

DURA LEX, SED LEX

Manuela Franco

JEREMY A. RABKIN

Law without Nations? Why Constitutional Government Requires Sovereign States

Princeton,
Princeton University Press,
2005, 350 páginas

Neste princípio do século XXI o sistema internacional atravessa uma enorme turbulência. A última década viu ruir ou decair grande parte dos pressupostos e das regras que há muito governavam as relações entre os estados, as nações e os indivíduos.

Assiste-se, por um lado, a um empenhar, denodado, de esforços políticos e financeiros na democratização e na reconstrução de estados independentes e viáveis – desde os Balcãs ao Médio Oriente, desde Timor ao continente africano. Por outro lado, muitos – não raro as mesmas forças políticas – continuam a declarar que ultrapassar as prerrogativas de soberania será a única forma de acudir à falência dos estados, travar o terror e a proliferação de armas de destruição maciça e defender os direitos humanos.

Durante os anos go avolumaram-se os desafios à soberania estatal. Soberania passou a ser associada com agressividade nacionalista e repressão interna. Para muitos a soberania passou mesmo a ser equacionada como uma barreira ao progressismo político, cultural ou económico. Muitas vezes se elevaram pela construção de uma nova ordem «pós-Vestfá-

lia», ou «pós-moderna», ou ainda «pós-democrática», baseada tanto na restrição da soberania nacional – através de práticas piedosas como «soberania partilhada» ou «soberania é responsabilidade» – como no cultivo de alternativas ao Estado soberano: organizações internacionais, ONG, «sociedade civil global», novos conceitos de tutela... O século XXI parecia anunciar-se como «pós-democrático», como um período durante o qual a democracia liberal viria de maneira lenta, quase imperceptível, a ser substituída por uma nova forma de «governança global», entidade de resto definida pelo *Dicionário Porto Editora* como «substantivo feminino. 1. antiquado, pejorativo acto ou efeito de governar; governo; governação; 2. (União Europeia) forma de governar baseada no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, ao nível local, nacional e internacional». A ideologia e as instituições da governança global já se desenvolviam a bom ritmo, com o fundamento racional de todos os indivíduos do planeta estarem protegidos pelos direitos do homem: o direito internacional avizinhava-se como autoridade suprema.

No essencial este Fim de História foi atralhado pelos ataques do 11 de Setembro de 2001. A resposta americana e a subseguente Guerra ao Terror vêm desde então sendo interpretadas como um retorno às políticas de poder – agora denominadas «unilateralismo» – e correlativa secundarização das instituições multilaterais, do reino do direito internacional e dos direitos humanos, enfim de todo o edifício construído – pelo menos conceptualmente – desde o termo da Guerra Fria. A esta luz, as dissensões transatlânticas reconduzir-se-iam a uma divergência política e filosófica sobre os usos do poder e das prerrogativas e responsabilidades da soberania nacional pelos EUA, em oposição com uma União Europeia a capitanear a perspectiva transnacional e pós-nacional, *softpower* e apolítica.

Desde então, acontecimentos como a rejeição por franceses e holandeses do Tratado Constitucional proposto para a UE; a agressividade do desafio do fundamentalismo islâmico à democracia liberal; a evolução da conflitualidade no Médio Oriente e a cada vez mais aparente complexidade política interna e internacionais no mundo árabe e islâmico; a emergência de estados fortes como a China, a Índia; a crise da corrupção do secretariado da ONU e os requisitos soberanistas patenteados no debate da reforma daquela organização por estados como o Paquistão; ou, recentemente, o caso do Irão e a polémica suscitada pela defesa dos seus direitos soberanos, inclusive de desrespeito de compromissos contratuais internacionais, somam um conjunto de dúvidas que desafiam as interpretações

canónicas. Não será afinal tão líquida a vontade popular de encarar alternativas ao Estado soberano, ou a vontade colectiva de fusão internacionais e submissão a um governo do mundo.

Este debate recoloca a questão da soberania democrática, e da noção implicada de que o poder reside nos estados nacionais liberais e democráticos onde os cidadãos elegem representantes responsáveis perante os eleitores. A ideia de que o grande conflito ideológico do século XXI será *intra-ocidental*, entre a soberania democrática e a governação global e que o futuro da democracia e das liberdades individuais pode estar ameaçado tem mobilizado considerável debate teórico e político em ambas as margens do Atlântico. Jeremy Rabkin, professor de Governo na Universidade de Cornell, tem sido uma incansável figura dentro do grupo dos «Novos Soberanistas», que nos últimos anos vem batalhando em defesa da soberania como condição *sine qua non* do governo constitucional e da garantia da democracia liberal.

É A CONSTITUIÇÃO QUE FAZ DOS EUA UMA NAÇÃO

Em *Law without Nations? Why Constitutional Government Requires Sovereign States*, Rabkin postula que a democracia constitucional só é possível num mundo de estados soberanos. O livro expõe e discute as ideias americanas sobre governo constitucional e tem por objectivo principal explicar porque é que as tradições constitucionais americanas tornam difícil aos EUA aderir a esquemas de governança global tão populares noutros países, sobretudo nos da Europa Ocidental.

É um livro que se ocupa de tendências ou modelos de pensamento político. Pretende clarificar a visão do mundo que orientou os *Fundadores* na construção dos arranjos constitucionais norte-americanos e mostrar que as concepções de base continuam a ser difíceis de reconciliar com novas «construções» da política internacional contemporânea. Ao longo de nove capítulos, Rabkin proporciona um historial das teorias de soberania e direito internacional, incluindo a velha aspiração de unidade política universal, a gesta do império, a evolução do moderno Estado nacional. E não descarta os fundamentos clássicos da jurisprudência internacional, a política externa americana desde a fundação até ao presente, a construção da União Europeia, o desenvolvimento das normas internacionais relativas a direitos humanos e a mudança das práticas, das normas e do direito que governam o comércio internacional. No conjunto, Rabkin concentra vasta artilharia de erudição histórica, académica e jurídica no rechaço do assalto movido contra a soberania pelo liberalismo internacionalista, e que se caracteriza pelos moldes de institucionalização da União Europeia, do Tribunal Penal Internacional, do Protocolo de Quioto e de outros projectos que procuram explicitamente transferir autoridade política e legal para fora da alçada do Estado. Rabkin sustenta que o Governo americano não pode anuir a tais práticas, sob pena de violar a Constituição e fazer perigar os direitos dos cidadãos americanos. Sem uma noção forte de soberania, os poderes dos governos serão determinados apenas pelas mudanças dos ventos das

negociações internacionais e os desfiladeiros que se abrem entre as divergências dos respectivos interesses e opiniões sobre como salvaguardar a paz. A base moral da soberania reside no seu reconhecimento dos limites humanos e continua a ser a melhor maneira de reconciliar a paz entre as nações com os direitos humanos. E, apesar de indissociavelmente ligada à ideia americana, Rabkin sustenta que a soberania é uma força positiva para a estabilização do sistema internacional, proposição que ilustra com as consequências prospectivas de um mundo «pós-soberano», como, por exemplo, o subverter do respeito pelo direito interno dos estados em que as constituições nacionais tendem a ser progressivamente vistas como «recomendações» provisórias susceptíveis de derrogação por normas internacionais superiores e supervenientes; ou a erosão de lealdades nacionais e identidades políticas conforme os governos vão partilhando responsabilidades com organizações supranacionais e os grupos de interesses tentam ultrapassar os próprios governos e procurar fazer vingar as suas reivindicações por intermédio de patronos exteriores aos equilíbrios nacionais.

REALISMO MÁGICO

A governança global é assim um grande projecto ideológico, um projecto utópico com aspirações universais. É um projecto pós-democrático na medida em que provém da democracia mas a transcende da mesma maneira que o pós-modernismo provém da modernidade mas a transcende. Rabkin argumenta que a popularidade da pós-democracia reside em grande

parte na sua ambiguidade. Na verdade, ao contrário da soberania democrática, a governança global não é capaz de dar respostas directas a questões políticas primordiais: Quem governa? Onde reside a autoridade? Quem garante a aplicação da lei? Qual é a melhor maneira de defender os direitos individuais? Em quem se pode apoiar a defesa da integridade física e a garantia das condições de liberdade ao abrigo da lei e do direito? A quem se pedem contas? Ao Estado nacional? Ou à justiça e eficácia das organizações internacionais?

Um pouco por todo o mundo, seja em democracias seja em sistemas mais repressivos, as pessoas tendem a ter menos confiança nos governos. Será plausível que neste clima depositem mais fé em longínquas instituições internacionais? O contra-argumento que parece fascinar muita gente é que os povos exigem soluções eficazes e que os estados nacionais já não têm dimensão suficiente para fornecer tais soluções. Congregando os seus recursos, os estados podem alcançar «soberania efectiva» que, dizem-nos, é o verdadeiro objectivo da soberania, «o poder de alcançar resultados».

Rabkin sustenta que esta é uma daquelas proposições que até parecem relevar do senso comum mas que, na verdade, originam em grande tolice. Nenhum governo na história do mundo jamais teve «soberania eficaz» no sentido proposto. É uma fantasia totalitária – ou talvez apenas uma ilusão socialista – a ideia de que o poder político confere aos governos a capacidade de alcançar um objectivo qualquer. A soberania é uma condição política, não

uma receita médica ou um truque de magia. O Governo português não é menos soberano por não conseguir fazer chover em anos de seca.

Um dos principais argumentos em pro do abandono ou partilha de soberania reside no facto de os governos nacionais já não conseguirem controlar as respectivas economias: logo, para controlar uma economia global, são precisas instituições globais. Não se trata porém de um problema de escala, mas sim de expectativas. É conhecida a vontade de controlo de muitos governos e ideologias... Como acreditar que um aumento de escala possa dotar as instituições internacionais de capacidade de compreensão e controlo que os governos nacionais não conseguem alcançar? Pelo contrário, a compreensão e o controlo enfraquecem na razão directa da expansão dos empreendimentos governativos.

Nem tão-pouco se verifica o crescimento de uma «sociedade civil global». O que esta expressão significa – a significar alguma coisa – é que na era da Internet os grupos de activistas se conectam e comunicam com maior facilidade. Todavia, por si só estes grupos não dispõem de qualquer poder coercivo. É certo que os grupos de activistas conseguem por vezes congregar a «opinião pública» nos seus países e noutros obrigar os governos a mudar de rumo. Mas, ainda que sejam questões de grande importância, trata-se de situações pontuais. Mesmo quando se escudam em acordos internacionais ou falam em nome de organizações internacionais, apenas dispõem de um poder parasítico.

A soberania é, afinal, assunto de força. É uma resposta à questão: Quem está

autorizado a usar a força? Um governo que não consegue evitar sujeitar-se a imposições de terceiros não é um governo soberano. E não é obrigatório dizer aqui que o mundo é governado pela força. O mundo pode ser governado pela opinião, pela moda, pela beleza, pela poesia... Talvez até nem seja sensato dizer que o mundo é governado por algo que não seja a Divina Providência. Porém, um Governo é investido de legitimidade, mediante aceitação do respectivo direito, de usar a força.

Rabkin sustenta que falar de governança global é basicamente uma estratégia para deslegitimar os governos e confundir as pessoas. É dizer-lhes que o respectivo governo tem de mudar... se acaso for condenado por alguma autoridade internacional ou por grupos de autodesignados porta-vozes da «sociedade civil global»: a governança global implica que a autoridade é partilhada entre o respectivo governo e uns amorfos e flutuantes monitores globais. As instituições internacionais que, na realidade, não conseguem nem defender nem proteger ninguém, são supostas ter quantidades de autoridade moral e, com ela, intervi-

rem na própria política interna de um determinado Estado... Como? Porquê? Porque, ironiza Rabkin, de alguma forma transcendemos um mundo de poderes bem definidos e agora vivemos sob a égide de espíritos tutelares.

Falar da soberania não visa estabelecer fórmulas simples capazes de ditar a política externa adequada a cada situação. Antes tem o objectivo de recordar que o direito internacional não resolve lá grande coisa e que há escolhas difíceis. «Não queremos realmente viver num mundo em que ou advogados internacionais ou qualquer outra corporação de automeados gestores globais podem fornecer todas as respostas a todas as grandes questões. Com ou sem reconhecimento internacional, ao imporem limites às autoridades internacionais, os EUA estão a prestar um serviço global. Como diz a Declaração de Independência, só Deus está acima dos Estados Soberanos. Se não queremos ver governos nacionais a fazer as vezes de Deus, ainda menos queremos investir autoridade soberana em monitores internacionais. É esse o significado de independência»¹. **RI**

NOTAS

¹ RABKIN, J. «A Defense of Sovereignty», entrevista a Ying MA, *National Review Online*, 10 de Março de 2005 (<http://www.nationalreview.com/comment/rabkin20053100742.asp>)