Um panorama do direito internacional no início do século XXI

Sérgio Aguilar*

sociedade internacional é descentralizada, formada pelos Estados, pelos organismos internacionais e, sobretudo, pelos homens, como seres individuais e atuantes dentro de cada organização. Enquanto o Direito Interno é objetivo e com valores absolutos, "a autoridade superior e o braço forte do Estado garantem a vigência da ordem jurídica, subordinando compulsoriamente as proposições minoritárias à vontade da maioria, fazendo valer para todos o acervo legislativo e as situações e atos jurídicos que se produzem na sua conformidade" (Resek, 1998:1). No plano internacional, não existe a autoridade superior e uma força armada permanente. Os Estados se organizam horizontalmente e prontificam-se a proceder de acordo com normas jurídicas na exata medida em que estas tenham constituído objeto de seu consentimento.

O consentimento está ligado aos interesses do Estado que, no exercício de sua soberania, abona a adoção de determinadas regras, no quadro de instituições internacionais, abrindo mão de parte de sua liberdade.

O Direito Internacional Público (DIP) é composto por um conjunto de normas jurídicas e de princípios que, num dado momento, regulam as relações – direitos e obrigações – dos membros da sociedade internacional, compreendendo os Estados, indivíduos e instituições que obtiveram personalidade por acordo entre esses Estados.

A evolução do DIP deu-se, principalmente, com a intenção de reduzir os conflitos armados,

proteger os indivíduos envolvidos, direta ou indiretamente, nos mesmos e criar mecanismos que possibilitassem a resolução pacífica das controvérsias. A partir da segunda metade do século XX evoluiu, também, para as questões do meio ambiente e do comércio internacional.

Com o fim da Guerra Fria, no final da década de 1980, vários especialistas tentaram vislumbrar um futuro promissor na "nova ordem internacional" que se instalara. O fim do conflito ideológico e o predomínio de uma única potência mundial, associados ao acesso à informação e à implantação cada vez maior de regimes democráticos no mundo, resultariam no crescimento dos valores igualitários que trariam mais segurança ao mundo. Os valores do liberalismo, entrelaçados com democracia e mercados, seriam universalizados. Com as democracias se entendendo mais facilmente em torno da resolução de problemas globais e os mercados abertos gerando riqueza, principalmente para os países menos desenvolvidos, estariam estabelecidas as condições ideais para a construção da infra-estrutura de um mundo de paz e de desenvolvimento.

A Guerra do Golfo exemplificou como a nova ordem poderia ser estabelecida no campo da segurança. Sem a divisão ideológica do mundo, se identificaria facilmente os casos de violação dessa ordem e a maneira coletiva de obrigar o Estado violador a mudar seus procedimentos. Assim, seria possível a utilização eficaz dos instrumentos de segurança coletiva de

^{*} Oficial de Estado-Maior e pós-graduado em História das Relações Internacionais pela Uerj e em Estratégias de Relações Internacionais pela Universidade Cândido Mendes (RJ).

uma Organização das Nações Unidas fortalecida contra os que não cumprissem com seus compromissos no plano internacional.

A nova ordem seria uma construção da humanidade, através da harmonização das necessidades econômicas e de segurança e de valores universais. Teríamos, então, o "fim da história" de Francis Fukuyama (1999).

O reforço desses valores e o estado de segurança obtido permitiriam que grande parte dos recursos até então aplicados na fabricação de armas e na manutenção de exércitos pudesse ser relocado para o desenvolvimento e a melhoria da condição social dos países em desenvolvimento.

No entanto, já naquela mesma década, o surgimento de inúmeros conflitos étnico-religiosos nos países do antigo bloco soviético, os conflitos de interesses que permaneciam no campo do comércio internacional e o crescimento de manifestações racistas e xenófobas na Europa permitiram que se fizessem previsões pessimistas em relação à conformação da "nova ordem". Huntington (1997), por exemplo, afirmou que o conflito permaneceria, as razões é que mudariam, passando da luta ideológica para a esfera cultural, o "choque de civilizações".

Ao nascer o novo século, acontecimentos como a assunção à Presidência dos EUA do republicano George W. Bush e os atentados terroristas desencadeados pela rede internacional Al-Qaeda, nos EUA, acabaram reforçando as previsões pessimistas.

Em resposta à agressão terrorista, o Governo norte-americano deflagrou a chamada "guerra contra o terror" que resultou nas invasões do Afeganistão e do Iraque, executadas de maneira unilateral e sem respaldo da ONU; no aporte de recursos sem precedente para o campo da defesa; na edição de uma "Estratégia de

Segurança Nacional" que admitiu a supremacia militar dos EUA, a intenção de mantê-la e o direito de intervir militarmente em qualquer região do mundo caso seja do interesse norte-americano; na pressão política e econômica contra Estados que se contrapõem de alguma maneira aos seus interesses, como a antiga Iugoslávia (hoje Sérvia e Montenegro), Síria, Coréia do Norte, Irã e Cuba.¹

A colocação em prática da Estratégia de Segurança Nacional caracterizou-se pelo descumprimento de normas internacionais, pela explícita intenção de reduzir o papel de organizações internacionais, pela adoção de uma política unilateralista de emprego do poder militar em prol dos interesses nacionais.

Temas como direito de ingerência, intervenção humanitária, guerra preventiva e soberania limitada ganharam aplicação prática, e tentativas de melhor ordenamento mundial em relação ao meio ambiente, ao comércio internacional e aos direitos humanos acabaram esbarrando no egoísmo de algumas potências que colocam seus interesses individuais acima das aspirações globais.

Assim, o objetivo desse artigo é realizar uma breve análise sobre esses temas à luz das normas jurídicas internacionais e seus reflexos no direito internacional público.

INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA NA ANTIGA IUGOSLÁVIA

O século XX foi encerrado com a chamada "intervenção humanitária" realizada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) na antiga Iugoslávia. Tal conceito surgiu no início da década de 1990, a partir de um pronunciamento de François Mitterrant feito durante um encontro de Organizações Não-go-

¹ The National Security Strategy of the United States of America. Disponível em http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf. Acesso em 6/01/04.

vernamentais (ONGs), quando o presidente francês advogou o direito de os países mais desenvolvidos intervirem em um Estado que não cumprisse com seus deveres em relação às questões ambientais. Posteriormente, tal conceito foi estendido ao campo dos direitos humanos, questão que ganhou destaque naquela década. Passou-se a entender que haveria um direito, e até um dever, desses países em intervir em qualquer Estado cujo governo não cumprisse com seus deveres em relação aos direitos humanos, de acordo com o estabelecido nos diversos acordos internacionais, especialmente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Atos considerados crimes contra a humanidade não poderiam mais ser cometidos sob o manto da soberania do Estado na resolução de seus conflitos internos. A possibilidade de uma intervenção humanitária foi intimamente relacionada com a discussão acerca da soberania limitada dos Estados, advogada pelas grandes potências a partir do clima de otimismo do final da Guerra Fria. A possibilidade de consenso sobre temas de interesses globais indicava a necessidade de que a noção de soberania fosse refeita e passasse a ser balizada pelas necessidades de uma comunidade global e não puramente de acordo com o interesse individual dos Estados.

Para os Estados que se posicionassem na contramão dos interesses dessa comunidade no campo dos direitos humanos, estaria reservada a possibilidade de sofrer a chamada "intervenção humanitária", que acabou sendo realizada na antiga Iugoslávia.

A campanha aérea de quase três meses da Otan, chamada de Operação Força Aliada (*Operation Allied Force*), teve como objetivo declarado proteger a minoria albanesa da província do Kosovo. Os ataques atingiram praticamen-

te toda a infra-estrutura do país e forçaram o presidente sérvio a assinar um acordo, que implicou a retirada de suas forças militares e possibilitou a instalação de uma missão de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) na província do Kosovo, a United Nations Mission in Kosovo – UNMIK²

A intervenção foi justificada com base no Art. 51 e no Cap. VIII da Carta da ONU, pelo entendimento de que a situação humanitária no Kosovo ameaçava a paz e a segurança internacionais e de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Mesmo que a ameaça à paz e à segurança internacionais que a situação humanitária no Kosovo causava tenha sido reconhecida pela Resolução 1.199, de setembro de 1998, e que a ONU estimule os organismos regionais a agirem na solução pacífica dos conflitos, sua Carta determina que nenhuma ação coercitiva deve ser levada a efeito sem autorização do Conselho de Segurança.

A resolução acima citada, por si só, não autorizava o uso da força por uma organização regional, a Otan, contra aquele país. Como não foi aprovada qualquer outra resolução que, com base no Art. 42 da Carta da ONU, autorizasse uma ação militar, a intervenção da Otan deu-se à revelia do Conselho, sendo, portanto, ilegal.

A INVASÃO DO AFEGANISTÃO E A LEGÍTIMA DEFESA

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou duas resoluções. A Resolução 1.368, de 12 de setembro, condenou os ataques e os qualificou como ameaça à paz e à segurança internacionais, incitou os Estados a agirem conjuntamente para trazer à justiça os perpetradores, organizadores e patroci-

² Mais dados sobre a intervenção da Otan na Iugoslávia, ver Aguilar, 2003: 211-232.

nadores de atos terroristas e reconheceu o direito natural de legítima defesa individual ou coletiva. A Resolução 1.373, de 28 de setembro, reafirmou a anterior, determinou o congelamento de fundos de grupos terroristas e a assistência recíproca entre os Estados no combate ao terror, dentre outras providências.

Com base nessas resoluções, os EUA lideraram uma intervenção militar contra o Afeganistão, por considerar os ataques terroristas como atos de guerra e invocando o direito de legítima defesa, sendo aceito pela comunidade internacional.

Como bem salientou RAMINA (2002: 151), os ataques terroristas não podem ser considerados como atos de guerra praticados pelo Estado afegão. Não se consegue, também, admitir que houve uma agressão do Estado, uma vez que os ataques partiram de uma organização terrorista, a Al-Qaeda. Só ocorre a responsabilidade internacional do Estado se pessoas ou grupos de pessoas agirem em nome do Estado, sob seu controle, diretivas ou instruções, ou como "funcionário de fato" do Estado.

O Art. 3º da Resolução 3.314 da AGNU, de 14 de dezembro de 1974, que enumera os atos de agressão, reforça a necessidade de os atos serem praticados em nome do Estado. O Art. 4º admite que o CSNU pode qualificar outros atos como sendo agressão, o que aconteceu no caso dos atentados terroristas. No entanto, a ligação da Al-Qaeda com o Governo talibã deveria ser provada de modo a estabelecer a responsabilidade do Estado afegão e justificar a legítima defesa, o que não foi feito. Além disso, se o reconhecimento da agressão foi feito pelo CSNU, caberia a ele, explicitamente, tomar as medidas necessárias através de uma nova resolução que autorizasse o uso da forca militar.

Segundo o Art. 51 da Carta da ONU, a legítima defesa é um direito natural que só se aplica no caso de uma agressão armada e até que o CSNU tome as medidas necessárias para a manutenção da paz. Determina, ainda, que o Estado, ao exercitar tal direito, deve comunicar imediatamente ao Conselho as medidas tomadas, as quais não deverão de modo algum atingir a autoridade e a responsabilidade do CSNU. No caso do Afeganistão, a dita legítima defesa dura quase quatro anos, e o CSNU se omitiu na adoção de tais medidas.

Além disso, se os atos terroristas foram considerados atos de guerra e a invasão militar ocorreu no exercício da legítima defesa, como justificar o tratamento de "combatentes ilegais" dado aos prisioneiros feitos em combate e encarcerados há mais de três anos na base norte-americana de Guantânamo? A legítima defesa implica atos de guerra, e os prisioneiros feitos em combate devem ser classificados como prisioneiros de guerra, ficando amparados por todas as normas internacionais, especialmente pela 3ª Convenção de Genebra de 1949, o que não ocorreu.

A INVASÃO DO IRAQUE E A GUERRA PREVENTIVA

Ao final da chamada 1ª Guerra do Golfo, de 1991, a Resolução 687, do CSNU, determinou que o Iraque fornecesse informações detalhadas sobre seus programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa e de mísseis e criou uma comissão especial para verificar o seu cumprimento, a *United Nations Special Comission (UNSCOM)*, que teve, inclusive, a participação de brasileiros. Em 1999, a Resolução 1.284 criou uma comissão da ONU para monitorar, verificar e inspecionar esses programas, a *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Comission (UNMOVIC)* que, apesar de vários entraves, permanecia realizando seu trabalho naquele país.

Por conta dos atentados terroristas de 2001 e seguida à intervenção no Afeganistão, o presi-

dente norte-americano elegeu o Iraque como o principal integrante do chamado "eixo do mal" e, apresentando uma suposta ligação do ditador Saddam Hussein com a rede Al-Qaeda e um provável desenvolvimento de armas de destruição em massa que colocaria em perigo a segurança dos EUA, conseguiu aprovação do Congresso dos Estados Unidos, em outubro de 2002, para realizar operações militares contra aquele país.

Conseguido esse apoio, passou a trabalhar junto à ONU para que o CSNU também aprovasse o uso da força contra aquele país, caso o mesmo não colaborasse com as inspeções.

Em novembro de 2002, foi aprovada a Resolução 1.441, que não deu carta branca aos Estados Unidos para que executassem uma ação militar. No entanto, o governo Bush usou os termos vagos do texto da resolução, advogando a tese de que estaria implícita a autorização para uma ação militar. A França e a Rússia, com base nos mesmos termos vagos, advogaram a necessidade de uma nova resolução que autorizasse o uso da força militar.

Os Estados Unidos apresentaram uma segunda resolução, que foi retirada quando perceberam que não conseguiriam os votos necessários para a sua aprovação. Em seguida, sem o aval do CSNU, lideraram a invasão do Iraque, em março de 2003, episódio que ficou conhecido como a 2ª Guerra do Golfo.

A ação armada norte-americana colocou em prática um conceito presente na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, o da guerra preventiva – "direito subjetivo e natural dos Estados a prover a sua legítima defesa preventiva, individual ou coletivamente" (Soares, 2003:5). Segundo tal conceito, não haveria a necessidade de se consumar a agressão, mas a possibilidade

iminente da mesma seria suficiente para legitimar a ação militar preventiva, o que não encontra respaldo jurídico no direito internacional. Após meses de invasão, o insucesso na localização de armas de destruição em massa, assim como de provas reais que ligassem o Governo iraquiano deposto às redes terroristas, o presidente norte-americano ampliou o conceito da guerra preventiva, afirmando que não seria necessária a iminência da agressão. A simples possibilidade, mesmo que remota, de qualquer ato contra o Estado norte-americano seria suficiente para uma ação com o uso da força.

O capítulo VII da Carta da ONU apresenta as ações que podem ser realizadas em caso de ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão, que vão desde recomendações até operações militares contra um país que ameace a paz ou cometa tais atos. O Artigo 51 da Carta confirma o direito da legítima defesa, individual ou coletiva, dos Estados caso ocorra um ataque armado. A Resolução 3.314 da ONU definiu agressão como sendo o uso da força por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou qualquer outra atitude que seja inconsistente com a Carta da ONU. Na Sentença Final de Mérito do caso das atividades militares e paramilitares na Nicarágua, de 1986, a Corte Internacional de Justiça emitiu um parecer segundo o qual os Estados não têm direito de resposta armada coletiva a atos que não constituam uma agressão armada.³

Dessa forma, a legítima defesa preventiva não encontra respaldo no ordenamento jurídico internacional vigente. Além disso, e da mesma forma que a intervenção do Afeganistão, seu exercício implica operações de guerra, e, nova-

³ Caso atividades militares e paramilitares na Nicarágua e contra ela. Sentença Final de Mérito de 27 de julho de 1986. Corte Internacional de Justiça. "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America". Disponível em http://www.icj-cij.org/icjwww/icases/iNus/inusframe.htm. Acesso em 25 set. 2003.

mente, os EUA denominaram os prisioneiros feitos no Iraque como "combatentes ilegais" e não estenderam aos mesmos os direitos previstos nas convenções que tratam do assunto.

O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos foram catalogados em direitos de três gerações: a primeira engloba os direitos civis e políticos, bem como os direitos fundamentais (à vida, à liberdade e à segurança). Toda pessoa possui o direito de não ser escravizada, torturada, colocada em servidão ou sofrer penas degradantes e indignas. Ela detém a liberdade de pensamento, política, religiosa, de opinião, de expressão e possui o direito de ter acesso à função pública. A segunda geração contempla os direitos econômicos, sociais e culturais. Finalmente os de terceira geração podem ser classificados de direitos difusos, direito à paz, a um meio ambiente saudável, à preservação do patrimônio comum da humanidade, os fundos marinhos e o espaço extra-atmosférico. (Resek, 1998: 221-222)

Atualmente, fala-se em direitos de quarta geração relacionados ao avanço da tecnologia de informação e dos meios de comunicação, os direitos à democracia e à informação.

Logicamente, há discussões por conta de alguns não aceitarem dividi-los, entendendo que tal divisão poderia levar a priorizar os direitos de geração mais recente além de considerarem os mesmos indivisíveis.

Já o Direito Internacional Humanitário é aplicado nos conflitos armados internacionais e, mais restritamente, em alguns tipos de conflitos armados internos. Iniciou-se, praticamente, em meados do século XIX, através da Convenção de Haia de 1864, e tem, atualmente, suas fon-

tes principais nas quatro convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais de 1977.

A preocupação com o tema ganhou corpo com a criação da ONU. Com o final da Guerra Fria, a possibilidade de consenso em torno de temas globais reforçou a valoração de tais direitos. Com a eclosão de vários conflitos étnicos e religiosos em países do antigo bloco socialista e as evidências do cometimento de um semnúmero de crimes contra a humanidade, o tema ganhou ainda mais destaque no cenário internacional.

O ordenamento jurídico internacional apresenta uma série de declarações, convenções e princípios que tratam dos direitos da criança, do adolescente, de pessoas com doenças mentais e portadoras de deficiências, do tráfico de pessoas e do lenocínio, dos direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, da discriminação racial, religiosa e contra as mulheres, da tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

A prioridade dada ao tema na década de 1990 levou à concretização de uma velha aspiração da comunidade internacional, a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI), aprovado na Conferência Diplomática das Nações Unidas de Roma, em 1998, com o objetivo de investigar e julgar indivíduos acusados de violações do direito internacional humanitário.⁴

Em maio de 2002, cerca de um mês antes de sua entrada em vigor, o presidente dos EUA informou não haver qualquer relação formal de seu país com o tribunal e passou a realizar uma pressão diplomática no CSNU pela "imunidade" das tropas de países não-signatários do Estatuto de Roma que estivessem envolvidas em operações de paz das Nações Unidas. A Resolução 1.422, de 12 de julho de 2002, determinou que, em caso de acusação que envolva militares

⁴ Foi aprovado por 120 votos favoráveis, 21 abstenções e 7 votos contrários, entre eles dos EUA, China, Índia e Israel. Entrou em vigor a partir de 1º de julho de 2002 quando atingiu o número mínimo de ratificações previstas.

de países não signatários durante operações de paz, o TPI não iniciará os procedimentos investigatórios e acusatórios do caso por um período de 12 meses – passível de prorrogação ad infinitum por parte do Conselho de Segurança, a não ser que o próprio CSNU decida diferente. Vale salientar, ainda, o absurdo projeto de lei que chegou a ser enviado ao Senado norteamericano em junho daquele ano, que autorizava o uso de forças militares para resgatar indivíduos norte-americanos que fossem colocados sob custódia do TPI em Haia.

A importância de uma jurisdição internacional voltada para os direitos humanos voltou à tona após a mídia internacional ter destacado a prática de abusos contra prisioneiros iraquianos por parte de militares norte-americanos e ingleses, em 2004.

A 3ª Convenção de Genebra de 1949, que trata dos prisioneiros de guerra, determina, em seu Artigo 3º, o tratamento humano sem qualquer distinção a todos que não tomem parte diretamente nas hostilidades e proíbe ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente homicídio, mutilações, tratamentos cruéis, torturas e suplícios e as ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes. Seu Artigo 4º considera, também, prisioneiro de guerra a população de um território que, à aproximação do inimigo, pega em armas para combater o invasor. Dessa forma, os iraquianos presos pelas forças da coalizão deveriam ser considerados prisioneiros de guerra. O Artigo 17 determina que nenhuma tortura física ou moral, nem qualquer outra medida coerciva, poderá ser exercida sobre os prisioneiros de guerra para obter deles informações de qualquer espécie.

Não restam dúvidas de que foram infringidos diversos artigos da Convenção de Genebra, na condição de agentes do Estado. Além da responsabilidade individual que deve ser imputada aos mesmos, há a responsabilidade internacional dos EUA e do Reino Unido como potências detentoras dos prisioneiros.

O TPI seria um fórum apropriado para julgar esses militares, o que não aconteceu, uma vez que ambos os países iniciaram os processos contra os envolvidos, já tendo condenado alguns deles. Como os EUA não fazem parte do tribunal, a ação da Corte só seria possível através do CSNU. Mas qualquer resolução do conselho, tanto para a investigação dos crimes quanto a possíveis punições ao Estado infrator, necessita da aprovação dos EUA, membro permanente e com direito a veto, o qual provavelmente seria exercido nesse caso.

Apesar de não contar ainda com países importantes no cenário mundial como EUA, China e Rússia, o TPI é uma evolução importante na proteção aos direitos humanos, principalmente se levarmos em consideração que, a partir de sua criação, não haverá mais a necessidade da criação de tribunais *ad hoc*, como os da Iugoslávia e de Ruanda.

O DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

O Direito Internacional Ambiental é composto por um conjunto de regras e princípios que criam direitos e obrigações para os Estados, as organizações internacionais e para os indivíduos visando à defesa do meio ambiente. Nesse rol, encontramos o Tratado da Antártica, de 1959, que tratou do uso do continente para fins pacíficos; a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982; a Declaração da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972; e os acordos resultantes da Conferência da ONU

Nações Unidas. Documento S/Res/1422 (2002). Disponível em http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/61/PDF/N0247761.pdf. Acesso em 24/11/04.

sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92: a Agenda 21, um plano de ação orientado para o desenvolvimento sustentado, a Declaração do Rio, que estabeleceu 27 princípios para a cooperação dos Estados na preservação do meio ambiente, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, a Convenção sobre a Diversidade Biológica e a Convenção sobre Mudanças Climáticas.

Visando à implementação dessa última convenção, foi aprovado, em 1997, o Protocolo de Kyoto, que prevê medidas para o controle e a redução por parte dos países industrializados das emissões de gases que causam o efeito estufa em aproximadamente 5% abaixo dos níveis registrados em 1990. O protocolo previu dois critérios para sua entrada em vigor: a ratificação de pelo menos 55 países membros da Convenção sobre o Clima e, dentre eles, os países industrializados listados no seu Anexo 1, os quais são responsáveis por 55% das emissões de dióxido de carbono no planeta. Com a recusa dos EUA em aderir ao protocolo, os países europeus assumiram a responsabilidade em conseguir as ratificações necessárias, o que implicou, inclusive, uma pressão política sobre a Rússia que acabou ratificando-o em novembro de 2004.

Dessa forma, o protocolo entrou em vigor em fevereiro de 2005, 90 dias após o cumprimento dos critérios estipulados, a despeito da recusa dos EUA, o principal poluidor mundial.

Da mesma forma que a Convenção do Clima, a Convenção da Biodiversidade criou a Conferência das Partes que trabalhou na elaboração de um protocolo com o foco principal no movimento transfronteiriço de qualquer organismo modificado pela moderna biotecnologia que possa resultar em dano a conservação e sustentação da biodiversidade. O Protocolo de Cartagena foi aprovado em janeiro de 2000 e entrou em vigor em setembro de 2003. Até 11 de setembro de 2005, 125 instrumentos de ratificação já havi-

am sido depositados. Os Estados Unidos também não assinaram o protocolo.

O COMÉRCIO INTERNACIONAL

O final do século XX viu nascer a Organização Mundial do Comércio (OMC), fruto da assinatura dos Tratados da Rodada do Uruguai, em 1994, cujas funções são: administrar e aplicar os acordos comerciais multilaterais e plurilaterais que em conjunto configuram o novo sistema de comércio; servir de foro para as negociações multilaterais; administrar o entendimento relativo às normas e procedimentos que regulam as soluções de controvérsias; e supervisionar as políticas comerciais nacionais.

Como salientou GOYOS Jr. (2002: 165), a fase final das negociações daquela rodada "foi marcada por uma grande omissão dos países em desenvolvimento, o que permitiu às principais potências as suas vontades, culturas e preferências idiossincráticas". O resultado foi o domínio do sistema do comércio internacional por parte das grandes potências, "dele extraindo vantagens nacionais ou setoriais, em detrimento do interesse coletivo".

No final de 1999, houve a tentativa fracassada de rever as regras do comércio internacional, principalmente o sistema de solução de disputas da OMC, através da abertura da Rodada do Milênio, realizada em Seattle, nos EUA.

Ante o fracasso, em novembro de 2001, durante a IV Conferência Ministerial da OMC, foi lançada a Rodada de Doha, com um mandato ambicioso, abrangendo negociações relativas a diversos temas como acesso a mercado; agricultura; serviços; comércio e investimento; política de concorrência; compras governamentais; comércio eletrônico; solução de controvérsias; regras (antidumping, subsídios e medidas compensatórias), que deveriam ter-se encerrado em 1º de janeiro de 2005. Apesar de o comércio internacional ser regido por determinados prin-

cípios como não-discriminação, proteção transparente por meio de tarifas, concorrência leal e proibições de restrições quantitativas a importações, a realidade continua sendo prejudicial aos países em desenvolvimento, que continuam à mercê de crises de volatilidade financeira, da prática de subsídios e de barreiras impostas pelos países desenvolvidos que dificultam suas exportações.

Tais barreiras, tarifárias (tarifas de importação, outras taxas, valoração aduaneira etc.), não-tarifárias (restrições quantitativas, licenciamento de importações, procedimentos alfandegários, medidas antidumping e compensatórias etc.), técnicas (normas técnicas, regulamentos sanitários, fitossanitários e de saúde animal etc.) e a prática de subsídios, principalmente no setor agrícola, impedem o acesso de produtos dos países em desenvolvimento.

Para tentar evitar um resultado predeterminado a favor dos países desenvolvidos na V Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em Cancún-México, em setembro de 2003, foi formado o grupo denominado G-20, liderado por Brasil, África do Sul, China e Índia, que endureceu as negociações referentes aos produtos agrícolas.

O DIREITO INTERNACIONAL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO

Segundo a escola voluntarista, o Direito das Gentes repousa na vontade dos Estados. O consentimento do Estado é o fundamento de suas obrigações no plano internacional e ocorre por conta de sua política internacional que procura a realização dos fins do próprio Estado. Por extensão, os organismos internacionais que os Estados criam, e aos quais o Direito reconhece personalidade jurídica, só poderão cumprir plenamente as suas obrigações e missões atribuídas por seu tratado constitutivo, se for mantida a vontade e a disposição dos seus Estados-membros. O consentimento pressupõe

que a regra estabelecida reflete o interesse do Estado num dado momento. Uma posterior mudança de circunstâncias ou dos interesses acaba por romper a compensação refletida na regra anteriormente estabelecida. Assim, dá-se o descumprimento de normas jurídicas internacionais.

A corrente teórica realista das relações internacionais explica tais descumprimentos com base nas relações de poder entre os Estados, que exercem tal poder visando à satisfação de suas finalidades últimas. Assim, as relações são conflitivas na medida em que os interesses deixam de ser comuns, ou seja, quando o interesse do Estado A limita o exercício do poder pelo Estado B e as controvérsias que surgem podem resultar, inclusive, numa situação de conflito armado.

O sistema internacional pode ser visto como uma pirâmide que possui no seu topo um número reduzido de países que têm condições de organizar a ordem internacional, os rule makers; no centro, alguns países que exercem certo poder, principalmente em nível regional, e que são importantes para essa ordem; e, na base, a maioria dos países, os rule takers, que, sem poder, dependem e gravitam em torno dos demais na busca de mecanismos para maximizar poder e ascender em sua posição na pirâmide.

Apesar de o sistema ser anárquico, os Estados soberanos ocupam posições diferentes na hierarquia de poder que é exercido de forma plena, mesmo nos foros multilaterais que deveriam pautar pelo princípio da igualdade. Da mesma forma, a posição no topo da pirâmide permite que os *rule makers* violem normas, pois tal posição dá a eles a certeza de que as reações ficarão apenas no campo da reclamação, no debate político e acadêmico acerca da moral e da ética, sem qualquer ação prática contra tal descumprimento.

A certeza da impunidade seria, então, o principal fator do descumprimento do DIP.

O Estado aceita determinadas regras, abrindo mão de parte da sua liberdade, por entender que os benefícios compensarão as perdas. No caso dos Estados menores, um posterior descumprimento implicaria responsabilidade internacional e na provável ação da sociedade internacional para modificar seu comportamento e até mesmo puni-lo, utilizando-se dos mecanismos que vão desde uma declaração de advertência até uma ação militar internacional. Quando o Estado tem a certeza de que não haverá reação prática que implique perdas, ele tem liberdade para colocar o interesse nacional acima do interesse global e descumprir as regras internacionais, caso seja necessário.

Dentro desse raciocínio, pode-se perguntar por que as grandes potências, mesmo tendo essa liberdade de ação, procuram legitimar seus atos junto à comunidade internacional, através dos organismos multilaterais. A resposta está na questão do desgaste político e na divisão de esforços com a adesão de parceiros para as ações a serem desenvolvidas. Na chamada 1ª Guerra do Golfo, os EUA, ao obterem o aval do Conselho de Segurança da ONU, puderam realizar operações militares contra o Iraque com o consentimento internacional e formaram uma coalizão de forças de inúmeros países que dividiram os esforços na luta. Em 2003, após fracassar na tentativa de obter a autorização legal da ONU para a invasão do Iraque, os EUA lideraram uma força multinacional com menor participação de países aliados, além do desgaste político que adveio da reação contrária à invasão. Dessa forma, alguns aliados retiraram suas tropas ante o recrudescimento da situação naquele país e diante de uma reação contrária de suas populações.

O início deste século está sendo marcado por algumas características importantes. A primeira diz respeito ao unilateralismo praticado pela grande potência mundial, com a utilização de seu poder político, econômico, tecnológico e, principalmente, militar em prol de seus interesses. As ações desenvolvidas de maneira unilateral, além de afetar as relações entre os Estados, tornando-as mais conflitivas por pautar-se pela ausência do consenso, causam um retrocesso no campo de direito internacional, na medida em que há o descumprimento de normas jurídicas adotadas pela comunidade internacional, sendo grande parte delas criada por ingerência dos próprios EUA.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem foi utilizada pelos norte-americanos para justificar a intervenção humanitária na antiga Iugoslávia, em 1999, para manter o embargo contra Cuba, para pressionar o governo da Sérvia e Montenegro a entregar acusados de crimes humanitários ao Tribunal de Haia, mas não serviu para promover uma ação eficaz da comunidade internacional em relação ao genocídio causado por militares indonésios e grupos paramilitares no Timor Leste, na mesma época. Tampouco serviu para nortear as ações de seus homens, a serviço do Estado, no trato de prisioneiros afegãos e iraquianos. Ao manter prisioneiros de guerra como "combatentes ilegais", o Governo advogou a tese de que eles não estariam sujeitos às leis norte-americanas, muito menos ao que determinam as convenções internacionais que tratam do assunto. No entanto, o governo de Washington emite relatórios sobre a situação de diversos países em relação aos direitos humanos e estimula a ação de verificação de membros do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos e de comissões e comitês relacionados a essa área.

Verifica-se, portanto, um outro traço marcante desse início de século: a desproporcionalidade entre direitos e obrigações por parte dos Estados.

A aceitação de que alguns Estados possam realizar uma intervenção, por causas humanitárias, ambientais ou quaisquer outras, abre um precedente perigoso, cabendo aqui algumas considerações.

Primeiro, apenas alguns Estados têm poder político e capacidade econômica, tecnológica e, principalmente, militar para realizar tais intervenções. A aceitação de tal princípio daria o aval para que esses Estados agissem por conta própria, a par do debate, da decisão e da participação de um organismo internacional.

Segundo, que tais Estados agiriam de acordo com seus valores, seus costumes, seus interesses políticos, econômicos, estratégicos ou até ideológicos, seguindo um critério mais seletivo do que universal. Ações do mesmo tipo das praticadas pelo Governo iugoslavo no Kosovo foram realizadas pouco antes pelos turcos contra os curdos, pelo Governo talibã contra a população afegã, por governos autoritários ou grupos majoritários contra minorias étnicas na África, provocando muito mais mortos ou refugiados do que no Kosovo, sem que houvesse uma intervenção militar. Na mesma época em que as forças da Otan atacavam a Iugoslávia, milícias pró-integração com a Indonésia e o Exército daquele país massacravam a população no Timor Leste, sem que ao menos fosse esboçada a intenção de uma intervenção.

Terceiro, que o uso da força por parte de um Estado ou coligação de Estados em prol de um grupo étnico abre caminho para que elementos do mesmo grupo étnico, presentes em outro Estado, reivindiquem o mesmo apoio humanitário sob a justificativa do princípio da autodeterminação.

Quarto, que ações unilaterais colocam em xeque todo o sistema criado após a Segunda Guerra Mundial para tratar coletivamente das questões da segurança internacional. A criação da ONU foi um grande avanço da humanidade, que, desde a Grécia Antiga, procurou estabelecer mecanismos para a manutenção da paz. Se nos seus quase 60 anos de existência não conseguiu manter o mundo sem guerras, pelo

menos resolveu uma série de conflitos, manteve outros estabilizados e colaborou para que não tivéssemos um novo conflito de cunho mundial. Justamente por ter sido criada pelos vencedores da última grande guerra, pelas alterações ocorridas no mundo durante mais de meio século, é que a ONU sofre de algumas imperfeições e necessita ser modificada. Mas, independente do debate acerca de sua reformulação, a organização continua sendo um instrumento jurídico internacional que deve ser preservado.

Quinto, a intervenção humanitária chegou a ser citada por alguns estudiosos como um costume internacional, uma prática geral aceita como sendo direito. Tal afirmação foi embasada nas ações da Otan nas zonas de exclusão no Iraque e na ex-Iugoslávia, ou nos embargos estabelecidos por organizações regionais por motivos humanitários como o da Organização dos Estados Americanos (OEA) no Haiti e da Comunidade Econômica da África Ocidental (Economic Community of West African States - ECOWAS) na Líbéria, ambos na década de 1990. Tal afirmação também não pode ser aceita, uma vez que tais ações foram realizadas por um pequeno número de Estados, além de terem sido mais criticadas do que apoiadas pela comunidade internacional, e os embargos definidos pela OEA e ECOWAS encontram amparo no Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas. Afirmar que a intervenção humanitária tornou-se uma regra do direito internacional consagrada por um costume é precipitado, uma vez que não há ainda o elemento material (uso, prática e tempo) que indique sua obrigatoriedade.

A ação da comunidade internacional para impedir que atrocidades sejam cometidas contra minorias em qualquer parte do mundo é perfeitamente louvável. No entanto, a intervenção humanitária deve: 1) ser amparada legalmente pelos instrumentos jurídicos existentes; 2) ser executada após esgotados todos os recursos para uma solução pacífica do conflito; 3) pautar-se

pela universalidade, não restringindo-se apenas às regiões de interesse das grandes potências.

A intervenção militar no Iraque, que consumou a aplicação da chamada guerra preventiva, insere-se perfeitamente na postura adotada pelos EUA após os ataques terroristas de 2001, explicitada na Estratégia de Segurança Nacional que ficou conhecida como Doutrina Bush.

A aceitação da guerra preventiva representa um retorno aos conceitos medievais de guerra justa – a guerra baseada numa justa causa, ou desde que os "príncipes" assim a considerassem. A aplicação de tal conceito fere a soberania das nações e prejudica a busca de soluções pacíficas dos conflitos. Além de não encontrar respaldo legal no direito internacional, a aplicação da lei do mais forte não traz paz, mas sim gera insegurança e reações dos mais fracos, dentre elas as acões terroristas.

Teorias de que o mundo seria mais estável com o unipolarismo não se confirmaram por conta da postura belicista, unilateralista e um tanto quanto egoísta da potência hegemônica. À conformação piramidal do sistema internacional, referenciada anteriormente, o Governo dos EUA inseriu uma outra divisão, estabelecendo os países favoráveis a suas ações e os contrários, dentre esses os pertencentes ao chamado "eixo do mal", rebatizado no início do segundo mandato de George Bush como "tiranias" que precisariam ser democratizadas, mesmo que implicasse o uso da força militar.⁶

As ações do Governo norte-americano, ao repudiar qualquer ato das instituições internacionais que restrinjam os interesses nacionais dos EUA, ao colocar tais interesses acima do direito internacional, ao privilegiar decisões unilaterais de uso da força, à revelia dos dispositivos jurídicos internacionais, representam um grave retrocesso nos mecanismos surgidos e aperfeiçoados

com vistas a ordenar melhor o mundo e torná-lo mais seguro.

Com relação aos direitos humanos, a potência hegemônica mostrou ao mundo que as intervenções militares são necessárias e que as mesmas conduzirão a democracia à antiga Iugoslávia, ao Afeganistão ou ao Iraque e que um futuro regime democrático favorecerá a paz e o respeito aos direitos humanos. No entanto, a questão dos direitos humanos não se mostra tão prioritária quando os EUA se recusam a aceitar um tribunal internacional criado, justamente, para tal proteção, ou quando seus agentes cometem crimes contra prisioneiros sob sua custódia.

A desproporcionalidade entre direitos e obrigações por parte dos Estados está presente também nas questões relacionadas ao meio ambiente e ao comércio internacional. Enquanto a sociedade internacional se esforça em aprovar normas que permitam um desenvolvimento sustentável, com reflexos na melhoria da condição de vida no planeta, tese advogada pelos próprios EUA, esse mesmo país se recusa a aderir ao Protocolo de Kyoto ou ao Protocolo de Cartagena. Países com grande potencial ambiental como o Brasil sofrem pressões em relação à manutenção de seu patrimônio, considerado por alguns países mais desenvolvidos como "universal". No entanto, a grande potência se recusa a adotar as medidas previstas no atual ordenamento jurídico ambiental internacional, por achar que os mesmos prejudicariam a sua economia.

Para os otimistas, resta a esperança de que a divulgação de que governadores de nove estados do Nordeste dos EUA, incluindo Nova Iorque, estariam negociando uma carta de intenções para reduzir em 10% até 2020 as emissões de gases que produzem o efeito estufa provenientes de centrais elétricas poderia significar um incentivo para o início da pressão da socie-

⁶ Durante sabatina no Senado norte-americano, em janeiro de 2005, a Secretária de Estado Condoleezza Rice incluiu Coréia do Norte, Irâ. Cuba, Bielo-Rússia, Zimbábue e Mianmar no grupo das chamadas "tiranias".

dade civil norte-americana em prol da adesão do responsável por 36% das emissões de gases do planeta ao Protocolo de Kioto.⁷

No caso do comércio internacional, desde o século XIX propala-se a necessidade do livre comércio, primeiro pela onda liberalizante dos ingleses, depois pelo neoliberalismo do século XX. No entanto, a realidade mostra que a prática do livre comércio exortada para os países em desenvolvimento não é a mesma executada pelos países desenvolvidos.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, os EUA declinaram em apoiar a criação da Organização Internacional de Comércio, por entenderem que a mesma seria prejudicial aos seus interesses comerciais. Nas negociações do acordo que permaneceu em vigor, o do GATT (General Agreement on Tarifs and Trade), os norte-americanos conseguiram excluir a questão agrícola, por compreender que o aumento da competitividade nesse setor prejudicaria seus interesses a médio e longo prazos. No entanto, é nesse setor que se assenta a maior parte das atividades dos países mais pobres. Na Rodada do Uruguai, que criou a OMC, apesar de algumas concessões no setor agrícola e têxtil, as grandes potências conseguiram manter suas vantagens, tanto no acordo constitutivo da organização como nos acordos antidumping, sobre medidas de investimentos relacionadas com o comércio (TRIMS), sobre direito de propriedade intelectual (TRIPS), ou sobre as regras e procedimentos para a solução de controvérsias.8

O questionamento das regras atuais pelos países em desenvolvimento resultou na Rodada de Doha que, pela complexidade de negociações, não cumpriu o prazo acordado quando do seu lançamento e, provavelmente, não deverá ser concluída em 2005, principalmente pela intransigência das grandes potências em abrir mão de parte de sua prosperidade em prol de um comércio mundial mais justo.

CONCLUSÃO

O início do século apresenta uma nova lógica global, mais complexa que a vivida na segunda metade do século XX. O mundo está mais instável, as regras são modificadas ou descumpridas pelos principais atores do sistema internacional, que criam novos paradigmas e inventam novos papéis de acordo com suas próprias concepções e interesses.

Por trás do discurso em prol da liberdade e da democracia global, está a defesa da liberdade de ação dos países mais desenvolvidos na consecução de seus objetivos estratégicos que visam à manutenção do *status* atual desse sistema.

A corrente idealista ou racionalista das relações internacionais acredita que pode haver um melhor ordenamento do sistema internacional baseado na cooperação, na prevalência do interesse global sobre o individual dos Estados, na solução pacífica dos conflitos através da arbitragem de um organismo multilateral.

No entanto, o cenário atual reforça o realismo das relações internacionais, paradigma que parte do permanente estado de conflito hobbesiano que faz com que o comportamento dos Estados seja regulado pelo interesse definido em termos de poder. A segurança está sendo tratada como tema central das relações internacionais e, por conta dela, outros objetivos estão sendo conquistados. Em 2003, estudos realiza-

⁷ Folha de S. Paulo. Editorial "Protocolo Paralelo". São Paulo: 27/08/05, p. 2.

^{*}Ver GOYOS Jr. Durval de Noronha. "O Mercosul, a área de Livre Comércio das Américas (Alca) e a Organização Mundial do Comércio (OMC)". *Crítica Jurídica*, v. 20, p. 161-190.

[&]quot;No caso da invasão do Iraque pelos EUA, os interesses econômicos norte-americanos teriam também norteado a ação militar. Tal teoria foi fortalecida quando se confirmou que o suposto arsenal de armas de destruição em massa desenvolvido pelo ditador Saddam Hussein não existia e sua ligação com a organização terrorista Al-Qaeda não foi estabelecida. Ver JOHNSON. Chalmers. The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy and the End of the Republic. Nova Iorque: Metropolitan Books, 2004.

dos pelo Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo apresentou um aumento de 11% nos gastos militares globais. No Japão, os gastos militares atingiram a cifra de US\$ 46,9 bilhões, na China, aproximadamente US\$ 33 bilhões, e nos EUA, US\$ 417,4 bilhões, correspondentes a 47% do montante gasto em todo o planeta e, aproximadamente, 1,3% do PIB mundial.¹⁰

A evolução do controle do meio ambiente por conta de mecanismos multilaterais esbarra na postura egoísta dos maiores agressores do planeta. Os direitos humanos servem para justificar intervenções em regiões de interesse das grandes potências, enquanto comunidades são esquecidas à própria sorte em locais onde não existe tal interesse. O livre comércio com mercados abertos são apresentados como fatores de geração de riqueza para os países do Sul, mas o Norte insiste em aplicar subsídios e barreiras tarifárias e não-tarifárias que, além de prejudicar os países menos desenvolvidos, também dificultam as negociações em torno de um melhor ordenamento do sistema internacional, de uma humanidade mais justa.

O cenário atual reforça, também, as correntes que negam o DIP, que o reduzem a uma simples realização de força, que o entendem como um direito imperfeito, justificado pelas ausências de uma comunidade internacional, de um órgão legislativo internacional, de um juiz ou tribunal capaz de julgar as infrações cometidas pelos Estados, de uma orga-

nização central provida de força física capaz de impor sanções aos que descumprem as normas internacionais.

Não há dúvidas de que as relações entre os Estados serão sempre relações conflitivas, uma vez que a luta por seus interesses estará sempre esbarrando nos interesses de outrem. No entanto, a leitura grociana do sistema internacional nos leva ao respeito ao direito internacional, ao fortalecimento das organizações multilaterais e seus mecanismos pacíficos de solução de disputas e ao fortalecimento da diplomacia que podem fazer com que o estado conflitivo não resulte em conflito armado. Já está provado que o uso do poder militar não conduz à paz, uma vez que mantém ressentimentos que podem aflorar no futuro. A solução de conflitos nos foros internacionais apropriados age na raiz da controvérsia, colaborando para o seu não ressurgimento.

O fortalecimento do direito internacional implica o reconhecimento de que ele deve estar acima do poder e na certeza do cumprimento dos tratados em vigor (pacta sunt servanda). Implica, ainda, a predisposição dos que detêm o poder em abrir mão de parte dele em prol de um melhor convívio entre as nações, de colocar o interesse global acima do individual. Aí sim talvez tenhamos um mundo mais seguro, com maior respeito pelos direitos humanos, onde o comércio internacional seja mais justo, de modo a colaborar para o desenvolvimento dos povos de forma sustentada.

Referências bibliográficas

Corte Internacional de Justiça. "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)". Disponível em http://www.icj-cij.org/icjwww/icascs/iNus/inusframe.htm. Acesso em 25 set. 2003.

FUKUYAMA, Francis. (1999), Fim da História e o Último Homem. Rio de Janeiro: Rocco.

¹⁰ Stockholm International Peace Research Institute Yearbook 2004: Armaments, Disarmaments and International Security. Oxford University Press, 2004.

- GOYOS Jr. Durval de Noronha. (2002), "O Mercosul, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a Organização Mundial do Comércio (OMC)". *Crítica Jurídica*, v. 20, p. 161-190.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1997) O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial. São Paulo: Objetiva/Rio de Janeiro: Bibliex.
- JOHNSON, Chalmers. (2004), The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy and the End of the Republic. Nova Iorque: Metropolitan Books.
- Nações Unidas, Documento S/Res/1422 (2002), Disponível em http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/61/PDF/N0247761.pdf, Acesso em 24 nov. 2004.
- RAMINA, Larissa. (2002), "A intervenção militar norte-americana no Afeganistão: legítima defesa ou violação do direito internacional?". *Crítica Jurídica*, v. 20, p. 149-160.
- REZEK, J. F. (1998), Direito Internacional Público: curso elementar. 7ª ed. São Paulo: Saraiva.
- SOARES, Guido Fernando Silva. (2003) "Legitimidade de uma guerra preventiva em pleno 2003?". *Política Externa*, v. 12, n. 1, p. 5-30.
- Stockholm International Peace Research Institute. (2004), Yearbook 2004: Armaments, disarmaments and International Security. Oxford University Press.
- Governo dos Estados Unidos da América. The National Security Strategy of the United States of America. Disponível em http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf. Acesso em 6 jan. 2004.

BIBLIOTECA DO EXÉRCITO EDITORA Coleção General Benício



BRASIL—FRANÇA, relações históricas no período colonial

Vasco Mariz (organizador)

As relações entre luso-brasileiros e franceses no período colonial comentadas por 12 autores numa só obra.

O leitor conhecerá a influência da cultura francesa nas diferentes regiões da colônia portuguesa na América do Sul.