grandes potências, que se vêm obrigadas a disputar, com o mesmo poder de voto na Assembléia Geral, com um enorme conjunto de países carentes e cheios de problemas, que usam aquele foro internacional para reivindicar.

Um terceiro significado é o redimensionamento das tensões mundiais, ampliando-se, junto à tradicional divisão político-ideológica entre o Leste e o Oeste, a nova tensão, basicamente econômica, vertical, entre o Norte e o Sul.

Finalmente, as condições internas dos novos países e a ampliação do espectro político mundial permitiram que se instaurasse novo campo de relações internacionais, entre esses novos Estados e entre eles e outros Estados em desenvolvimento. É o chamado diálogo Sul-Sul. Juntamente com a tensão Norte-Sul, ele propiciou o surgimento de um novo tipo de diplomacia, que, fundada no princípio de que a negociação é o único caminho viável, construiu, com relação ao Norte, um corpo de reivindicações e, dentro do próprio Sul, um programa de cooperação. Alguns países em desenvolvimento já tradicionais, como o Brasil, tendem a beneficiar-se globalmente com o surgimento e a atuação desses novos atores.

