

O DIREITO INTERNACIONAL, O PODER E A GUERRA^{}**

Breno Ribeiro Pires Duarte Vieira^{*}

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a relação existente entre poder e o Direito Internacional. Procura-se observar como as relações políticas entre os Estados alteram a produção e a eficácia de normas internacionais. Dentro dessa análise, coloca-se a guerra como uma resultante da interação entre poder e a violação do Direito Internacional. Primeiramente se discutirá, sobre o poder na sociedade internacional, seguido de como as relações de poder afetam a produção e a eficácia das normas, o que será complementado por considerações sobre o papel da Organização das Nações Unidas nestes processos. Um terceiro aspecto abordado é como o poder relativo pode inutilizar as normas de Direito Internacional. Por fim, analisa-se o aspecto da regionalização para a produção de normas. Em todas as análises, se inclui uma investigação de como a guerra se enquadra na relação entre poder e normatividade.

ABSTRACT

This article aims to analyze the relation between power and International Law. It intends to observe how the political relations between states alter the production and efficacy of international rules of conduct. From such analysis, the phenomenon of war is put as a result of the interaction between power and the violation of International Law. First of all, it will be discuss about power in the international society, followed by how the power relations affect the production and efficacy of rules, which will be completed by considerations of the role played by the United Nations in theses processes. A third aspect approached is how relative power can make rules of International Law useless. At last, it is analyzed the aspect of regionalism for rule-making. In every analysis, there is an investigation of how war is placed in the relationship between power and normativeness.

^{**} Com o apoio de Fernanda Macedo Menezes.

^{*} Estudante do 4º Período dos Cursos de Direito na UFMG e de Relações Internacionais na PUC-MG.

1 INTRODUÇÃO

O Direito Internacional, como existe hoje, começou a surgir logo após os Tratados de Vestfália, em 1648, ao contrário do Direito Interno, que existe desde as primeiras civilizações. A expansão do Direito Internacional tem sido paralelo ao processo de consolidação dos Estados-nação, uma vez que o primeiro depende do último para existir. No apogeu da criação de normas internacionais, nos séculos XIX e XX, houve o desenvolvimento de regras capazes de abranger uma gama variada de relações, com grande riqueza de detalhes. Nesse mesmo período, houve a criação de diversas Organizações Internacionais para promover a cooperação entre as nações. (MORGENTHAU, 2003, p. 505-509). Esse movimento normativista foi decorrente da necessidade de se codificar normas de conduta para regular as relações interestatais, permitindo maior segurança nas interações entre eles em uma época em que só o costume não era mais suficiente para fornecer tal segurança.

Sucintamente, o Direito Internacional pode ser definido como “um conjunto de regras que ligam os Estados e os outros agentes da política mundial em suas relações recíprocas, aos quais se atribui *status legal*”. (BULL, 2002, p. 147). Isso significa que dentro dessa definição se encontram as normas dotadas de sanção, coerção e de cumprimento obrigatório, que são amplamente aceitas na sociedade internacional. Como resultado, essas regras moldam as relações entre os atores, conduzindo a política internacional na direção do que é lícito. Assim, o Direito Internacional constitui um processo social efetivo, difundido e aceito, que mantém a ordem na sociedade internacional. (BULL, 2002, p. 148-151).

Internamente, as normas jurídicas são elaboradas quando os homens percebem que um determinado valor deve ser protegido, cabendo ao Poder Legislativo criá-las. No caso da sociedade internacional, quando há percepção de que um valor na sociedade estatal deve ser assegurado, os Estados celebram tratados para efetivar tal proteção por todo o grupo social. Logo, pode-se ampliar a definição de Direito Internacional para “ordenamento jurídico que regula a coexistência dos Estados assim como sua mútua cooperação e protege certos interesses da comunidade internacional em seu conjunto” (CAMPOS, RODRIGUEZ, ANDRES, 1998, p. 81-82; tradução livre).

A sociedade internacional, assim como a sociedade interna, é marcada por relações de poder¹ entre seus membros, de forma que os mais fortes impõem suas vontades aos mais fracos. O Poder Legislativo, por ser dotado de autoridade, usa seu poder para criar leis que regulam as relações entre os indivíduos. No entanto, na sociedade internacional, falta uma autoridade superior que regula as relações entre os Estados. Desse modo, o Direito Internacional, que surge para exercer tal regulação entre os Estados, é por estes criado sem se recorrer a um poder central “imparcial”. Tal característica do Direito Internacional é a descentralização da produção normativa.

A descentralização, resultante da falta de uma autoridade superior que cria e aplica normas internacionais, resulta na obrigação e na necessidade de os Estados individualmente realizarem esse trabalho. As normas poderão se dirigir ou a toda a coletividade ou somente a um grupo de Estados. De uma forma ou de outra, a produção normativa refletirá as relações de poder em cada caso, sejam elas locais ou globais. Onde houver uma norma para uma parcela da sociedade internacional, estará em evidência uma relação de poder local, enquanto uma norma para todos os Estados demonstra o poder em escala global.

Segundo Morgenthau, “a luta pelo poder não só é universal, no tempo e no espaço, como também constitui um inegável fato da experiência.” (MORGENTHAU, 2003, p. 62). Pode-se dizer, de maneira bem ampla, que onde há relação de poder, há Direito. Logo, o Direito também se torna um fenômeno universal, simultâneo à luta pelo poder.

No caso da sociedade internacional, onde houver um Estado mais forte, haverá a produção de normas, ainda que costumeiras, regulando essa relação política. À medida que as relações de força se tornarem muito impositivas haverá a criação de uma norma codificada para evitar abusos na relação. Assim, há a “contínua passagem do plano da força bruta para o plano do Direito”. (SILVA, 1997).

Como bem salienta Norberto Bobbio, “um ordenamento jurídico é impensável sem o exercício da força, isto é, sem um poder”. (BOBBIO, 1997, p. 66). Este autor mostra como Kelsen demonstrou a relação entre poder e Direito: este deve ser entendido não como “um conjunto de normas que se tornam válidas através da força, mas [como] um conjunto de normas que regulam o exercício da força numa determinada sociedade.”

¹ Poder aqui é utilizado como sinônimo de poder político, isto é, a capacidade de um sujeito/ator/Estado de obter alguma vantagem ou um efeito desejado a partir do comportamento de outro sujeito/ator/Estado. Esta relação, embora não utilize a força física, é nela fundada para, em última instância, garantir sua sobrevivência do mais forte. (BOBBIO, 2000, cap. 3)

(BOBBIO, 1997, p. 68). Segundo o próprio Kelsen, "o Estado como comunidade jurídica não é algo separado de sua ordem jurídica" (KELSEN, 2000, p. 263), ou seja, não se pode conceber um Estado sem a ordem jurídica que regula o poder e os membros da comunidade. Na sociedade internacional, os Estados criam normas dirigidas a todos os atores internacionais de forma a limitar o poder de cada um, restringindo o campo de ação dos outros e dos mais poderosos.

A impossibilidade de auto suficiência de um Estado resulta em uma complexa gama de relações. A necessidade de interação entre os membros do grupo social demanda que o relacionamento interestatal seja regulado por um conjunto de normas às quais os Estados devem consentir. Sem o consentimento em estipular regras, não é possível que se estabeleça uma relação segura e confiável entre os Estados.

Portanto, a valorização de um bem e a presença de relações de poder representam os principais fundamentos para a existência do Direito Internacional, enquanto a necessidade e o consentimento são os dois elementos necessários para que haja a criação de leis. Como salienta Bull, "onde não existirem nem comunhão de interesses nem equilíbrio de poder, não haverá direito internacional". (BULL, 2002, p. 510).

2 ESTADO E PODER

2.1 Os Estados nas relações de poder

Dentro de uma comunidade em que exista um conjunto de normas que sejam seguidas por seus membros, há uma relação política entre seus membros que se reflete sob duas formas: a ação política que é exercida através do direito ou o direito que restringe a ação política (BOBBIO, 2000). Na primeira forma, o ordenamento jurídico é resultado da política. Como consequência, "onde não há poder capaz de fazer valer as normas por ele estabelecidas recorrendo também em última instância à força, não há direito". (BOBBIO, 2000, p 232). Na segunda acepção, as normas estabelecem limites à prática do poder, isto é, através de normas constitucionais limita-se o que os detentores do poder podem fazer (BOBBIO, 2000, p 232).

Assim, na sociedade internacional, na falta de autoridade superior, grupos de Estados devem forçar os outros Estados a cumprirem as normas internacionais. A força física dos Estados poderosos, através da coerção e da coação, age como um instrumento

para garantir a aplicação das obrigações internacionais, reforçando a existência efetiva de um Direito na sociedade internacional. Por outro lado, não há uma Constituição mundial que limite a ação dos Estados, muito menos que limite o poder dos Estados mais poderosos. Conseqüentemente, cabe aos grupos de Estados criarem normas ou organizações internacionais que limitem a livre atuação das potências. Um Estado que se torne potência sem violar os preceitos do Direito Internacional será detentor de um poder legítimo, ou seja, de um poder conquistado pelas regras impostas pela sociedade e não somente pelo uso da força.

Na sociedade internacional, as forças políticas têm uma força preponderante (MELLO, 2004, p. 54): há uma constante corrida pelo poder, ou seja, “o poder constitui sempre o objetivo imediato” dos Estados (MORGENTHAU, 2003, p. 49). Isso significa que embora existam outras forças, elas possuem papel menos crucial que o poder político. Dado que direito e poder são as duas faces da mesma moeda, o Direito Internacional deve situar-se dentro do universo das forças políticas, o que ressalta a sua importância para a comunidade de Estados.

Como o Direito Internacional serve como um instrumento de regulação do convívio entre os Estados, ele tenta, primordialmente, limitar a ação de um Estado sobre o outro. Como exemplo, se dois Estados reconhecem mutuamente a soberania², nenhum deles pode agredir o outro. Esta agressão seria uma violação não só das obrigações internacionais, mas também da própria existência autônoma dos Estados, pautada no reconhecimento mútuo da jurisdição sob determinado território. Sendo a soberania uma regra basilar do Direito Internacional, cuja existência se iniciou em Vestfália, ignorá-la representa ignorar existência de um outro Estado. Após séculos de mudanças, o princípio da soberania foi mais uma vez reforçado causado pelo fim do colonialismo, uma vez que se tornou ilegal a colonização de territórios, sejam povoados ou não. Portanto, fundamentado no princípio da soberania, o Direito Internacional cria proibições para a ingerência, anexação ou colonização de um Estado no território de outro.

² Soberania neste artigo é entendido como independência frente a outros Estados-nação, ou seja, a ausência de um vínculo de submissão (QUADROS, 2002, p. 127).

Segundo Kelsen, a soberania é a aplicação e cumprimento de uma norma coercitivamente no território de outro Estado, sendo o DI o responsável por criar normas que delimitam "as esferas territoriais de validade das várias ordens jurídicas nacionais" (KELSEN, 2000, p. 301), o que representa "que o Estado é uma autoridade suprema" (KELSEN, 2000, p. 544).

A luta pelo poder significa que existe uma constante ameaça de ingerência. Como afirma Silvana Colombo,

a soberania e a luta pelo poder constituem o núcleo da sociedade internacional moderna. Primeiro, porque ante a ausência de qualquer poder superior que detenha o monopólio da violência legítima, cada Estado procura garantir sua segurança com suas próprias forças, resultando em constantes conflitos entre os mesmos. E, segundo, porque a sociedade moderna se estrutura a partir dos princípios da soberania e da igualdade, ou seja, se reconhece o Estado como potência soberana. (SILVANA, 2007)

Para conter tal luta constante, o Direito Internacional limita algumas pretensões, criando restrições ao uso da força e à agressão, valorizando a soberania e impedindo que a guerra³ se torne uma constante. As relações de poder tornam-se mais estáveis, uma vez que não há guerras que alteram o poder relativo e nem desvios contínuos de recursos para a militarização.

As restrições à agressão criadas pelo Direito Internacional desenvolveram-se desde o Tratado de Vestfália, dando origem, entre as várias normas criadas pelos Estados, àquelas concernentes à guerra. Como afirma Bobbio, existem quatro tipos de relação entre a guerra e o direito. Em primeiro lugar, a guerra como meio de estabelecer o direito, seguido de a guerra como objeto de restrição por normas jurídicas, a guerra como antítese do direito e a guerra como fonte de direito. (BOBBIO, 2000, p. 559). Assim, a guerra como meio de impor regras jurídicas ocorrerá no caso de autodefesa frente a uma invasão, com o objetivo de se restabelecer uma ordem jurídica anteriormente existente. A segunda relação seria a criação de normas do *bellum iustum* e do *ius belli*. Como antítese da guerra, o direito pode ser entendido como um ordenamento que tende à “gradual eliminação das relações de força desregulada nas quais consiste a guerra” (BOBBIO, 2000, p. 563); um exemplo dessa situação aquela em que a guerra é uma constante, aproximando-se do estado de natureza de Hobbes. Por fim, a guerra como fonte de direito ocorre após uma guerra hegemônica⁴, em que um novo hegemôna instaura uma ordem jurídica internacional por ele criada.

³ Por guerra deve-se entender a situação de conflito armado entre dois Estados. A paz é quando cessa a guerra, embora divergências possam continuar existindo durante o período de paz. Litígio e controvérsia ocorrem quando há divergência de interesses, podendo ou não culminar em guerra.

⁴ Guerra hegemônica, baseado em Arrighi e Silver (2001), é aquela em que há disputa entre uma potência dominante e outra em ascensão. Esta, após um período de concentração de capital e de poder, torna-se capaz de desafiar a nação dominante, causando uma guerra pela hegemonia mundial. Tais guerras hegemônicas aconteceram durante a Guerra dos Trinta Anos, durante a Revolução Francesa (junto com as

As normas relativas ao *bellum iustum* ou ao *ius belli* representam as regras de limitação do uso da força. O *bellum iustum* inclui as regras que justificam uma guerra e a tornam legítima, enquanto as normas do *ius belli* regulam quais atos são lícitos entre dois Estados em situação de guerra.

Na Carta da Organização das Nações Unidas, no art. 2º(4), há proibição expressa ao uso da força, uma vez que esta representa um desrespeito a um dos princípios da ONU – a manutenção da paz e da segurança internacionais. Pelo princípio do *bellum iustum*, que foi cristalizado na Carta no art. 51, qualquer ato de autodefesa é considerado como um ato legítimo e justo de guerra (JO, 2004, p. 596).

O princípio do *ius belli*, que contém os preceitos sobre os meios para a condução da guerra, foi durante algum tempo apenas um princípio costumeiro. A partir do século XIX, houve a codificação dos costumes de guerra em vários tratados. Esses tratados possuem restrições quanto a armas a serem usadas, proteção de civis, feridos, patrimônio cultural e Estados neutros, entre outros temas. Alguns exemplos incluem as Convenções de Haia de 1899 e de 1907 e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (JO, 2004, p. 609-615).

Por esses dois princípios, a guerra tornou-se mais restrita, tanto no sentido de legitimação quanto de forma a ser conduzida. Sem o Direito Internacional, invasões e guerras seriam mais freqüentes e mais danosas, uma vez que não haveria medidas para controlar as perdas humanas e frear a conquista de poder de Estados potencialmente hegemônicos.

2.2 Eficácia do Direito Internacional

O Direito Internacional protege aqueles valores considerados por seus membros como de suma importância. Assim, surgiram normas sobre soberania, guerra, proteção diplomática até chegar a assuntos como meio-ambiente e direitos humanos. Os Estados, ao celebrar tratados, possuem interesses comuns a serem alcançados coletivamente, uma vez que não conseguem agir sozinhos. A obrigação criada nos tratados, pelo princípio

Guerras Napoleônicas) e no período da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais. Durante o período de contestação da hegemonia ocorre o caos sistêmico, ou seja, a situação na qual há escalada do conflito, com o despertar de tendências contrárias ou com o surgimento de um novo conjunto de normas e regras de comportamento. Com o aumento do caos sistêmico, aumenta a necessidade de uma ordem. Caso haja um Estado que se julgue capaz de prover tais regras e normas, ele se tornará hegemônico. (ARRIGHI, 1996, p. 30)

do *pacta sunt servanda*, deve ser seguida e cumprida. Não deve haver o descumprimento dos acordos, pois o Estado que não viola seus acordos ganha credibilidade e confiança, demonstrando que seus acordos não são desrespeitados facilmente (princípio da boa-fé).

Um princípio importante da eficácia do Direito Internacional é que as normas estabelecidas de comum acordo entre os Estados são de interesse mútuo. Os Estados livremente pactuaram entre si tratados por considerarem vantajosa tal convenção e consentem em se obrigar mutuamente. O cumprimento do acordo se dá não só pelo princípio do *pacta sunt servanda*, mas também porque lhes é benéfico. Portanto, há cumprimento das normas do Direito Internacional, pois os Estados “são programados, por assim dizer, para funcionar dentro de um quadro de princípios estabelecidos” (BULL, 2002, p. 160). Eles estão habituados a agir em conformidade com as regras internacionais e, por inércia, continuam agindo dessa maneira. Graças a essa habitualidade à conformidade, isto é, ter um mesmo padrão de comportamento ao longo do tempo, cria continuidade e estabilidade na sociedade internacional, reforçando a eficácia do Direito Internacional. (COULOUMBIS, 1990, p. 260, tradução livre).

No entanto, como seguir os acordos é uma avaliação do custo-benefício, cumprir com a obrigação muitas vezes pode se mostrar muito custosa. Os Estados Unidos, por exemplo, viam que a ratificação do Protocolo de Quioto traria altos custos para a economia, trazendo uma desaceleração do crescimento. Dessa forma, eles se recusaram até há pouco tempo a aderir a qualquer medida ambiental. Nesse sentido, Bertonha afirma:

Historicamente, por exemplo, 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 20 e 30, o acordo de amizade germano-soviético de 1939 ou o Tratado de Versalhes são exemplos clássicos desse desrespeito pelas normas aceitas. (BERTONHA, 2001)

Não cumprir com uma obrigação internacional resulta em perda de credibilidade e desgaste na imagem frente aos outros Estados. Para contornar essa situação, pode-se recorrer a princípios legais, como o princípio *rebus sic stantibus*. Este princípio

oferece uma cláusula de escape ao determinar que os tratados podem ser revistos quando as condições que levaram a sua iniciação e adoção foram substancialmente alteradas. Conseqüentemente, nós encontramos caso após caso em que uma parte de um tratado está satisfeito com o *status quo* e

defende firmemente *pacta sunt servanda*, enquanto a segunda parte sente prejudicada pelo arranjo existente e invoca *rebus sic stantibus*. (COULOMBIS, 1990, p. 260, tradução livre).

Pode-se concluir que esse princípio serve como meio de os Estados mais fortes desprezarem as obrigações por vias legais. Qualquer alteração das condições iniciais serve como desculpa para não cumprir o acordo, ou seja, uma pequena alteração do poder relativo das potências será usada como excusa para o descumprimento. Assim, elas conseguem manter ou até aumentar seu poder relativo ao invocar o *rebus sic stantibus*. A Rússia recentemente revogou o Tratado de Forças Convencionais na Europa alegando que foi um tratado realizado sob o contexto da Guerra Fria e que não faz sentido atualmente. No entanto, sabe-se que essa é uma resposta do Kremlin para manter seu poder relativo na Europa Oriental frente à instalação de escudos antimísseis por parte dos EUA.

Em algumas situações, cumprir com a obrigação pode ser completamente inviável, mesmo que haja um desejo real de o Estado cumprir com o tratado. As grandes potências europeias, como França e Reino Unido, após duas guerras mundiais sentiram grande necessidade de acabar com as guerras e as agressões. Impulsionadas pelo sentimento mundial de que a paz deve ser preservada, apoiaram a criação da Organização das Nações Unidas e os movimentos pacifistas. Todavia, desenvolveram tecnologia militar nuclear e formaram a Organização do Tratado do Atlântico Norte contra um possível ataque soviético à Europa Ocidental. Isso quer dizer que, mesmo que esses países desejassem efetivamente a paz, eles reconheciam a possibilidade latente de um novo confronto de proporções globais.

A eficácia da norma internacional está diretamente relacionada com a balança de poder. Esta pode ser definida como qualquer distribuição estável de poder entre os Estados (MORGENTHAU, 2003, p. 321). Em uma situação perfeita, a balança de poder está equilibrada e não há um Estado que seja mais forte que o outro. Assim se diz que há equilíbrio de poder, ou seja, “nenhuma potência possui posição de preponderância absoluta e em condições de determinar a lei para as outras”. (VATTEL *apud* BULL, 2002, p. 17).

Quando não houver inércia no cumprimento das normas internacionais, a balança de poder forçará a eficácia da norma, pois os Estados mais fortes usarão seu poder político para forçar o cumprimento das normas. Para Morgenthau, a implementação das normas de Direito Internacional é fraca, pois depende

das vicissitudes da distribuição de poder entre o violador da lei e a vítima dessa violação. Isso facilita ao forte não só violar a lei como fazê-la aplicar, o que coloca em risco os direitos do fraco. Um Estado poderoso pode violentar os direitos de um pequeno país sem ter de preocupar-se com sanções eficazes por parte deste último. [...] Com isso a pequena nação terá de buscar a proteção de seus direitos de assistência de amigos poderosos, pois somente desse modo poderá ela ter alguma possibilidade de êxito, quando se opuser à violação de seus direitos. E não precisaremos recorrer à aplicação dos princípios do direito internacional para saber se essa assistência se concretizará ou não, mas à existência de algum interesse nacional. (MORGENTHAU, 2003, p. 539).

Graças a esse interesse nacional, se saberá se o Estado amigo poderoso ajudará ou não o Estado ameaçado. Similarmente, o Estado agressor terá grande vantagem se também possuir um outro Estado amigo poderoso. Diante dessa situação, haverá forte tensão devido ao impasse criado; para solucionar essa crise será necessário grande habilidade diplomática e métodos de sanção que não envolvam a força. Portanto, pode-se perceber que o cumprimento do Direito Internacional estará condicionado ao jogo político internacional e da balança de poder no caso concreto.

Como já demonstrado, a balança de poder fornece mais espaço aos Estados fortes, principalmente o hegemônica, para infringir o Direito Internacional. A não ser que os outros Estados consigam formar uma união forte o suficiente para forçar o cumprimento, o Estado mais forte terá menos razões para seguir normas internacionais. Nesses casos, o princípio da boa-fé na sociedade internacional é insuficiente para forçar o cumprimento das obrigações, dado que há interesses de ganho de poder muito mais fortes.

Na hipótese em que não haja nenhuma força contundente de oposição ao Estado violador do Direito Internacional, ele estará em posição de grande superioridade. Isso representará uma situação de total desequilíbrio de poder, “um (sic) vez que um Estado superpoderoso tenderá naturalmente a agir de modo discricionário e a desobedecer a lei.” (OPPENHEIM *apud* MORGENTHAU, 2003, p. 510-511). Dessa maneira, o Estado violador pode impor suas vontades e sua lei sobre os outros sem temer qualquer represália. Atualmente, embora o Estados Unidos seja o Estado mais poderoso, a Europa Ocidental e a Rússia conseguem contrabalançar o poderio norte-americano e, dessa forma, exigir dele o cumprimento do ordenamento jurídico internacional. Por outro lado, a França de Napoleão ou a Alemanha de Hitler eram muito poderosos para serem contrabalanceados; somente com o fim das respectivas guerras (1814-1815 e 1945) motivada por uma coalizão de Estados forte o suficiente que os princípios do Direito Internacional foram a eles impostos novamente.

Segundo Hedley Bull (2002), quando as forças políticas se tornam mais fortes que o Direito Internacional, ocorre a prevalência das primeiras. No caso de dois Estados possuírem obrigações recíprocas, mas um deles se torna mais forte, o desejo de manter o poder relativo prevalece, isto é, haverá uma violação das obrigações internacionais para se manter a balança de poder favorável à potência. Para os Estados é mais importante a manutenção do poder relativo do que honrar sempre as normas do Direito Internacional e enfrentar a possibilidade de um Estado agressor. Portanto, torna-se uma questão de custo-benefício entre honrar os tratados com um potencial agressor ou tentar manter sua soberania através de uma militarização.

2.3 Balança de Poder e Direito Internacional

A balança de poder e o Direito Internacional devem ser complementares. Isso se deve ao fato de que o Direito Internacional é incapaz, por si só de manter a balança de poder, o *status quo* e a paz, mesmo que sejam considerados de alta importância pela sociedade internacional. O Direito Internacional não possui mecanismos eficientes o bastante para obrigar os Estados a manterem-se com os mesmos níveis de poder ao longo do tempo (mesmo porque isso seria impossível). Uma mudança nas vantagens comparativas dos Estados ou inovações tecnológicas involuntariamente altera a balança de poder, o que tende fortemente ao surgimento controvérsias. Assim, a paz e a balança de poder são, de certa forma, conflitantes. Entre elas prevalece aquela que garante a auto-sobrevivência dos Estados mais efetivamente. Afinal, “desde o princípio do século XVIII, a sociedade internacional tem visto na guerra uma forma de preservar o equilíbrio do poder”. (BULL, 2002, p. 216)

Mesmo que paz e balança de poder sejam conflitantes, o Direito Internacional junto com o equilíbrio de poder servem como mecanismos de contenção da guerra. Nas situações em que o Direito Internacional não consegue impedir o surgimento de conflitos armados, a balança de poder entra em jogo através de alianças entre os Estados. Com o apoio de qualquer potência à manutenção do equilíbrio de poder, um Estado potencialmente agressor não tem qualquer incentivo a iniciar alguma operação para aumentar seu poder relativo pelo uso da força.

As alterações na balança de poder são, a longo prazo, inevitáveis. Se o Direito Internacional fornecesse normas para manutenção da balança de poder, ou seja, para

manter o poder relativo dos Estados ao longo do tempo, haveria um engessamento da realidade social internacional. Alterações no poder relativo dos Estados mudam a configuração das relações entre os Estados. Tais mudanças implicam que a potência declinante entrará em guerra para tentar manter seu *status quo* ao passo que o Estado em ascensão tentará se tornar a potência hegemônica.

Dessa forma, pode-se perceber que a guerra ou o conflito é motor de mudança da realidade social. Se o Direito Internacional fosse levar veementemente a manutenção da paz, a realidade internacional se tornaria estática. Portanto, a guerra não só é essencial à sociedade internacional, mas também traz benefícios. Como salienta Bull, “a guerra preenche também uma função positiva quando é feita não em favor da ordem legal internacional ou do equilíbrio de poder, mas para produzir uma mudança justa” (BULL, 2002, p. 216).

Partindo-se do pressuposto que a sociedade internacional é marcada pela guerra, o Direito Internacional, ao promover a paz, reduz o uso da força e da ameaça (*bellum iustum* e *ius belli*). Dessa forma, o Direito Internacional serve como uma forma de amenizar ou retardar a guerra. No entanto, as guerras hegemônicas são inevitáveis e, devido à formação de alianças e ao desenvolvimento de tecnologia militar no período que antecede o início dos ataques, retardar a deflagração do conflito pode ser muito danoso. A Primeira Guerra Mundial teve como efeito o fim da hegemonia⁵ britânica e a ascensão dos Estados Unidos. Durante a Grande Depressão, houve a ascensão da Alemanha Nazista, que desafiava tanto a ascensão dos EUA, quanto a manutenção do *status quo* do Reino Unido. Dessa forma, havia uma séria ameaça à balança de poder européia. Utilizando-se de normas do Direito Internacional, fizeram-se acordos de não-agressão da mesma forma que foram revogadas muitas das disposições da Paz de Versalhes. Politicamente, construíram-se alianças e o Reino Unido foi amplo defensor da política de apaziguamento.

Tais medidas, resultantes da supervalorização da paz que vinha ocorrendo desde o final da Primeira Guerra, tinham por objetivo impedir que qualquer guerra voltasse a acontecer. No entanto, apenas serviram para retardar a eclosão da Segunda Guerra Mundial, enquanto a Alemanha se tornava mais poderosa e ameaçadora e o contrabalanceamento se tornava mais dificultoso.

⁵ Hegemonia significa “exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas”, baseada no consentimento. (ARRIGHI, 1996. p. 27).

Esse é um exemplo da relação existente entre a balança de poder e o Direito Internacional para impedir a guerra. Quando a balança de poder se torna insuficiente para impedir a guerra, o Direito Internacional possui bem menos força para evitá-la. Em se tratando de uma guerra hegemônica, em que há poucas possibilidades de uma mudança pacífica de hegemonia, ambos os instrumentos se tornam inúteis.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, não houve um Estado que desafiasse o *status quo* dos Estados Unidos. A única exceção, a União Soviética, não quis fazê-lo, devido à percepção dos altos custos e da provável destruição do planeta. Assim, nos últimos 60 anos, houve um equilíbrio de poder que permitiu a ampliação do Direito Internacional e impediu uma terceira guerra mundial (apesar de eventos como a Guerra da Coreia e da Crise dos Mísseis de Cuba, em que quase houve guerra total).

Por outro lado, a guerra, em geral, é uma ameaça a ser contida. Devido aos altos custos materiais e humanos que acarreta, os Estados buscam reduzir o recurso à força. Assim, a guerra torna-se o último recurso. No entanto, é possível que haja uma guerra feita para reforçar ou restabelecer a ordem jurídica internacional, em que esta seria imposta por meio da força a um outro Estado. Tal evento seria somente possível na

hipótese da guerra de autodefesa de um Estado cuja soberania territorial foi violada. No máximo, abrange também a guerra em favor da vítima, empreendida por terceiros Estados cujos próprios direitos não tenham sido infringidos, assim como a guerra em defesa não só da integridade, mas de uma ampla gama de direitos. (BULL, 2002, p. 216).

Como demonstrado, a guerra possui um duplo aspecto: ela é tanto um agente de mudanças quanto uma ameaça a ser contida. Assim,

as regras e instituições desenvolvidas pela sociedade internacional refletem a tensão entre a percepção da guerra como ameaça à sociedade internacional, que precisa ser contida, e como instrumento a ser utilizado para que ela alcance os seus objetivos. (BULL, 2002, p. 215).

A ameaça à paz não representa o fim do Direito Internacional. Seja por ação ou omissão (JO, 2004, p. 445), a norma perde eficácia, mas permanece uma série de regras ainda em vigor e em plena eficácia, ou seja, o ordenamento jurídico internacional continua válido. Quando um Estado deixa de cumprir um tratado comercial, ele terá infringido apenas este instrumento legal específico. Ele ainda estará submetido às outras normas internacionais, como normas de soberania, de reciprocidade ou de respeito aos

direitos humanos. Isso não implica que a norma violada no tratado em questão seja violada em tratados celebrados com outros Estados, que continuarão a serem cumpridos.

Similarmente, uma agressão representa a violação a uma norma específica do Direito Internacional destinada aos dois Estados em questão. A norma de prevalência das relações pacíficas continua em vigor com os outros Estados. Uma evidência é o fato de que os Estados, ao violarem princípios do Direito Internacional, eles se baseiam nesses mesmos princípios para justificar tais ações. Tal justificativa tem por finalidade “demonstrar que [o Estado] ainda considera a si mesmo e aos demais Estados sujeitos à obrigatoriedade do cumprimento da regra em questão.” (BULL, 2002, p.159). Um exemplo seria a invasão do Iraque em 2003, que foi invadido sob a alegação da existência de armas de destruição em massa, ou seja, justificou-se a violação do princípio da soberania valendo do princípio da autodefesa preventiva.

Existe um instrumento criado pela sociedade internacional para dar mais eficácia aos tratados celebrados. Tal instrumento são os tratados de garantia, segundo os quais ocorre a segurança da observância da obrigação, delegando a um terceiro Estado a possibilidade de impor sanções àqueles que descumprirem o tratado. Para serem efetivamente eficazes, a sanção deve ser eficiente e automática. O grau de eficiência da sanção está relacionado com a balança de poder entre os Estados sancionadores e a nação violadora: esta deve ser mais fraca que o conjunto dos Estados sancionadores, senão a sanção é impossível de ser aplicada. Como consequência, é possível que uma grande potência seja capaz de resistir à sanção coletiva imposta a ele. (MORGENTHAU, 2003, p. 542-545).

Outra forma de aumentar a eficácia das normas internacionais é pela centralização do poder sancionador exercido pela ONU. Através do Conselho de Segurança, há a formação de um aparato de segurança coletiva para sancionar o Estado violador do Direito Internacional.

A noção de uma segurança coletiva foi introduzida com a criação da Liga das Nações. Porém, esta organização internacional falhou imensamente em suas tentativas de impedir agressões, uma vez que os mecanismos de segurança coletiva não eram fortes o suficiente para garantir uma coerção eficaz. No entanto, a criação do Conselho de Segurança foi uma inovação significativa em relação à Liga das Nações, uma vez que se criou um órgão que tem efetivamente o poder de sanção sobre os demais Estados.

A Organização das Nações Unidas, usando todo o seu aparato institucional, promove o Direito Internacional de modo a forçar a solução pacífica de controvérsias.

Tanto a Assembléia Geral quanto o Conselho de Segurança são órgão com capacidade de intervenção em qualquer controvérsia que possa ameaçar a paz. Sendo a Assembléia Geral composta por todos os Estados da Organização, suas resoluções, embora sem força vinculativa, espelham a opinião pública internacional nas questões diversas (JO, 2004, p. 349). Já o Conselho de Segurança cria resoluções obrigatórias para os Estados, através do sistema de segurança coletiva quando houver necessidade de se reafirmar o Direito Internacional. Dessa forma, a Assembléia Geral, ao contrário do Conselho, possui bem menos poder sancionador, o que implica que as decisões cruciais para a sociedade internacional ficam nas mãos daqueles Estados mais poderosos, que agirão conforme seus interesses e nem sempre para o bem da comunidade de Estados.

O Conselho de Segurança, sendo o órgão máximo de deliberação para assuntos vitais à sociedade e principal responsável pela manutenção do Direito Internacional, possui um aparato militar coletivo para ser usado contra o Estado violador. Assim, o Conselho é o órgão que tem como principal responsabilidade perante a comunidade internacional a manutenção da paz e da segurança internacionais. Para tal, o “CS adota *recomendações* para a solução pacífica de conflitos e decide sobre *medidas coercivas*, para o caso de ameaça à paz e segurança internacionais”, conforme o que está disposto no art. 24 (1) da Carta das Nações Unidas (JO, 2004, p. 343, itálico do autor).

Dessa forma, é a instância máxima de poder e de respeito ao Direito Internacional, tornando-se a última instância para, através da imposição de sanções feita pelo sistema de segurança coletiva, impedir a eclosão de conflitos armados ou pôr um fim a eles. Como enfatiza Neff, a ONU foi além da Liga das Nações no que diz respeito à proibição do uso da força em geral, podendo ser aplicadas sanções econômicas, represálias e, em último caso, ações militares contra Estados infratores do Direito Internacional (NEFF *org* EVANS, 2003. p. 52-53).

O Conselho de Segurança, apesar de ter grande força dentro e fora da ONU, possui algumas fraquezas. Primeiramente, a força militar coletiva não teve aplicação efetiva, ou seja, “os dispositivos da Carta [das Nações Unidas] relativos a medidas militares para o cumprimento coercitivo da lei permaneceram até agora letra morta”, uma vez que não houve ainda aplicação do artigo 43. (MORGENTHAU, 2003, p. 555).

Em segundo lugar, as decisões do Conselho estão relacionadas ao sistema de alianças e à balança de poder. Como a desaprovação de qualquer medida por um dos membros permanentes é suficiente para impedir a execução de qualquer sanção, o Estado violador buscará uma relação de amizade com um dos membros do Conselho de

Segurança. Como consequência, o veto (refletindo as relações de poder e de alianças) impede a aplicação de “quaisquer medidas compulsórias centralizadas contra qualquer dos membros permanentes”, assim como contra qualquer de seus aliados. (MORGENTHAU, 2003, p. 559). Os “membros permanentes outorgarão ou não o seu consentimento unânime à adoção de medidas coercitivas contra um país médio ou pequeno, em função das relações de poder entre eles” em detrimento das questões de infração ao Direito Internacional. (MORGENTHAU, 2003, p. 560).

A partir dessa análise (MORGENTHAU, 2003, p. 545-565), é possível entender as discussões atuais com o Irã. O desenvolvimento de energia nuclear para fins de agressão é potencialmente uma violação dos princípios do Direito Internacional. As sanções que o Conselho de Segurança aplica ao Irã têm sido vetadas pela Rússia, pois é aliada de Teerã em uma região vital para os interesses russos. Ainda não é possível que os Estados Unidos invadam o Irã sob o pretexto de autodefesa, uma vez que as ogivas nucleares só estarão prontas em 2012, segundo alguns relatórios. Até lá, os Estados Unidos usam sua diplomacia e seus aliados para pressionarem o Irã a ser mais cooperativo e aberto, enquanto o presidente George W. Bush tenta prorrogar qualquer ação mais ofensiva com o intuito de deixar a questão para ser resolvida por seu/sua sucessor(a). Iniciar atualmente qualquer ação militar traria sérias consequências políticas para o presidente, tanto internacional quanto internamente, sobretudo em época de campanha presidencial.

Após essa divagação sobre o cenário político internacional, retorna-se às normas de Direito Internacional. As normas de conduta interestatais possuem um caráter vago e ambíguo. Segundo Mello, elas “são extremamente abstratas, quase que se reduzem a um mero invólucro, sem sentido.” (MELLO, 2004, p. 83-84). Essa característica é de fundamental importância, pois é graças a essa abstração que permite que elas sejam cumpridas. As grandes potências usam-na “em apoio a suas políticas internacionais particulares e, desse modo, destruirão qualquer resquício de poder restritivo, aplicável para todos, que essas normas de direito internacional pudessem ter possuído”. (MORGENTHAU, 2003, p. 517).

Assim, para uma norma internacional ser aplicada ela deve ser vaga para que não haja restrições às ações das grandes potências, que necessitam de ampla margem de ação para manter o *status quo*. Em contrapartida, os Estados mais fracos desejam normas que restrinjam o poder dos grandes Estados e desse modo ter um pouco de seu poder relativo aumentado.

Maior manobra de ação pelos Estados não é a única razão pela qual os Estados mais fortes desejam normas abstratas. Uma norma mais ampla fornece uma grande margem de interpretação, podendo o Estado tomar medidas de aumento de poder alegando cumprimento ao Direito Internacional. Afinal, a interpretação dos tratados é um direito supremo de soberania dos Estados, mesmo que as potências levem esse raciocínio a certo extremo. Levar a interpretação de tratados para a análise da Corte Internacional de Justiça significa limitar, também, o espaço de ações dos Estados mais fortes e reduzir suas formas de aumentar poder. Assim, soberania e vontade dos Estados são os motivos pelos quais

a apreciação judicial internacional se mostra incapaz de impor restrições efetivas em casos de disputas pelo poder no cenário internacional. Termos vagos ou ambíguos na estipulação do dever geral de submeter-se à litigação e, em particular, uma enorme variedade de reservas indefinidas e muito amplas protegem todos os Estados contra o risco de, contra a sua vontade, ter de submeter qualquer disputa específica à litigação internacional. (MORGENTHAU, 2003, p. 530).

Estipular normas internacionais obrigatórias específicas representa certa dificuldade, pois os Estados mais fortes podem rejeitar tais normas (como muitas vezes o Congresso dos Estados Unidos o faz), simplesmente baseando-se na manutenção de seu poder relativo. Para entrar em vigor, um tratado precisa conciliar diversos interesses nacionais divergentes. Concilia-los através de dispositivos abstratos é mais fácil, “de modo a permitir que todos os signatários encontrem no texto legal aprovado o reconhecimento de seus interesses nacionais.” (MORGENTHAU, 2003, p. 517). Com certo esforço, países em desenvolvimento têm conseguido criar normas menos abstratas, o que se verifica na “grande tendência no sentido de diminuir o aspecto abstrato para se estabelecer normas especiais que atendam situações concretas.” (MELLO, 2004, p. 84).

Caso as normas fossem precisas, por um lado elas perderiam o caráter de lei, dado que é necessário que ela seja abstrata para atender às situações nelas dispostas. Por outro lado, um tratado com normas precisas traria limitações à política externa dos Estados, representando uma redução da soberania.

2.4 Normatividade e Descentralização

Na sociedade internacional, não há uma autoridade superior que regule as relações entre os atores. O Direito Internacional se torna um instrumento capaz de orientar as ações dos Estados em direção ao bem comum. Assim, as normas são por eles

próprios criadas sem se recorrer a um poder central “imparcial”, ainda que no momento em que se produzem as normas esteja presente relações de autoridade.

A descentralização do Direito Internacional, causado pela fragmentação das relações políticas, resulta na formação de blocos estatais de poder e de normas. As relações políticas entre os Estados se dão em grupos ou, mais raramente, entre toda a coletividade. No primeiro caso, dentro de cada grupo há produção de normas vinculantes somente a esse grupo de Estados, atendendo aos seus interesses regionais próprios. Tal produção se ajusta à configuração de poder existente dentro do grupo, ou seja, criando direitos e obrigações de acordo com a distribuição de poder. Isso significa que há uma tendência para que Estados mais fortes criem mais obrigações para os Estados mais fracos enquanto ele próprio se mantém com menos deveres. Alguns exemplos incluem as Áreas de Livre Comércio e os tratados de segurança, que tendem a beneficiar mais os fortes que os fracos. Por esta razão, muitas negociações não avançam, pois os Estados mais fracos querem aumentar seu poder relativo e não beneficiar os mais poderosos, como o que tem ocorrido com a Área de Livre Comércio das Américas.

As normas criadas por toda coletividade resultam de um processo em que o objeto a ser protegido é de interesse e de necessidade de toda a sociedade. Como é impossível a participação de todas as nações na elaboração do texto, alguns Estados elaboram-no e posteriormente há adesão dos outros. Um exemplo clássico é o texto da Organização das Nações Unidas. Na Conferência de Yalta, realizada em 1945, os EUA, URSS e Reino Unido confirmaram os princípios da Carta do Atlântico e decidiram entre si os princípios básicos da futura ONU, incluindo o funcionamento de seu Conselho de Segurança (AVALON, 1996). Nos meses seguintes, outros Estados propuseram emendas e gradualmente ratificaram a Carta.

As normas para toda a coletividade também terão maior influência de Estados mais fortes que de Estados mais fracos. Estes estarão limitados a simplesmente aderir ao texto, enquanto serão as grandes potências que determinarão o seu conteúdo. Ademais, o tratado será direcionado para os mais poderosos, atendendo mais aos seus interesses que aos dos países mais fracos. Estes terão poder para alterar o texto, mas terão pouca força para realizar mudanças substantivas, dado o jogo de barganha que se realiza na mesa de negociação e os altos interesses das potências, que possuem a capacidade de alterar a política mundial.

Tanto a produção de normas quanto a aplicação de sanções é feita entre grupos de Estados. Devido à falta de uma autoridade superior que cria e aplica normas internacionais, cabe aos Estados individualmente realizar esse trabalho. Onde houver uma norma para um grupo, estará em evidência uma balança de poder local, enquanto uma norma para todos os Estados demonstra o poder em escala global. Portanto, a produção normativa internacional não é feita por uma autoridade superior, mas reflete relações de poder, tanto mundial quanto regionalmente.

Existem algumas normas que, criadas e aceitas por toda a coletividade, não podem ser revogadas. Existentes em pouca quantidade, elas têm caráter compulsório sobre os Estados, independentemente de seu consentimento (ao contrário do resto das normas de Direito Internacional). Sem elas não seria possível a existência da sociedade internacional, visto que elas são o alicerce para a convivência interestatal.

Essas normas constituem uma espécie de “Direito Internacional comum”. Entre essas normas estão aquelas relativas à soberania, que não estão codificadas, mas são conhecidas por todos os Estados. A impossibilidade de revogação não implica a inobservância, mas somente que o Direito Internacional comum não pode ser extinto. (MORGENTHAU. 2003, p. 512). Tal característica não ocorre no Direito interno, no qual qualquer norma pode ser revogada, por mais essencial que ela seja para a convivência entre os indivíduos. Nesse caso, a revogação só será possível mediante uma nova lei que revogue o anterior.

Na sociedade internacional, a estreita relação entre poder e o ordenamento jurídico internacional leva à percepção de que a resolução de disputas políticas consideradas de alta importância sejam tratadas no âmbito da ONU. Isso significa que a ONU trata de *high politics*⁶. O aparato institucional da ONU confere maior coerção a qualquer Estado que ameace os princípios do Direito Internacional e que dessa forma atinja a ordem internacional. A Organização possui um caráter fortemente político, de modo que as decisões do Conselho de Segurança se baseiam em questões que envolvem o uso da força (seja por um Estado violador do Direito Internacional quanto pelo próprio Conselho).

⁶ *High politics* são aquelas políticas estatais que são vistas como essenciais à sobrevivência do Estado. Entre elas se destacam questões militares, econômicas e políticas. Por serem de alta importância, tendem a monopolizar a atenção dos formuladores de política externa e geralmente os oficiais de alto escalão do governo lidam com esses assuntos. (STARKEY, BOYER, WILKENFELD, 2005, p. 86;.)

Já a Corte Internacional de Justiça tende a lidar com questões *de low politics*⁷. Uma análise de seus julgamentos da Corte demonstra que nenhuma controvérsia considerada de vital importância pelos Estados, como ameaça à soberania ou à auto-sobrevivência, esteve sob os auspícios da Corte. A Corte Internacional, por sua vez, ainda que dotada de poder, não tem capacidade suficiente para pôr fim a questões que envolvem o uso da força, uma vez que a CIJ é um órgão judiciário, não político.

Pelo fato de que a ONU possui métodos mais eficazes para lidar com assuntos de grande magnitude, cabe à Corte julgar situações litigiosas, mas que não comprometem a estabilidade da sociedade internacional e que, dessa forma, são mais facilmente resolvidas. Nas situações em que a Corte decidiu sobre soberania territorial ou sobre o uso da força física, a decisão não acarretaria em desequilíbrios na balança de poder, dado que pequenas áreas estavam em disputa e há grande cooperação política e econômica entre os Estados litigantes. Tal aspecto é refletido na grande suscetibilidade dos Estados em submeterem questões de menor escala à Corte.

Dessa forma, é mais provável uma resolução na Corte sobre limites marítimos entre Nicarágua e Colômbia ou entre Bélgica e Países Baixos que entre China e Taiwan. Neste caso, é mais provável que o litígio seja prolongado, dado que a China tem poder de veto e recusaria qualquer decisão que limitasse suas fronteiras.

Nas questões de maior relevo, os Estados tem demonstrado relutância em adotar organismos internacionais legislativos e judiciários para solucionar controvérsias. Dessa forma, eles evitam levar litígios à CIJ, o que se reflete na pouca aceitação da jurisdição compulsória da Corte. Isso se deve ao fato de que "métodos políticos, mais do que judiciais, continuam a servir como o meio para administrar conflitos no sistema internacional". (COULOMBIS, 1990, p. 261, tradução livre). Além disso, a própria Corte tem sofrido com algumas de suas falhas, como a sua não especialização, a sua jurisdição não obrigatória e a falta de sistematização dos mecanismos de solução de controvérsias. (JO, 2004, p. 555)

Ainda que a distinção entre *high* e *low politics* esteja ultrapassada, ela serve para demonstrar como a solução de controvérsias se dá na sociedade internacional. Da mesma forma que a Corte decide questões de *low politics*, a Organização Mundial do Comércio põe fim aos litígios comerciais. Ainda que possuam grande impacto no

⁷ *Low politics* são aquelas questões lidas por oficiais de mais baixo escalão, uma vez que importância secundária é dada a temas desse tipo. Alguns exemplos incluem o meio ambiente, a ajuda externa e desenvolvimento, os direitos humanos e outros temas considerados de terceira geração. (STARKEY, BOYER, WILKENFELD, 2005, p. 87;.)

cotidiano das pessoas, as decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, assim como as resoluções de outras instituições econômicas multilaterais (O'BRIEN *et al*, 2000) não representam ameaças à sobrevivência política dos Estados. Dessa forma, existe a percepção de que tais disputas não são tão vitais quanto questões políticas, ainda que sejam essenciais para os Estados.

3 CONCLUSÃO:

A comunhão de interesses existente entre os Estados e a presença da balança de poder permitem que seja possível a existência do Direito Internacional. Sem o Direito Internacional e a balança de poder não seria possível qualquer ordem duradoura na sociedade internacional, o que implicaria em guerra e instabilidade constantes.

Como o Direito Internacional lida com relações de poder, está em sua natureza que haja restrições ao uso da força, gerando obrigações e direitos para todos os Estados. A estabilidade criada pelas normas internacionais permite que os Estados possam conviver em certa estabilidade; assim, o benefício trazido pelo cumprimento das normas é maior que as tentativas de aumentar o poder por meio da força física.

Segundo a observação de Hans Morgenthau,

as normas de direito internacional são geralmente observadas por todas as nações, sem necessidade de uma efetiva obrigatoriedade, porque de modo geral coincide com interesse nacional de todas as nações honrar as suas obrigações perante o direito internacional. (MORGENTHAU, 2003, p. 540).

Geralmente não quer dizer sempre. A inobservância de normas internacionais acarreta em sanções. Na hipótese de estas incluírem o uso da força, a aplicação da sanção militar será determinada pelo custo-benefício (que nem sempre é positiva) e pela balança de poder.

Esta possui um caráter essencial ao se analisar a eficácia do Direito Internacional. As normas internacionais terão mais eficácia em uma situação de balança de poder, ao passo que em uma situação de desequilíbrio de poder, um Estado pode ignorar o Direito Internacional ou impor sua própria lei.

Tanto o equilíbrio de poder quanto o Direito Internacional servem como limitadores do poder dos Estados. Graças a esses dois instrumentos, há a garantia de que nenhum Estado tentará dominar o mundo inteiro pela força ou impor suas vontades a seu bel prazer.

A guerra, por ser um fenômeno social e inerente à sociedade internacional, torna-se difícil de ser eliminada. Nesse sentido, a guerra é um agente de transformação social, podendo gerar uma sociedade internacional mais justa ou um novo Direito Internacional alicerçado em novas bases e com novos objetivos. No entanto, a guerra é considerada como uma ameaça a ser restringida e evitada. Nessa tensão entre os pontos negativos e positivos, o Direito Internacional e o equilíbrio de poder são instrumentos para evitar a escalada do conflito e a estimular a solução pacífica de controvérsias.

Na produção de normas, existe uma tensão entre uma criação de dispositivos mais abstratos ou mais concretos. Este último tem sido a tendência, sustentado pelos Estados em desenvolvimento. No entanto, é forte a influência das relações de poder para criar normas mais ambíguas e vazias, atendendo aos interesses das nações mais poderosas.

O Direito Internacional, por ter forte relação com o poder, é um instrumento muito frágil para restringir o poder das grandes nações. Estas ficam em uma situação em que é mais fácil o rompimento com as normas internacionais. Logo, é necessário que haja formas de se contrapor o poder das superpotências para que o Direito Internacional tenha mais efetividade, seja através de medidas coletivas de sanção ou de equilíbrio de poder.

Em todo esse contexto de disputa pelo poder e de violação do ordenamento jurídico internacional, surge a Organização das Nações Unidas e todo o seu aparato institucional, sobretudo o sistema de segurança coletiva. O principal papel da ONU é utilizar o Direito Internacional comum para dirimir os conflitos políticos e buscar soluções pacíficas para as controvérsias. Isso está claramente expresso na Carta das Nações Unidas, proibindo, por vias jurídicas, o uso da força e exigindo a solução pacífica de controvérsias.

Tal exigência de solução pacífica de controvérsias tornou-se uma necessidade em ascensão desde o final da Primeira Guerra Mundial, tendo seu ápice no Pacto Briand Kellogg (1928) e com a criação da ONU. A proibição do uso da força e a criação do sistema de segurança coletiva permitiram que os Estados não tivessem que recorrer à guerra como forma de impor uma sanção a um Estado que viola o Direito Internacional, uma vez que eles podem recorrer a organizações internacionais para pôr fim aos litígios. Assim, a ONU tem a capacidade de fazer cumprir o Direito Internacional, por vias jurídicas e políticas sem o recurso à guerra e com custos bem menores, possibilitando uma melhor relação entre os Estados.

Com todos os instrumentos de solução pacífica de controvérsias existentes atualmente, pode-se dizer os Estados possuem menos necessidade para se utilizar a força, sobretudo devido à proibição na sociedade internacional sobre o uso desta e a possibilidade de guerra total. Dentro dessa perspectiva, a Corte Internacional de Justiça se apresenta como um órgão capaz pôr fim aos litígios de forma simples e com custos bem menores do que com o uso da força. Como afirma Juliana Barroso,

As transformações sistêmicas alçaram temas de política *soft*, tais como aspectos econômicos, de direitos humanos e de meio ambiente, a posições de destaque na agenda internacional, ao contrário do privilégio concedido ao debate das questões estratégico-militares. O viés essencialmente polarizado da agenda militarista dominante nos anos da Guerra Fria inviabilizava a elaboração de uma pauta comum de segurança a todos os estados. Contudo, a promoção dos temas de terceira geração como também se denominam os assuntos de política *soft* permearam todas as esferas do discurso internacional, inclusive os elementos relacionados à segurança. A partir de então, diluem-se ainda mais as fronteiras de separação entre as grandes áreas englobadas pelas relações internacionais. (BARROSO, 2006).

No entanto, como alguns conflitos não podem ser resolvidos por meio de uma Corte Internacional, há o recurso ao Conselho de Segurança. Este, como órgão máximo da sociedade internacional, possui os métodos mais rigorosos para impor uma sanção através de uma Resolução. Havendo a violação da Resolução do Conselho de Segurança, o ato será completamente ilegal, cabendo todas as sanções possíveis na sociedade internacional, inclusive o uso da força.

Todavia, todo esse aparato sancionador terá pouco efeito se se tratar de um Estado hegemônico ou muito poderoso que os demais. Nessa situação, não será possível uma sanção física. Como resultado, o Estado poderá fazer o que bem entender. Dessa forma, é vital que haja um ou vários Estados capazes de conter tal violação da ordem internacional, contrabalanceando os poderosos.

Da mesma forma, tal aparato tem menor efeito no caso das alianças entre um Estado violador e um membro permanente do Conselho de Segurança. As barreiras causadas pela balança de poder e as alianças representa um grande desafio ao “sistema ONU”, visto que

a mais importante tarefa de qualquer sistema [de segurança coletiva] reside na imposição de restrições efetivas sobre a luta pelo poder, tarefa essa que a Organização das Nações Unidas é incapaz de realizar exatamente onde é maior a necessidade de seu desempenho, isto é, com respeito aos grandes poderes. (MORGENTHAU, 2003, p. 559).

Até o presente momento, felizmente, não houve nenhum Estado-nação que ousasse romper radicalmente com os princípios do Direito Internacional. Tal hipótese dificilmente ocorrerá, dado que o Direito Internacional cria um padrão de comportamento que os Estados seguem, trazendo benefícios que seriam muito mais difíceis de alcançar sem a existência do ordenamento jurídico internacional.

Portanto, é de vital importância uma reforma na ONU para lidar com essas questões. De acordo com Hee Moon Jo, “tal reforma consiste em uma tarefa extremamente difícil de ser eficazmente concluída”, uma vez que a ONU reflete diretamente as relações de poder da comunidade internacional (JO, 2004, p. 345). Mesmo diante de tais dificuldades, algumas mudanças são necessárias, mas tal reforma deve ter escopo suficiente para que consiga lidar com alterações na balança de poder e nas mudanças que isso provoca na sociedade internacional. Nessa situação, deve haver mecanismos para que haja uma transição pacífica para uma sociedade em que provavelmente a China se torne a potência dominante.

4 Referências Bibliográficas:

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto/UFRJ, 2001.

ARRIGHI, Giovanni. **Longo século XX**. São Paulo: Ed. Unesp/Contraponto, 1996.

ATLANTIC CHARTER. **Second World War**. Disponível em <<http://www.worldwar-two.net/conferencias/3/>>. Acessado em 17 de novembro de 2007.

THE AVALON PROJECT. **The Yalta Conference**. 1996. Disponível em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwii/yalta.htm>>. Acessado em 17 de novembro de 2007.

BARROSO, Juliana Lyra Viggiano. **Segurança e uso da força no contexto da OTAN pós-Guerra Fria**. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200005&script=sci_arttext&tlng=>>. Acessado em 26/11/07

BERTONHA, João Fábio. **Direito Internacional e a política de poder contemporânea.** 2001. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/004/04bert.htm>>. Acessado em 26 de novembro de 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico.** 10ª ed. Brasília: Ed. UNB, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a Filosofia Política e as Lições dos Clássicos.** BOVERO, Michelangelo (Org.). Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica.** São Paulo: Ed UNB, 2002.

CAMPOS, J; RODRIGUEZ, L; SAENZ, P. **Curso de Derecho Internacional Publico.** Madrid: Editora Civitas, 1998.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Organização das Nações Unidas.** Disponível em <http://www.un.org/aboutun/charter/>. Acessado em 13 de janeiro de 2008.

COLOMBO, Silvana. **Estado e soberania: uma visão a partir da sociedade internacional.** 2007. Disponível em <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao016/Silvana_Colombo.htm>. Acessado em 26 de novembro de 2007.

COULOMBS, Theodore; WOLFE, James. **Introduction to International Relations: Power and Justice.** 4ª ed. Englewood Cliffs: Ed. Prentice Hall, 1990.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **List of Contentious Cases by date of introduction.** Disponível em <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3>>. Acessado em 18 de novembro de 2007.

JO, Hee Moon. **Introdução ao Direito Internacional.** 2ª ed. São Paulo: LTr, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MAGALHÃES, José Luiz Quadro de. **Direito Constitucional**. Tomo II. Belo Horizonte, Ed. Mandamentos, 2002.

MELLO, Celso. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2004.

MORGENTHAU, Hans. **Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Ed UNB, 2003.

NEFF, Stephen. A short history of International Law. In: EVANS, Macolm. (Org.) **International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

O'BRIEN, Robert *et al.* **Contesting Global Governance: Multilateral economic institutions and global social movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. Cap. 1.

SILVA, Osmar da. **Poder Político e Direito. Juridicidade do Poder Político: Evolução Histórica e Doutrinária. Regulação Jurídica do Poder Político**. 1997. Disponível em <<http://www.prgo.mpf.gov.br/doutrina/OSMAR-10.htm>>. Acessado em 17 de novembro de 2007.

STARKEY, B; BOYER, M; WILKENFELD, J. **Negotiating a Complex World: An introduction to International Negotiation**. 2^a ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.