



Direito Internacional e a política de poder contemporânea

JOÃO FÁBIO BERTONHA*

“Só vou acreditar em Direito internacional quando o Henry Kissinger – o Milosevic de Nova York, como é chamado pelo jornal Village Voice – parar de rir a cada vez que tocam no assunto.”

Coluna do Jota, Folha do Paraná, 21/8/2001

Tradicionalmente, a questão da ordem internacional é vista a partir de duas concepções clássicas: os realistas, que tem seu fundamento em Maquiavel e é representada, por exemplo, por Henry Kissinger e Hans Morgenthau e os racionalistas, que reúne pessoas como Martin Wight e Hedley Bull.

Para a primeira, o mundo é uma guerra de todos contra todos e qualquer ordem internacional é precária, pois é fruto do conflito entre Estados disputando seus interesses individuais. Para esta corrente, o que mantém a ordem e impede os conflitos de se espalharem é simplesmente o poder.

A segunda concepção é a que entende que a ordem internacional pode ser mantida por instituições internacionais. Ela não nega as disputas de poder, mas propõe que elas podem ser contornadas por regras de cooperação entre Estados que as criam e aceitam para promover interesses comuns. Para a primeira corrente, portanto, o Direito codifica uma relação de forças, enquanto a segunda acredita que ele pode criar essa relação.

Diversos autores contemporâneos têm defendido a ideia de que as duas concepções não conseguem dar conta da realidade contemporânea e que talvez ambas estejam superadas. Não é impossível que eles estejam com razão e que o nosso mundo atual seja complexo

demais para se encaixar em uma das correntes. Ninguém nega, realmente, que estamos num sistema onde o número de atores internacionais (Estados, ONGs, empresas, etc.) aumentou vertiginosamente (dificultando o estabelecimento de uma ordem única) e onde a cooperação internacional cresce sem parar, ao mesmo tempo em que os conflitos de poder entre os Estados continuam. No entanto, não nos parece que tenhamos chegado ao estágio onde as duas correntes se fundiram num “cinza” sem definição e, infelizmente, tendemos a considerar que a corrente realista tem mais consistência do que a outra para explicar nosso mundo atual.

Não duvidamos que o sistema de instituições e as leis internacionais possam e devam ser aperfeiçoados e que a cooperação entre as nações e o comércio possam ser de utilidade para manter a paz internacional. No entanto, nos parece a ingenuidade – ou a utopia – absoluta imaginar que apenas leis e acordos internacionais possam ser realmente garantia de algo além de consumo de árvores para papel.

A História está repleta de tratados cuidadosamente elaborados e redigidos que foram simplesmente rasgados quando o Estado aderente decidiu que não valia a pena mantê-lo. Os pactos anti-guerra dos anos 1920 e 1930, o acordo de amizade germano-soviético de 1939 ou o Tratado



de Versalhes são exemplos clássicos desse desrespeito pelas normas aceitas.

Hoje mesmo, os Estados Unidos têm demonstrado um desprezo quase que olímpico pelo Direito internacional, pelas normas e tratados que eles mesmos ajudaram a criar. Eles se recusaram, por exemplo, a ratificar o tratado que criaria o Tribunal Penal Internacional e ainda exigem que funcionários civis e militares americanos sejam excluídos da sua jurisdição. Também bombardearam o Protocolo de Kyoto e as tentativas de limitar e conter as armas biológicas.

Em parte, essa política americana é uma característica da administração conservadora de George W. Bush. Ele está tentando romper, com sucesso, com uma tradição que datava da era Roosevelt, segundo a qual a diplomacia política, econômica e militar de Washington era exercida através de uma longa série de consultas e entendimentos (cristalizados em acordos, convenções e tratados) e não apenas através da arrogância pura. Não que a administração Bill Clinton, por exemplo, não exercesse o poder americano, mas ele tinha o cuidado em, ao menos, manter as aparências. Bush parece esquecer isso e não reconhece acordos ou tratados a não ser que seja de seu interesse. Somos os mais fortes. Para que complicar a vida desnecessariamente?

Evidentemente, existe aqui muita hipocrisia. Todos os países devem assinar tratados de limitação de armas nucleares e biológicas, mas os Estados Unidos (e as outras potências nucleares) não. Leis internacionais podem ser usadas para colocar na cadeia ditadores caídos em desgraça frente ao Império como Milosevic ou Pinochet, mas se alguém tentar prender Kissinger ou o primeiro ministro chinês, a história é outra. Não estamos aqui defendendo esses ditadores, pelo contrário, mas se a igualdade perante a lei é um dos

princípios do Direito moderno, que igualdade é essa, mediada pela força?

O pior, porém, não é isso. Afinal de contas, talvez esteja no direito dos EUA não assinar um tratado que eles consideram injusto ou desinteressante. Mas e quando eles simplesmente jogam tratados já assinados no lixo? O Tratado sobre armas antimísseis assinado com a então União Soviética em 1972 é um bom exemplo. Enquanto foi de interesse, foi mantido. Agora que Washington quer fazer um escudo estratégico no espaço, pode e vai ser ignorado e, se os russos não gostarem, azar deles. Um dos privilégios de ser a potência hegemônica do mundo é esse, mas dificilmente ele ajuda a nos convencer que o Direito internacional realmente constrange os Estados quando eles não querem obedecer ao que está escrito.

Claro que não há necessidade de exagerar. Existem muitas regulamentações e tratados, sobre os mais diferentes temas, em vigor e a maioria dos países aceita a jurisdição de alguns órgãos internacionais para decidir quem tem a razão em questões comerciais, de Direitos humanos, etc. Do mesmo modo, o problema da legitimidade do uso do poder atingiu tal nível que até os Estados Unidos preferiram ter a cobertura do manto jurídico da ONU em intervenções como as do Golfo e do Kosovo. Ou seja, não vivemos realmente num mundo realista “puro” onde só o poder conta.

No entanto, para as grandes questões, o que predomina ainda é o cacife dos envolvidos. Os Estados Unidos podem muito bem ser condenados pela OMC a pagar uma indenização a Honduras por problemas da importação de banana, mas, na hora de decidir as regras do comércio internacional ou do fluxo de capitais dentro do FMI, são os poderosos que decidem. O caso da disputa do Brasil com o Canadá na OMC demonstrou recentemente de forma cristalina essa situação e não espanta

realmente que um grande historiador como Eric Hobsbawm tenha escrito que um dos maiores trunfos para a hegemonia americana no mundo hoje é que eles conseguem escrever as regras do jogo do capitalismo global e fazer os outros países seguirem-nas, enquanto as interpretam livremente quando é vantajoso para eles.

Acreditamos, de qualquer forma, que o Direito internacional é um excelente campo de manobra para a disputa contra os poderosos. Afinal de contas, ninguém pode defender posições (o comércio livre, o desarmamento global, a democracia, os Direitos humanos, a proteção da biosfera, etc.) e ajudar a criar tratados e acordos em torno delas e simplesmente esquecê-los a todo o momento. As leis e o discurso podem, em certo momento, adquirir tal força que podem constranger os grandes poderes a reunir atos e palavras. Mas confiar totalmente na neutralidade das leis internacionais quando quem as escreve e interpreta não é neutro é realmente ser o ingênuo absoluto.

Na verdade, talvez o problema central seja realmente a falta de um poder maior além Estados Nacionais. Por que, afinal de contas, nós obedecemos às leis escritas dentro da nossa sociedade, mesmo quando são injustas ou não nos interessam? Pelo costume, pela cultura, pelo enorme trabalho ideológico a que somos submetidos desde cedo para que aceitemos e respeitemos a lei? Sem dúvida. Mas atrás dos juízes e advogados estão sempre os policiais e soldados e a força é a instância final que obriga à obediência. Ou será que alguém imagina que as leis seriam totalmente respeitadas sem a ameaça da

morte e da prisão por parte do Estado? Aliás, um dos sintomas de um Estado fraco é justamente a incapacidade, ou falta de vontade, de impor a sua lei em seu território.

No cenário internacional, o problema é centralmente este. Existem forças capazes de obrigar os Estados ou empresas a obedecerem às leis e as normas éticas internacionais? Ameaças militares americanas e promessas de ajuda econômica europeias, por exemplo, bastaram para a Iugoslávia aceitar colocar Milosevic sob tutela internacional. Mas e se ele fosse protegido pela Casa Branca? A que polícia os juízes de Bruxelas recorreriam para prendê-lo? Os Estados fracos podem ser forçados a abdicarem de sua soberania. Os fortes não e, nesse contexto, os limites do Direito internacional são flagrantes. No outro extremo, por outro lado, seria conveniente termos um Estado imperial único (diferente do poder americano de hoje, meramente hegemônico) capaz de impor sua ordem a ferro e fogo a todos, com os riscos do poder absoluto?

Para concluir, repetimos as palavras humorísticas com que iniciamos o texto. É ótimo ver carneiros como Milosevic sendo levados a julgamento a partir das leis internacionais e o jogo em torno do Direito internacional, da ética e da legitimidade é uma necessidade, mas só quando não apenas os ditadores ou criminosos colocados em desgraça receberem a punição justa é que passaremos a levar mais a sério a possibilidade de melhorar o mundo apenas através do papel.



* **JOÃO FÁBIO BERTONHA** é Doutor em História e professor da Universidade Estadual de Maringá (UEM).