

Os conflitos internacionais correntes, a paz e a deterioração do Direito Internacional

Eiiti Sato¹

Resumo: Este artigo procura refletir sobre as principais questões das relações internacionais contemporâneas, oferecendo uma problematização acerca da natureza da ordem mundial. O artigo sugere que boa parte dos temas e das questões internacionais se desdobram dentro de um conjunto de elementos antagônicos que compreendem, por um lado, os esforços de construção da paz, e por outro lado, a deterioração do Direito Internacional e a volta do uso da força como método de resolução de conflitos. Esses elementos revelam a emergência de novos padrões nas ações dos Estados na ordem internacional e são elencados a partir de uma discussão sobre os seguintes temas: as mudanças na liderança da ordem mundial, a construção e a deterioração do Direito Internacional, a guerra assimétrica no conflito Hamas versus Israel e na guerra da Rússia para incorporar territórios da Ucrânia.

Palavras-chave: Grandes Potências, Direito Internacional, Invasão da Ucrânia, Hamas versus Israel.

Current international conflicts, peace and the deterioration of international law

Abstract: This article tries to offer a way to understand the main issues of contemporary international relations departing from a problematization on the nature of forces acting in the world order. The article suggests that part of current critical international issues are products of a set of antagonistic elements in world politics which comprises, on the one hand, peacebuilding efforts, and on the other hand, the deterioration of International Law and the return to the use of force as a way of conflict resolution. These elements reveal the emergence of new patterns in the international order and are based on a discussion on the following themes: emergence of asymmetric warfare, changes in the leadership of the world order, and the deterioration of existing International Law frameworks.

Keywords / Palabras clave: Great Powers, International Law, Invasion of Ukraine, Hamas versus Israel.

Introdução

Nos fins do século XX disseminou-se a percepção de que a ordem mundial passava por mudanças, mas as várias interpretações referiam-se basicamente a mudanças na

¹ Bacharel em Economia pela FAAP-SP; Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Cambridge (U.K.); e Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Foi professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília entre 1983 e 2022. Foi Diretor do Instituto de Relações Internacionais da UnB de 2006 a 2014, e foi o primeiro Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI (2005-2007). Paralelamente atuou como consultor da Secretaria de Assuntos Estratégicos e do IPRI/FUNAG/Ministério das Relações Exteriores.

liderança mundial. A ordem internacional sob a liderança americana havia ganhado seus contornos na forma de estratégias de desenvolvimento econômico e, no campo da política internacional, na competição da guerra fria entre capitalismo e marxismo.² Com efeito, a liderança americana produziu a ordem internacional assentada sobre instituições como a ONU, a OTAN, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, além de organizações regionais como a Comunidade Econômica Europeia, a Organização dos Estados Americanos e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Dessa forma, sob a liderança americana, a ordem internacional fez avançar o Direito Internacional ao fomentar a formação de redes internacionais de cooperação política, econômica e social por meio de tratados transformados em organizações internacionais permanentes. Do ponto de vista dos resultados, os benefícios e os problemas dessa ordem, obviamente, não se distribuíram pelo mundo de forma homogênea. Algumas nações se beneficiaram bastante, enquanto outras nem tanto, ou simplesmente se mantiveram à margem das ações geradas no âmbito da ordem política e econômica. Se for levado em conta que o crescimento econômico é um dos reflexos mais significativos e mais visíveis dos resultados de qualquer ordem internacional, é possível dizer que, em um primeiro momento, o destaque ficou por conta da Europa Ocidental e do Japão que, com a ajuda americana, reconstruíram suas economias e reorganizaram suas instituições sociais, políticas e culturais após a Segunda Guerra Mundial.³ Além disso, ainda contando com a cooperação dos EUA, vários programas de fomento ao desenvolvimento econômico foram postos em prática com o objetivo de disseminar a modernização e o crescimento econômico para que mais nações se juntassem ao eixo da economia mundial representado pelos EUA e pelas economias que mais rapidamente haviam se recuperado da destruição provocada pela Segunda Guerra Mundial.

Após o fim da guerra fria, claramente, o grande destaque ficou para as nações da Ásia, que adaptaram o espírito da competição capitalista à busca pela ordem e pela eficiência do Estado presentes na cultura ancestral da região, em especial no confucionismo. O fato é

² Em 1950 o PIB dos EUA era 7% maior do que o de outras 6 grandes potências somadas, incluindo-se a União Soviética (KENNEDY, 1989, p. 475).

³ Em 1990 HENRY NAU, que havia servido o governo americano em posições estratégicas, publicou o livro *The Myth of America's Decline* (1990). Na obra o autor traz muitos dados interessantes sobre o legado da liderança americana na construção e implementação da ordem de Bretton Woods.

que, ainda dentro da ordem internacional construída sob a liderança dos EUA, a partir dos fins da década de 1980, emergiram várias economias na Ásia, que se destacaram pela rápida modernização e pelo dinamismo de suas economias traduzidos em elevadas taxas de crescimento, que se estenderam até as duas primeiras décadas do século XXI. Com efeito, primeiro vieram os “Tigres Asiáticos”, em seguida o fenômeno da emergência da China e, mais recentemente, da Índia que se tornou a 5ª economia do mundo.⁴ No início deste século XXI, emergiu na cena internacional a sigla BRIC designando um novo grupo de países (Brasil, Rússia, Índia e China) que, em virtude de suas dimensões e de seu desempenho econômico, estariam se movendo para o centro da ordem internacional, juntando-se aos EUA, ao Japão e à União Europeia no manejo dos destinos da ordem política e econômica mundial.⁵

Em resumo, fazia parte da crença que se movia no substrato da ordem mundial construída sob a liderança dos EUA, que esse movimento em direção ao centro deveria ocorrer em todas as regiões do mundo. Esperava-se que especialmente as nações da América Latina seguissem essa rota, inclusive pela proximidade geográfica em relação aos EUA. Apesar de tudo, por várias razões, as nações latino-americanas rejeitaram, ao menos parcialmente, as estratégias de modernização e de crescimento presentes na ordem econômica internacional, preferindo trilhar outros caminhos. Entre os casos mais notáveis de rejeição da ordem internacional depois da Segunda Guerra Mundial destaca-se o caso de Cuba que, com a tomada do poder por Fidel Castro em 1959, decidiu romper com os EUA e com as instituições da ordem vigente preferindo se associar à União Soviética. Desde então Cuba passou a viver isolada da ordem política e econômica mundial, cuja situação piorou ainda mais após o colapso da União Soviética. Em outras palavras, mudanças na liderança na ordem internacional ocorreram em larga medida porque eram previstas e até mesmo desejadas. O que não se esperava era o fenômeno desencadeado recentemente do desprezo

⁴ Os “Tigres Asiáticos” na realidade passaram a apresentar elevadas taxas de crescimento desde os fins da década de 1960. Depois vieram os “Novos Tigres Asiáticos” que também passaram a se modernizar e a apresentar elevadas taxas de crescimento (Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã).

⁵ Atribui-se a Jim O’Neill, que assina o relatório da empresa de estudos econômicos Goldman Sachs intitulado *Building Better Global Economic BRICs*, de 2001. BRIC em inglês significa tijolo e esse “tijolo” seria formado por quatro grandes economias emergentes: Brasil, Rússia, Índia e China.

pelos tratados e pelo Direito Internacional, que se tornou mais notadamente visível com a invasão da Ucrânia.

1. A construção do Direito Internacional

No processo de formação do Direito Internacional, os tratados desempenharam um papel central na formação de um ambiente para as relações entre nações que se organizavam em Estados nacionais. Empregava-se a expressão “santidade dos tratados” para reforçar a ideia de que os tratados deveriam ser respeitados. Pensadores como Francisco de Vitória (1483-1546), Emerich de Vattel (1714-1767) e, principalmente, Abbé de Saint-Pierre (1658~1743), de variadas formas, desenvolveram o argumento de que os tratados internacionais seriam a alternativa eficaz para a guerra.⁶

Nesse processo, que deu origem ao Direito Internacional na cultura política das nações do Ocidente, além da valorização dos tratados, um dos princípios mais centrais do Direito Internacional, que é o da “guerra justa”, foi discutido e amplamente questionado, sendo objeto de reflexão tanto por parte de filósofos e juristas quanto por governantes. A ideia de que a religião era motivo de “guerra justa” foi abandonada pelas nações do Ocidente após a calamidade em que se transformou a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). Com efeito, a destruição causada por essa guerra, que envolveu praticamente todos os reinos europeus, só foi superada pela Primeira Guerra Mundial, trezentos anos depois. Apesar das enormes perdas de vidas humanas e da destruição de propriedades, pode-se dizer que a guerra resultara em um verdadeiro “empate” entre católicos e protestantes. Ou seja, ao final da guerra, os reinos católicos continuariam católicos e os reinos protestantes continuariam protestantes. Constatou-se também que, nessa guerra, além da religião, muitos outros interesses definiram alianças e adversários tais como direitos de sucessão, domínio sobre feudos, liberdade e direitos sobre o comércio, etc.⁷ Se não existisse essa variedade de

⁶ Francisco de Vitória, mesmo sendo frade dominicano, desenvolveu o argumento de que o fato de um rei não ser cristão não poderia ser motivo de guerra por parte da Espanha ou de qualquer outro reino cristão. Abbé de Saint-Pierre propõe a formação de uma União das nações europeias em substituição à paz por meio jogo do equilíbrio de poder. Vattel sistematizou de forma pioneira um código de Direito Internacional.

⁷ Na historiografia a Guerra dos Trinta Anos é referida como “guerra religiosa”, pois teria se iniciado com os conflitos e perseguições entre católicos e reformistas, mas no final, os principais resultados da guerra foram

interesses, como se poderia explicar a aliança na guerra entre a França católica, comandada por um Cardeal, com um reino protestante como a Suécia?

Assim, pode-se dizer que, implicitamente nos Tratados de Westfalia (1648), que selaram o fim a Guerra dos Trinta Anos, abandonou-se no Ocidente (que incluía a Rússia) o princípio de que a religião era motivo de “guerra justa”. No Direito Internacional nascente se sancionava o princípio de que a única condição de “guerra justa” se configuraria quando uma nação fosse atacada sem que tivesse cometido qualquer injúria grave contra essa nação. De acordo com esse Direito Internacional, por princípio, disputas sobre direitos, especialmente territoriais, seriam resolvidos por meio da diplomacia ou por cortes internacionais tanto permanentes quanto por cortes *ad hoc*. Esse entendimento sobre “guerra justa” foi, assim, incorporado ao Direito Internacional. Nesse sentido, na esteira das conferências de Paz realizadas na Haia (1899 e 1907) foram criadas a Corte Permanente de Arbitragem e a Corte Internacional de Justiça que, após a Segunda Guerra Mundial, passaram a integrar o Sistema ONU.

2. A volta do uso da força e a deterioração do Direito Internacional

Em fevereiro de 2022, ao invadir a Ucrânia apenas sob a alegação de que, historicamente, partes da Ucrânia pertenciam à Rússia e que a política da OTAN estaria pondo em risco a segurança dos interesses da Rússia, o princípio da “guerra justa” foi formalmente abandonado por uma potência de grande relevância na cena mundial. Apesar de as principais nações do Ocidente terem condenado a invasão e até mesmo oferecido ajuda militar à Ucrânia, o estado de guerra já persiste por mais de dois anos e tudo indica que, ao afinal, a Rússia acabará obtendo muitos dos resultados desejados com a invasão da Ucrânia.⁸

Os fatos correntes mostram que a importância da guerra iniciada e travada unilateralmente por uma grande potência como a Rússia sobre uma potência menor como a

traduzidos nos Tratados de Westphalia que, na essência, reconhecia o direito de os reinos católicos continuarem católicos e dos protestantes praticarem o protestantismo (WEDGWOOD, 1992).

⁸ Até o Papa já se pronunciou no sentido de que a Ucrânia deveria entregar à Rússia ao menos parte dos territórios ucranianos reivindicados pela Rússia e, assim, conseguir a paz. Vale lembrar que a política de *appeasement* praticada pelas potências nos fins da década de 1930 não foi eficaz para evitar a Segunda Guerra Mundial.

Ucrânia não fica circunscrita apenas à esfera do Direito Internacional. Na realidade, serve como precedente na política e já tem produzido consequências sobre as relações internacionais onde os tratados vêm perdendo sua “santidade” e os princípios como o da “guerra justa” ou da “não intervenção” vêm deixando de ser um referencial como norma moral para o comportamento das nações.

No Oriente essa perda de eficácia do Direito Internacional tem incentivado a China a endurecer suas reivindicações internacionais, em especial em relação a Taiwan e a Hong Kong, e também tem ajudado a reforçar a postura agressiva do governo da Coreia do Norte. Do mesmo modo, o precedente da invasão da Ucrânia tem estimulado a Índia a tornar-se mais intransigente nas suas demandas territoriais nas regiões do Himalaia contra o Paquistão e contra a própria China. Na América do Sul, um continente considerado notavelmente pacífico desde a Segunda Guerra Mundial, recentemente tornou-se destaque na cena internacional em razão da reivindicação da Venezuela que, por meio de ações unilaterais, tenta incorporar ao seu território a região de Ezequibo.

A iniciativa do governo da Venezuela já foi objeto de reprovação formal por parte da Corte Internacional de Justiça da ONU, e também significou o rompimento com o que ficou acordado na reunião realizada em São Vicente e Granadinas em dezembro de 2023. Nesse encontro os governos da Guiana e da Venezuela se comprometeram a não tomar iniciativas unilaterais que prejudicassem a busca de uma solução pacífica para a disputa sobre o território de Ezequibo. O caso do conflito armado, que eclodiu a partir do ataque do Hamas em outubro de 2023, por sua vez, vem se agravando e ameaçando ganhar amplitude dentro da mesma tendência de dar preferência a ações armadas em detrimento da diplomacia e do Direito Internacional. Além disso, esse conflito apresenta enorme potencial para acabar envolvendo Estados Nacionais da própria região como o Irã, e potências de outras regiões que, de algum modo, já se vêm envolvidas no conflito.

Assim, são várias as ações e iniciativas que, claramente, vão na mesma direção da invasão da Ucrânia pelas forças militares da Rússia, e que têm “pipocado” em diferentes regiões do mundo indicando o crescente desprezo à diplomacia e ao Direito Internacional e uma tentação cada vez maior de se recorrer ao emprego da força. São fatos que revelam a emergência de novos padrões no comportamento da ordem internacional. Uma ordem internacional construída ao longo de mais de um século, que revelava ser possível mudar e

transformar lideranças no mundo de modo pacífico, vai dando espaço para o velho padrão no qual o uso da força na política internacional gera direitos.

3. HAMAS *VERSUS* ISRAEL: A guerra assimétrica e a ordem mundial

Guerra assimétrica é o termo utilizado para designar um tipo de guerra no qual os beligerantes apresentam significativas diferenças em termos de poder militar. Esse termo começou a se popularizar a partir do artigo publicado por Andrew J. R. Mack escrito ao final da guerra da Guerra do Vietnã (1965-1975) procurando explicar como e porque, apesar do enorme diferencial de poder, os EUA, juntamente com o Vietnã do Sul, não conseguiram prevalecer sobre o Vietnã do Norte (MACK, 1975). No entanto, o interesse pelo tema da guerra assimétrica passou a crescer, de fato, na medida em que, em outros conflitos, potências tradicionais não conseguiam submeter pequenas potências como no caso do fracasso da URSS na sua tentativa de controlar o Afeganistão (1979-1989). No episódio mais recente, Israel foi atacado pelo Hamas e declarou-se formalmente em guerra contra esse grupo armado terrorista, que se *auto-intitula* representante da vontade do povo palestino.

Assim, o termo guerra assimétrica tornou-se objeto de interesse tanto por suas características peculiares como modalidade de conflito armado, quanto pelo fato de que sua recorrência mostrava o surgimento de uma nova faceta das relações internacionais. Com efeito, além do diferencial de recursos em termos de poder militar, a guerra assimétrica também apresenta como característica o fato de que, frequentemente, um dos lados é composto por um exército organizado e institucionalizado formalmente como parte das forças regulares de defesa de um Estado Nação enquanto, de outro lado, os combatentes podem ser insurgentes organizados como grupos de milícias, ou como grupo terrorista, sem uma autoridade estabelecida sobre uma base territorial claramente definida.

Assim, em uma guerra assimétrica as ações militares, a potência menor tem pouco interesse em estabelecer domínio sobre territórios, uma vez que geralmente tem mais ódio em relação à potência maior do que preocupação em estabelecer um determinado tipo de ordem na região em conflito. Dessa forma, preocupa-se mais em desgastar a potência maior por meio de ações furtivas, evitando grandes confrontos diretos e procurando realizar essas ações em áreas povoadas onde o exército mais poderoso não pode valer-se das vantagens de

seus recursos militares. Levar os conflitos para áreas povoadas também faz com que a força militar menor não possa ser submetida a ações de cerco e de outras ações táticas de exércitos regulares. Além disso, na distribuição de ajuda humanitária em áreas densamente povoadas é muito difícil fazer distinção em termos de destinatário dessa ajuda. É praticamente impossível fazer com que alimentos e outros suprimentos essenciais, ou mesmo ajuda na forma de assistência médica, não sejam utilizados tanto pela população civil quanto pelo grupo de insurgentes ou terroristas. Do ponto de vista da publicidade com vistas a apoio popular, tanto local quanto internacional, quaisquer que sejam as condições e circunstâncias em que se observe a deterioração das condições humanitárias, a força militar formalmente institucionalizada sempre tende a ser considerada a parte culpada por essa deterioração.

4. A guerra assimétrica na Diplomacia e no Direito Internacional

Há notáveis implicações também na esfera da diplomacia e do Direito Internacional. A formação do Estado Nacional foi essencial para a construção do Direito Internacional, ao permitir que muitos tratados fossem assinados selando a paz e estabelecendo normas de convivência entre nações sob a garantia de que tais tratados seriam respeitados. Também foi a partir da existência de Estados Nacionais que foi possível a criação de organizações internacionais, também chamadas de organizações *intergovernamentais*, a partir de tratados multilaterais criando estruturas diplomáticas permanentes envolvendo mais de dois Estados Nação, que possuem governos reconhecidos *nacional e internacionalmente*. No século XIX, no auge da era dos impérios, certas práticas militares podiam ser vistas como prenúncio dos padrões que emergiriam no Direito Internacional e no multilateralismo no século XX: nas grandes academias militares ensinava-se que, no campo de batalhas, se evitasse atirar nos comandantes, uma vez que as batalhas não tinham o objetivo de eliminar o oponente, o grande objetivo da batalha era forçar o inimigo a aceitar seus termos para uma situação de paz. Com efeito, se os comandantes fossem mortos, quem estaria em condições de assinar acordos e garantir que tais acordos fossem respeitados e cumpridos?

Na realidade, o reconhecimento oficial da autoridade exercida pelo governo sobre o Estado, que oficialmente representa, é essencial porque é a condição que permite entender que a população e as instituições que vivem *sob a autoridade daquele governo* irá cumprir

os compromissos nos termos estabelecidos nos tratados. Desde Kant, o entendimento já era bastante claro: um Estado só pode assinar tratados com outros Estados que não poderão ser divididos, cedidos ou vendidos (KANT, 1936). No Direito Internacional moderno Inis Claude, ao expor sobre o sistema Nações Unidas explicava que, entre as condições essenciais para o surgimento de uma organização internacional, estava a condição de que os Estados fundadores fossem perenes, no mesmo sentido empregado por Kant (CLAUDE, 1956).

Assim, toda construção jurídica do Direito Internacional contemporâneo está assentado sobre o pressuposto de que há um sistema de Estados Nacionais organizados que garante o respeito aos tratados. Um dos efeitos da guerra assimétrica decorre do fato de que, na maioria das vezes, envolve atores não estatais, isto é, combatentes que não reconhecem o sistema de Estado Nacionais estabelecido e, dessa forma, podem agir sem observar quaisquer convenções ou acordos já firmados, e sentem-se perfeitamente à vontade para realizar quaisquer ações militares, mesmo que tenham que violar fronteiras, direitos individuais e coletivos, ou quaisquer outros limites estabelecidos por tratados e por convenções internacionais. No caso dos recentes acontecimentos, configura-se essa situação exdrúxula na tentativa de levar o conflito Israel x Hamas para instâncias da ONU: como levar para a ONU um conflito no qual uma das partes não é um Estado Nacional? O debate na ONU se restringiria (como de fato aconteceu) apenas à discussão de como Israel deveria se comportar, uma vez que, qualquer que fosse o teor da discussão sobre o Hamas e suas ações, do ponto de vista da ONU, o Hamas não representa um Estado e, portanto, não existe, criando assim uma situação completamente estranha para o Direito Internacional.

O fato é que, inevitavelmente, a guerra assimétrica põe em discussão, os mecanismos de funcionamento da ONU, que depende diretamente da existência e da vitalidade do sistema de Estados Nacionais. Com efeito, o conceito de segurança coletiva, implícito no Sistema ONU, e o próprio funcionamento do Direito Internacional de uma forma geral, estão baseados na existência de um sistema de Estados Nacionais soberanos, mas agora precisam levar em conta a existência de instâncias que, sem serem Estados Nacionais, agem com desenvoltura na cena internacional. Embora não se possa desconhecer a existência dessas organizações, não está nada claro como devem ser tratadas mas, obviamente, não podem ser tratadas com o mesmo *status* de Estados Nacionais, cujas autoridades responsáveis podem ser perfeitamente identificadas e que possuem responsabilidades claras sobre a ordem e os

eventos internacionais nos quais se vêem envolvidos. Com todos os problemas, o Estado Nacional continua sendo o grande fator de civilização e de civilidade. Foi sob a autoridade dos Estados Nacionais que, nos últimos dois séculos e meio, foi possível fazer avançar em boa parte do planeta, os padrões de educação, ciência e cultura, além do comportamento humanitário até mesmo nos conflitos armados. Mesmo no atual conflito – Israel x Hamas – ninguém espera que ações humanitárias possam brotar do Hamas e de seus aliados ocultos e obscuros, mas apenas do Estado de Israel que, como Estado Nacional organizado, é obrigado a levar consigo o peso das responsabilidades sobre as populações afetadas enquanto o Hamas, por sua parte, podem agir como uma organização fora-da-lei, que atua, sem qualquer restrição moral ou legal, por meio de ataques a civis e negociando a partir de sequestros de civis.

Considerações finais

Nesse quadro, muitos desdobramentos podem ocorrer nas relações internacionais e ao menos duas questões emergem como preocupantes no curto prazo. No plano global, a questão preocupante que emerge é saber como o jogo do equilíbrio de poder será manejado pelas potências em um mundo em que armamentos são cada vez mais letais e mais precisos, enquanto arsenais de destruição em massa estão bastante disseminados, inclusive para potências menores e com visões religiosas e políticas excludentes e radicais. A segunda questão é saber o que nações como o Brasil podem fazer nesse cenário. São nações que continuam sendo chamadas de países em desenvolvimento por não terem aproveitado as sete décadas de relativa paz após a Segunda Guerra Mundial, para construir um poderio econômico e estratégico suficientemente relevantes, e que deixaram o crime organizado se expandir em seus territórios de forma significativa. O que essas nações, que insistiram em permanecer na periferia, podem fazer diante dessa ordem internacional em transformação na qual a diplomacia e o Direito Internacional perdem espaço para o emprego da força de forma crescente?

Referências

CLAUDE, INIS L. *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. Random House, First Edition, 1956

KANT, I. *A Paz Perpétua*. São Paulo: Edições e Publicações do Brasil, 1936 (1ª. edição 1795).

KENNEDY, P. *The Rise and Fall of the Great Powers*. London: Fontana Press, 1989.

MACK, Andrew. Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict, *World Politics*, Vol. 27, (Cambridge University Press, 1975), pp.175-200.

NAU, Henry R. *The myth of america's decline: leading the world economy into the. 1990s*. Nova York: Oxford University Press, 1990.

O'NEILL, J. Building Better Global Economic BRICs. Goldman Sachs Global Economic Paper No. 66, 2001.

WEDGWOOD, C.V. *The Thirty Years War*. London: Ed. PIMLICO, 1992.