

O LIBERALISMO INTERDISCIPLINAR DI/RI NO PÓS-GUERRA FRIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Igor Abdalla Medina de Souza

Seção I – Introdução

Este artigo realiza análise crítica do discurso liberal interdisciplinar construído por teóricos do Direito Internacional (DI) e de Relações Internacionais (RI) no período pós-Guerra Fria. Após a queda do muro de Berlim, acadêmicos liberais interromperam o processo de distanciamento entre DI e RI observado durante a Guerra Fria, que foi marcada pela confluência entre a “decadência do Direito Internacional” (KOSKENNIEMI 2001) e a prevalência do realismo em RI (WALTZ 1979). A partir da análise de três pilares do discurso liberal – institucionalismo neoliberal, a abordagem centrada nas redes de técnicos e a teoria da paz democrática – o argumento é que o novo liberalismo agravou a miopia dos internacionalistas quanto aos efeitos do poder. Dessa forma, o discurso liberal contribui para a naturalização de assimetrias porque toma a economia global como dada, reduzindo sobremaneira o espaço do político, e, ainda, do direito, que é despido do seu papel constitutivo na formação de instituições como os direitos de propriedade e a soberania (FINNEMORE & TOOPE 2001).

Em paralelo à análise de David Kennedy sobre o movimento dos direitos humanos, liberais do pós-Guerra Fria sustentam visão de mundo na qual a economia preexiste à política e esta preexiste ao direito (KENNEDY 2004, p.19). Assim, a economia global nunca é problematizada, a política é reduzida a questões relativamente inócuas e ignora-se o papel do direito na criação de regimes assimétricos. Como observou Philip Alston, apesar de participarem ativamente da “globalização”, os juristas têm deixado de problematizar a ordem global, o que tem resultado em agendas restritas, como aquela proposta por Anne-Marie Slaughter: terrorismo, crime organizado, degradação ambiental, lavagem de dinheiro, falhas bancárias e fraudes em sistemas de seguro (ALSTON 1997, SLAUGHTER 1997). Em RI, Steve Smith asseverou que “no mainstream, política e economia são campos sociais separados”. Os acadêmicos da disciplina tem “excluído de sua análise uma multiplicidade de questões envolvendo poder, violência, morte e distribuição de recursos”, embora “de longe, a maior parte da violência no planeta é econômica em sua origem” (SMITH 2004, p.505-6).

Institucionalistas neoliberais como Robert Keohane pregam que as instituições são instrumentos para que se logrem melhoras no sentido de Pareto, jamais problematizando a ordem global assimétrica que dá lugar aos arranjos normativos e como os mesmos podem acarretar perdas absolutas. Os teóricos institucionalistas não analisam como atores poderosos manipulam os arranjos normativos para atender aos seus interesses, como pode ser observado na maior transformação institucional do pós-Guerra Fria, a criação da OMC, que impôs aos países em desenvolvimento um regime draconiano na quintessencialmente jurídica área de “direitos” de propriedade intelectual. Em vez de questionarem por que os acordos constitutivos da OMC, especialmente o TRIPS, reduzem as exportações e o PIB da África sub-sahariana, a região mais pobre do mundo, teóricos liberais restringem o espaço do político ao novo sistema de resolução de controvérsias, que concentra a atenção dos juristas liberais (SLAUGHTER 2000).

Acadêmicos liberais como Anne-Marie Slaughter advogam a expansão de redes de técnicos, que implementam “melhores práticas”, ou políticas ótimas, inclusive econômicas, sobretudo nos países em desenvolvimento (SLAUGHTER 2004). Essa abordagem não questiona como a visão de mundo dos técnicos econômicos associa-se ao mais célebre conjunto de “melhores práticas”, o chamado Consenso de Washington. Longe de pregar medidas neutras, entretanto, a ortodoxia econômica é responsável por intensa redistribuição de recursos, como se observou no caso da Argentina, o mais notório seguidor das políticas do CW (RAPOPORT 2010, FERRER 2009). Nesse contexto, o espaço da política é virtualmente anulado pela tecnocracia e o *soft law* de instituições como o FMI e o BIRD é instrumentalizado para levar adiante ordem global assimétrica que abre mercados onde os atores poderosos têm vantagem comparativa, como as finanças, e mantém fechadas as áreas em que os países em desenvolvimento tendem a ser mais competitivos, como a agricultura (PNUD 1992, p.1).

Os teóricos da paz democrática - como Michael Doyle e Fernando Téson – assumem que os problemas da paz e segurança internacionais deitam as suas raízes na política doméstica dos Estados. Quando confrontados com crises humanitárias, prevalece a defesa – ainda que em medidas variadas – da ação militar da “comunidade internacional” sobre países assolados por problemas domésticos, ou seja, reduz-se o espaço do político à análise, frequentemente a posteriori, da procedência de intervenções humanitárias de “democracias liberais” em Estados “falidos”. Esse paradigma é visível justamente na crise humanitária sequencial mais ressonante da

década de 1990, a dissolução da Iugoslávia, que culminou na intervenção militar da OTAN – representando a “comunidade internacional” - em favor de Kosovo. Em contraposição a essa representação do discurso liberal, as reformas de mercado pregadas por atores externos como o FMI durante a década de 1980 na Iugoslávia contribuíram decisivamente para as guerras fratricidas dos anos 1990 ao antagonizarem forças locais e enfraquecerem o poder público (CHOSSUDOVSKY 1996, 2003, ORFORD 1997).

O restante do artigo procede à análise dos pilares do liberalismo pós-Guerra Fria, o institucionalismo neoliberal (seção II), a abordagem centrada nas redes de técnicos (seção II) e a paz democrática (seção III), ao que se seguem as conclusões (seção V).

Seção II – Institucionalismo Neoliberal

A contínua prevalência do realismo em RI passou a ser contestada desde a década de 1980 pela perenidade exibida por certos arranjos normativos às expensas das variações dos atributos de poder entre os países. Mais especificamente, à visão geral, segundo a qual haveria declínio da hegemonia norte-americana firmada desde o final da Segunda Grande Guerra, contrapunha-se a constatação de que permanecia em funcionamento a estrutura institucional criada ao final daquele conflito. Esse descompasso representava anomalia empírica do realismo, que considera serem as instituições internacionais sempre o reflexo ou o espelho da distribuição de poder entre os atores do sistema internacional. Nesse contexto, reabriu-se o diálogo entre os teóricos da política e do direito internacionais por meio do estudo dos chamados “regimes internacionais”, cuja abordagem mais influente acabou por coincidir com o processo de síntese observado entre os teóricos realistas e os teóricos liberais que figuraram na edição especial sobre o assunto do periódico *International Organization* (36, 2, 1982).

O referido volume congregava alguns dos teóricos mais influentes de RI, entre os quais o liberal Robert Keohane e o realista Stephen Krasner, que formulou, no artigo de abertura, o conceito dos regimes internacionais que se tornaria difundido na disciplina. Segundo Krasner, os regimes podem ser definidos como “os conjuntos, implícitos ou explícitos, de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais” (KRASNER 1982, p.2). Apesar de a definição dos regimes internacionais transparecer a aproximação com o objeto de estudo do DI, a

metodologia causalista associada ao positivismo científico traía um espaço reduzido para as normas internacionais, concebidas como “variáveis intervenientes” entre as “variáveis causais básicas” (poder e interesses) e os resultados da política internacional.

Conforme afirmaram Friedrich Kratochwil e John Ruggie (1986, p.356):

“Normas podem ‘guiar’ o comportamento, podem ‘inspirar’ o comportamento, podem ‘racionalizar’ o comportamento, podem expressar ‘expectativas mútuas’ sobre o comportamento, ou podem ser ignoradas. Mas elas não correspondem a uma causa, no sentido em que um projétil de arma de fogo ao atravessar o coração causa a morte, ou um surto incontrolado na oferta de dinheiro causa inflação... O impacto das normas dentro dos regimes internacionais não é um processo passivo, que pode ser apreendido de forma análoga às leis newtonianas que governam a colisão entre dois corpos. Assim, a prática comum de tratar-se as normas como ‘variáveis’ – sejam elas independentes, dependentes, intervenientes, ou o que quer que seja – deve ser severamente repreendida...”.

Em sequência ao volume sobre regimes internacionais, Robert Keohane (1984) voltou-se para as instituições internacionais e acabou por criar a teoria institucionalista neoliberal. Keohane apagou estrategicamente a dicotomia conflito/cooperação ao propor que a harmonia de interesses torna a cooperação e as instituições desnecessárias, donde se conclui que a cooperação tem sempre lugar à sombra do conflito. Assumindo a existência de interesses comuns de fundo entre os Estados, as instituições poderiam auxiliá-los a remediar problemas políticos de ação coletiva derivados da anarquia internacional. As instituições, ao reduzirem os custos de transação e a assimetria de informações, permitiriam aos Estados passarem de equilíbrios sub-ótimos a situações eficientes no sentido de Pareto. Apesar de despidas de fundações morais ou legais, a associação das instituições à problemática da cooperação entre os Estados introduziu um viés favorável à sua difusão, pois, se as instituições levam a resultados mutuamente benéficos, não há razão para que não se pense nelas como algo “bom”.

O arcabouço teórico que liga as instituições a melhoras de Pareto permite que acadêmicos liberais analisem-nas sem questionar as suas assimetrias. O institucionalismo neoliberal racionalizava a ordem pós-1945 ao apontar a sua desejabilidade geral em momento no qual se acreditava haver declínio da hegemonia dos EUA. Esse pano de fundo normativo enviezava o institucionalismo na direção da manutenção da ordem em detrimento de outros objetivos, como a justiça distributiva. Como observou Susan Strange sobre os teóricos dos regimes, eles “tendem a tomar como dadas as formas como as coisas são geridas na economia internacional de mercado sem questionar a razão pela qual certos princípios, normas e regras prevaleceram e não outros”. Os institucionalistas não somente deixavam de problematizar a ordem global então emergente, mas também sustentavam visão

superficial do direito, que herdava da abordagem dos regimes o espaço estreito dado aos elementos normativos. A não-problematização da economia e a visão superficial do direito não impedem que Anne-Marie Slaughter (1993, p.220) sustente que:

“Apesar de frustrante para vários juristas internacionais, a insistência dos primeiros teóricos dos regimes em derivar uma teoria das instituições internacionais a partir de premissas realistas foi um movimento estratégico sagaz dentro da ciência política. Ao reinventarem o Direito Internacional na linguagem da escolha racional, eles descartaram o tradicional debate ‘realistas x idealistas’. ‘Eficiência e transparência’ dificilmente podem ser concebidas como sentimentos legalistas ou moralistas”.

A análise do regime de comércio internacional, justamente o ponto de referência para a conceituação dos regimes internacionais nos anos 1980, sugere que liberais do DI e de RI tomam como dada a desejabilidade da OMC para todos os signatários dos acordos de Marrakesh. Informados por conceito superficial de direito, os teóricos liberais não problematizam os acordos constitutivos da OMC e concentram-se sobre os aspectos operacionais do órgão de solução de controvérsias. Juristas e acadêmicos de RI como Anne-Marie Slaughter (2000), Richard Shell (1995, 1996), Judith Goldstein e Lisa Martin (2000) reduzem o espaço da política na área comercial ao novo Entendimento de Solução de Disputas. Perdem-se de vista como os Estados Unidos e a Comunidade Européia moldaram as normas da OMC, que, apesar de apresentar abertura ínfima, senão nula, no setor de agricultura (HATHWAY & INGCO 1995), contém acordo draconiano em propriedade intelectual precisamente no momento em que os ativos imateriais assumem papel de ponta na hierarquia da economia global.

Na prática, os EUA e a CE usaram o seu poder de mercado (SELL 1995, p.322) para transformar a Rodada Uruguai em instância de hipocrisia organizada (STEINBERG 2002). Os acordos da OMC foram apresentados como contrato de adesão aos países em desenvolvimento (OSTRY 2000, p.287), que aderiram à integralidade das normas devido à cláusula *single undertaking* (FINGER & SCHULER 2000, p. 513) e à terminação - pelos EUA e pela EC - das suas obrigações no GATT 1947 (STEINBERG 2002, p.360). As estimativas da Rodada Uruguai apontam que os EUA, a EC e o Japão saíram como vencedores, legando perdas absolutas a países de menor desenvolvimento relativo (HARRISON, RUTHERFORD & TARR 1995). O TRIPS estipula nível de proteção que jamais teve lugar nos países desenvolvidos em estágios anteriores de industrialização (CHANG 2002). O acordo acarreta pesadas transferências de royalties, prejudica áreas vitais como educação e saúde (BALASUBRAMANIAM 2002, KHOR 2002) em regiões pobres e demanda reformas que, além de custosas, não trarão benefícios em termos de produtividade (FINGER & SCHULER 2000, p.511).

Quando juristas liberais, como o consultor do GATT Ernst-Ulrich Petersmann, abordam os direitos de propriedade, suas prescrições resultariam no agravamento das assimetrias impressas nos acordos da OMC. Petersmann (2000, 2002) tem advogado a incorporação dos “direitos humanos” e a constitucionalização do arcabouço normativo da OMC. Ocorre que a definição de direitos humanos de Petersmann, dedicado seguidor de Friedrich Hayek, não contempla qualquer direito econômico ou social. Sintomaticamente, o único “direito” propriamente dito no esquema de Petersmann é o direito à propriedade (PICCIOTTO 2002, p.211-4). Caso implementadas, as idéias de Petersmann somente congelariam desigualdades por meio da voz legitimadora da doutrina dos direitos humanos. A circunstância de que Petersmann desempenhou papel burocrático importante no sistema GATT durante a Rodada Uruguai contribui para explicar a inserção de propriedade intelectual – que historicamente se associa não somente a formas de mercado não-competitivas, mas ao protecionismo comercial (PENROSE & MACHLUP 1950) – no supostamente liberalizante regime de comércio.

A plataforma de Petersmann, que inclui a elevação do direito ao comércio ao estatuto de direito humano, é ilustrativa do grau em que o liberalismo atual diverge da formulação clássica de Immanuel Kant. Embora Kant visse no comércio efeitos pacificadores, o terceiro artigo para a paz perpétua traz nota de cautela, pois o imperialismo se fundava sobre o suposto direito que as grandes potências da época – Grã-Bretanha e Holanda - teriam de comercializar com países fracos. Segundo Kant, a busca ilimitada do lucro por parte do mais forte seria “uma injustiça que estaria sendo levada a dimensões pavorosas”. Enquanto liberais contemporâneos como Petersmann propõem que o direito ao comércio seja considerado um direito humano, como observou Beate Jahn (2005, p.192), Kant “não estabelece, ao contrário, limita esse direito”:

“O comércio e outras formas de interação somente podem ser instrumentos para a consecução de objetivos morais se eles são acordados voluntariamente por todas as partes... interesses privados no interior de Estados capitalistas continuam a perseguir a abertura de mercados alhures, e continuam a angariar o suporte dos seus governos, por meio de arranjos bilaterais e multilaterais – ajuda condicional, FMI e a OMC. Apesar de os últimos serem mecanismos formalmente ‘voluntários’, para todos os efeitos práticos, eles são ‘impostos’ em razão da desesperada dependência econômica de muitos países em desenvolvimento”.

Seção III – A abordagem Gerencial Centrada nas Redes de Técnicos

A consolidação definitiva da “globalização”, em substituição ao paradigma da Guerra Fria, abriu espaço para ataques mais ambiciosos à teoria realista de RI por parte

de teóricos liberais como Andrew Moravcsik. Moravcsik tem proposto nova versão da teoria liberal cuja premissa é que “os atores fundamentais da política internacional são membros os indivíduos e grupos privados” em um mundo no qual a soberania está em declínio, pois “o Estado não é um ator, mas uma instituição representativa, constantemente sujeita a captura e recaptura” (1997, p.518). À medida que o novo paradigma da “globalização” lançava DI e RI em crise disciplinar (KRATOCHWIL 2010, p.120), Anne-Marie Slaughter tem comandado estudos interdisciplinares liberais que utilizam como matéria-prima a teoria de Moravcsik. Em importante artigo para o debate interdisciplinar, Slaughter (1993) propôs agenda dual contemplando o institucionalismo neoliberal e a teoria de Moravcsik como fontes de cooperação DI RI.

A agenda dual concretizou-se, na prática, quando Moravcsik e Slaughter juntaram-se a teóricos institucionalistas – principalmente Robert Keohane – na edição especial da *International Organization* dedicada à “legalização” da política internacional (54, 3, 2000). O conceito de “legalização”, derivado da teoria legal de H. H. Hart e que se subdividia nas dimensões da obrigação, da precisão e da delegação, foi empregado para caracterizar os regimes internacionais entre os extremos do *hard law* e da anarquia. Repetindo o institucionalismo neoliberal, entretanto, a visão empobrecida do direito exageradamente concentrada em tratados e resoluções de disputas impede compreensão mais acurada de como o poder molda o sistema internacional. Como afirmaram Martha Finnemore e Stephen Toope (2001) sobre o estudo da “legalização”, o conceito burocrático, contratualista e regulatório do direito ignorava objetos tão fundamentais como os costumes internacionais, distorcendo problemas substantivos como personalidade legal, responsabilidade do Estado, direitos humanos e uso da força.

Embora Andrew Moravcsik (1998) tenha aperfeiçoado a visão liberal das instituições ao analisar a integração européia, a ordem econômica global jamais é problematizada. Ainda que Moravcsik assuma em seus escritos mais recentes que “a condição universal da política mundial é a *globalização*” (2008, p.234, 2010, p.1, ênfase no original), a ordem econômica é um dado da realidade no sentido de que não se investigam os efeitos distributivos da “globalização”, que é reduzida ontologicamente à mera fonte de incentivos e constrangimentos. Como consequência, a proposta interdisciplinar de Slaughter/Moravcsik agrava os vieses normativos e analíticos dos internacionalistas liberais, que incorporam o direito ou a política que é eivado(a) com as mesmas premissas que impedem o escrutínio das relações de poder subjacentes à

economia global. Como afirmou Martti Koskenniemi (2001, pp.448-9), “a proposta de estudos interdisciplinares não pode ser dissociada dos tipos de sociologia e ética que são advogados”, porque “a sociologia é sempre carregada normativamente, e carregada de forma a subscrever uma constelação produzida anteriormente pelo poder”.

Os esforços teóricos próprios de Anne-Marie Slaughter têm sido direcionados à abordagem gerencial do direito que se concentra sobre as “redes de técnicos”. A “nova ordem mundial” pregada por Slaughter (2004) é marcada por sistema de governança global no qual o Estado se desagrega em redes de técnicos, que difundem “melhores práticas” por todo o mundo. A visão tecnocrática do direito é visível quando “melhores práticas” assumem caráter de neutralidade e universalidade, dispensando a análise das assimetrias que resultam das políticas das redes de técnicos. Conforme asseverou David Kennedy (2002, pp.93-4), a noção de “melhores práticas” invoca associação com “necessidade prática e eficiência em lugar de posições políticas e distribuição”, de forma que “fazedores de política na esfera internacional falam muito mais da ‘melhor’ política ou prática que de vencedores e perdedores”. Kennedy (Idem, 68) acrescenta que os fazedores de política internacional “aspiram à inoculação contra a quebra de ovos que acompanha toda governança e governo, porque simplesmente não há política que não distribua. Nesse sentido, a governança internacional é um exercício de poder”.

Anne-Marie Slaughter, entretanto, dá pistas sobre assimetrias nas redes de técnicos quando propõe que as “melhores práticas” seriam transmitidas desde os países desenvolvidos aos países em desenvolvimento (2004, p.19). As redes de técnicos desvelam caráter intervencionista a partir do momento em que se destinam não somente à transmissão de conhecimento, mas também à implementação de políticas em países recalcitrantes, pois Slaughter acredita que “um grande obstáculo à regulação efetiva é a incapacidade de muitos países em transformar regras escritas em comportamento” (Idem, p.4). Como se houvesse dúvidas quanto ao destinatário das suas prescrições, Slaughter explicita que o novo sistema de governança global “seria particularmente atrativo para os Estados Unidos”, permitindo ao país empregar a sua influência em Estados “falidos, vulneráveis ou transitórios” (SLAUGHTER 2004, pp.4-5). Dessa forma, não surpreende que “melhores práticas” sejam, em última instância, as práticas dos EUA, ainda mais quando se considera que os usos da potência hegemônica estão congenitamente imersos em retórica humanista (KRATOCHWIL 2010, p.135).

Sintomático de que “melhores práticas” correspondem às práticas dos EUA é que o mais célebre conjunto de ditas medidas denomina-se Consenso de *Washington*. Originalmente criado para os países latino-americanos nos anos 1980, o CW expandiu seu escopo com o fim da Guerra Fria e contribuiu para a liberalização financeira iniciada pelos EUA e pelo Reino Unido, que buscaram capitalizar a vantagem em finanças ao abrir mercados de capitais (HELLEINER 1994, p.4). Ao redor das diretrizes liberalizantes do CW convergiram não somente o Tesouro dos EUA, mas também o FMI e o BIRD, que reverteram o keynesianismo congênito para eivar o seu *soft law* na ortodoxia do neoliberalismo econômico. O neoliberalismo econômico invocava a liberdade humana – equiparando-a à liberdade de mercado - e moldava problemas com base em mantras como “contenção de déficit” e “combate à inflação” a expensas de variáveis como nível de emprego. O CW, que condicionou a perspectiva dos técnicos em economia (GILL & LAW 1989), era congruente com os interesses hegemônicos, implicava larga transferência de recursos e abria o caminho para crises especulativas.

A análise econômica da Argentina, que desde o golpe militar de 1976 se tornou o maior receptor das políticas neoliberais posteriormente alcunhadas CW, demonstra como é ingênua a proposição liberal segundo a qual técnicos neutros aplicam “melhores práticas” em países em desenvolvimento. A tentativa dos militares de integrar o país na economia global, com o suporte de técnicos de instituições internacionais que aplicavam *soft law* na forma de condicionalidades, deliberadamente transferiu recursos da base industrial peronista – os trabalhadores diminuíram a sua participação na renda nacional de 45% para 26% já no período 1976-1983 - na direção dos setores favoráveis ao regime e conectados à economia global – finanças e agricultura de exportação (RAPOPORT 2009, p.646). Como afirmou o economista Aldo Ferrer (2010, pp.387-8), que conceituou o período 1976-2002 como “hegemonia neoliberal” na Argentina:

“O golpe militar teve lugar em cenário internacional no qual a conclusão do ‘período de ouro’ deu lugar à substituição do paradigma keynesiano pelo neoliberal nos países centrais. Esses países não somente mudaram a orientação de suas políticas, mas voltaram a operar com relação aos países da periferia com base na velha premissa de que eles eram os depositários da racionalidade econômica e, como consequência, detinham as receitas adequadas para resolver os problemas dos países em desenvolvimento na América Latina, Ásia e África. Organizações multilaterais – FMI, BIRD e GATT – constituíram instrumentos para a construção de ordem global que era condicionada pelos interesses dos países centrais. A globalização, portanto, incluía dimensão ideológica, assim como *condicionalidades* que eram uma função da posição dominante dos países centrais”.

A administração Menem (1989-1999) aprofundou o modelo neoliberal por meio da convertibilidade um peso/um dólar (BONELLI 2004, p.55), que era financiada por

crescente e, em última instância, insustentável endividamento externo. A aplicação de medidas neoliberais desde 1976 deixou legado pavoroso: PIB errático com queda per capita de 30% em 1976-2002 (FERRER 2010, p.427), distribuição de renda piorada (RAPOPORT 2010, p.885), mais de 57% da população abaixo da linha da pobreza em 2002 e dívida de 144 bilhões de dólares, que deu lugar ao maior default da história mundial no fim de 2001. A incorporação acrítica do CW criou “viseiras ideológicas” (TENEMBAUM 2004) que impediram os técnicos econômicos – argentinos e estrangeiros – de remediar, e até mesmo agravou, a crise durante a administração De La Rúa (EICHENGREEN 2001, KRUGMAN 2002, STIGLITZ 2002). A aceitação do CW é tão dogmática que, mesmo após a crise, técnicos econômicos concluem que a Argentina entrou em colapso porque não aplicou as medidas neoliberais com rigor suficiente (MUSSA 2002, JONAS 2002, FMI 2004, TANZI 2007).

O caso argentino elucida os perigos derivados da noção de que técnicos devem gerenciar economias nacionais com base em “melhores práticas”. A abordagem gerencial do liberalismo pós-Guerra Fria vai ao encontro do neoliberalismo econômico, que restringe sobremaneira os espaços de deliberação política em favor de técnicos e mecanismos que constitucionalizam as práticas alinhados aos interesses hegemônicos (GILL 1995). Apesar de os liberais atuais repetirem de forma cansativa a necessidade de expandir a democracia, o discurso liberal, para todos os efeitos práticos, diverge fundamentalmente da ênfase que Immanuel Kant imprimiu em elementos como a forma democrática de governo e a autonomia dos atores políticos enquanto seres morais. A universalização das práticas dos atores mais poderosos, que instrumentalizam o *soft law* das instituições internacionais sob a voz legitimadora da tecnocracia, reduz o espaço para decisões políticas (KRATOCHWIL 2010) no terceiro mundo, substituindo a ênfase kantiana no consentimento e nas atividades legislativas pelo governo dos técnicos.

Seção IV – Paz Democrática

Nos assuntos relativos à paz e segurança, liberais contemporâneos como Anne-Marie Slaughter, Andrew Moravcsik, Fernando Tésou e John Rawls convergem ao redor da tese de que democracias não guerreiam in entre si. A literatura sobre a paz democrática - que se iniciou com Dean Babst (1972), Melvin Small e David Singer (1976), e, principalmente, Michael Doyle (1983 a,b) - procedeu à ruptura com a teoria

realista sistêmica de RI à medida que deslocou para a política doméstica dos Estados a ênfase das causas dos conflitos. Como propôs Moravcsik (1992, p.6), “os atores fundamentais da política internacional são os membros das sociedades domésticas”. Essa mudança coincidiu com a tentativa dos fazedores de políticas de modificar as normas sobre o uso da força em momento no qual conflitos domésticos substituíam as guerras interestatais clássicas. Nesse contexto, liberais do pós-Guerra Fria incumbiram-se de formular o argumento para a intervenção humanitária de “democracias liberais” para lidar com problemas domésticos em Estados “falidos” (SLAUGHTER 2000, p.83).

Ao lançar luz sobre a política doméstica, os teóricos liberais distinguem entre “democracias liberais” e Estados “não-liberais”, sejam eles “falidos”, “autocráticos”, “transicionais” ou mesmo “fora da lei”. Slaughter propõe que as democracias liberais formam “zona de direito” entre si, cujo paradigma seria a integração europeia (1998, p.373). John Rawls (1999) defende que as democracias liberais têm o “direito de intervir” contra regimes “não-decentes” quando há violações maciças de direitos humanos. Em lugar algum, entretanto, os teóricos liberais definem de maneira criteriosa quais Estados, em quais períodos, são democracias liberais. Doyle (1983) considera os EUA a única democracia liberal por todo o período coberto por sua análise, enquanto o elenco de Slaughter corresponde aos países desenvolvidos: EUA, Canadá, os países centrais da UE, Japão, Austrália e Nova Zelândia (ALVAREZ 2001). Como apontou Susan Marks (1997, p.469), os esquemas de Slaughter e Doyle não são compatíveis com classificação fluida, pois a paz democrática somente é possível porque há diferença de natureza, e não apenas de grau, entre os Estados. Jose Alvarez (Idem, p.194) acrescenta:

“Enquanto críticos pós-coloniais da teoria liberal enfocam nas inadequações, pontos cegos e vieses de uma abordagem que exclui grandes partes da Ásia, da África e da América Latina da ‘zona do direito’, poucos notaram outra omissão óbvia: os EUA. Apesar de os liberais assumirem que os EUA são o exemplo mais preeminente de Estado liberal, é difícil sustentar que os EUA abordam as suas obrigações oriundas de tratados de acordo com as premissas liberais. Ao contrário, é demonstravelmente falso que os EUA celebram tratados com parceiros liberais que se caracterizam por ‘profunda’ cooperação ou formas de resolução de disputas verticais, ou mesmo horizontais, ou que, na medida em que os EUA aceitem tais obrigações, façam-no majoritariamente em relação a democracias liberais”.

Contrariando o discurso liberal, de fato, os EUA não aplicam domesticamente a maioria das normas de direitos humanos, incluindo as Convenções sobre Tortura e Genocídio, assim como se recusaram a aderir ao TPI, o Tratado de Minas Terrestres e votaram contra todos os aliados da OTAN, e junto a países como Coreia do Norte e Líbia, contra a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Não há sinais de que os EUA ratifiquem a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, que é o

equivalente hemisférico ao sistema que Slaughter considera o melhor exemplo de regime entre Estados Liberais: a Convenção Europeia de Direitos Humanos. A visão de Slaughter sobre a UE também é problemática, pois há observável lacuna na aplicação de direitos econômicos e sociais na Europa (ALSTON 2002). Somente por ótica que não problematiza aspectos econômicos é que se pode elevar a UE a exemplo de liberalismo, pois, ainda hoje, cerca de metade do orçamento do bloco é gasta em subsídios à produção e exportação agrícolas, com impactos deletérios para países pobres.

Em contraste com a ousada defesa de intervenções humanitárias feita por liberais como John Rawls, a retórica na área econômica é tímida ao ponto de ser reduzida a apelo abstrato por condições justas de comércio (1999), como se os subsídios colossais das democracias “liberais” não fossem por vezes tão danosos quanto às violações convencionais de direitos humanos. A abordagem liberal, com efeito, trai visão acrítica da economia global, que frequentemente está por detrás da eclosão das crises humanitárias que se buscam remediar com intervenções militares. Além disso, o enfoque liberal sobre a legalidade de intervenções militares reflete a superficialidade do conceito de direito, pois se ignoram conceitos jurídicos ontologicamente precedentes, como a própria idéia de soberania. Ao culparem a soberania pela eclosão de crises humanitárias, juristas liberais esquecem-se que, longe de ser um dado da realidade, a soberania em sua forma absoluta é uma construção jurídica (SCHMIDT 1998). Crises humanitárias pressupõem outros conceitos normativos, nenhum dos quais é simples descrição da realidade. Como afirmou Martti Koskenniemi (1995-6, p.468):

“Eventos políticos nunca são simples atos físicos praticados por pessoas comportando-se empiricamente de uma forma ou de outra. Eles existem em relação a um código normativo compartilhado de significados. Enviar tropas a outro país não é uma descrição completa de um evento. Conceitos normativos como ‘agressão’, ‘legítima defesa’, ‘contramedida’, ‘soberania territorial’ ou ‘peacekeeping’ não são apenas descrições desinteressadas dos eventos”.

A dissolução da Iugoslávia, que levou às mais complexas operações de paz da história da ONU e aos primeiros combates da OTAN desde a sua fundação, revela os limites da representação liberal das crises humanitárias. A noção de que o colapso da Iugoslávia se deveu somente a fatores domésticos não resiste à análise de como atores externos, como o FMI, participaram ativamente do processo de reformas de mercado dos anos 1980, que visavam integrar o país na ordem global, mas antagonizaram atores domésticos, enfraqueceram o poder público em período de recessão (ORFORD 1997) e contribuíram para o colapso do conceito de socialismo iugoslavo (JOVIC 2009). A agenda nacionalista de Slobodan Milosevic fortaleceu-se precisamente a partir do

descontentamento gerado pelas reformas de austeridade, que desarticularam a economia iugoslava. A participação de atores externos lançando as bases para a ascensão de regimes nacionalistas nos Bálcãs foi apagada do imaginário coletivo pela tese equivocada de que as guerras tiveram origem em “ódios étnicos” (CHOSSUDOVSKY 1996), que foram mais consequência do que causa dos conflitos (WOODWARD 1995).

Ao concentrarem-se sobre ações militares, especialmente no caso de Kosovo, os teóricos liberais perdem de vista como as grandes potências utilizaram o vocabulário do direito internacional para moldar eventos conforme suas agendas. O que era uma guerra civil derivada de processo mais profundo de desintegração socioeconômica (CHOSSUDOVSKY 1996) transformou-se em sucessivas guerras de agressão, e mesmo genocídio, perpetrados pela Sérvia, a partir de interpretação seletiva (BOYD 1995) e cobertura parcial da imprensa (BROCK 1993-4), que, renunciando o que ocorreria no Iraque, apenas corroborava a versão oficial dos fatos. Teve lugar sequência shakespeariana de conflitos na Iugoslávia, pois, ao reconhecerem a Eslovênia após a primeira das guerras de sucessão, as potências ocidentais deixaram à Croácia a guerra como único caminho para a independência (SILBER & LITTLE 1999). Ao reconhecerem a Croácia, legaram o mesmo destino à Bósnia (GLENNY 1996); finalmente, após Dayton, os kosovares substituíram a resistência passiva pelo uso da força como forma de precipitar a intervenção dos EUA/ OTAN (KUPERMAN 2008).

É sintomático da miopia liberal que Kosovo seja considerado exemplo paradigmático de intervenção humanitária, pois a guerra que eclodiu na província demonstra justamente os limites do intervencionismo liberal. A história das guerras anteriores da sucessão iugoslava repetiu-se como farsa e os kosovares aplicaram métodos flagrantemente destinados a atrair a intervenção armada das potências ocidentais (MARSH & HEPPNER 2003), que, agindo ilegalmente à revelia do CSNU, valeram-se da tese dos antigos “ódios étnicos” para representarem a operação militar contra a Sérvia como a ação de uma iluminada “comunidade internacional” em Estado “falido”. O que o caso de Kosovo ilustra é que o discurso liberal, ao distinguir entre Estados “liberais” e “não-liberais”, contribui na definição das áreas do globo abertas à intervenção militar e quais são os atores autorizados a empregar violência em nome de ideais humanitários e da ordem. As potências ocidentais podem não somente piorar crises com intervenções “humanitárias”, mas mesmo criar conflitos que não existiriam devido ao efeito dos prospectos de auxílio militar nas estratégias das partes.

A defesa que teóricos liberais contemporâneos fazem das intervenções “humanitárias” à margem do direito internacional vira de cabeça para baixo a ênfase que Immanuel Kant atribuiu não somente ao primado do direito, mas também ao princípio da não-intervenção, previsto no quinto artigo preliminar da paz perpétua. Como o grande filósofo alemão teria previsto, ao agir à margem do direito, as grandes potências tendem a deteriorar ainda mais a paz e segurança internacionais, sob a voz legitimadora dos teóricos liberais, que, apesar da conexão histórica entre o liberalismo internacionalista e o primado do direito, não se furtam a endossar o uso da força militar sem o preenchimento dos requisitos legais, em particular a aprovação prévia do CSNU.

Seção V - Conclusão

O discurso liberal pós-Guerra Fria tem agravado a incapacidade dos acadêmicos de RI e do DI de apreender os efeitos do poder no sistema internacional. As premissas segundo as quais as instituições internacionais são instrumentos para atingirem-se resultados mutuamente benéficos, técnicos neutros implementam “melhores práticas” e crises humanitárias são exclusivamente causadas por fatores domésticos não resistem ao escrutínio empírico de casos contundentes como a criação da OMC, a crise argentina (2000-2) ou o colapso da Iugoslávia. Apesar de invariavelmente invocarem o pensamento de Immanuel Kant em suporte de suas ideias, os teóricos liberais contrariam uma por uma as prescrições do filósofo alemão, ao ratificarem a busca incessante do lucro pelos atores poderosos via comércio internacional, ao endossarem a universalização coercitiva das práticas da potência hegemônica, conceituadas como “melhores práticas” e difundidas por meio do *soft law* de instituições internacionais, ou advogando intervenções militares contrárias ao direito internacional em nome de princípios humanitários e da ordem internacional.

Como o liberalismo pós-Guerra Fria revela-se, em última instância, uma construção discursiva alinhada com os interesses das potências dominantes, a emergência de novos atores como Brasil e Índia a posições de poder no cenário internacional deve ser acompanhada por agenda alternativa que problematize a ordem global e produza visão mais sofisticada de como o direito participa na construção assimétrica do sistema internacional. Essa agenda advogaria a abertura do comércio em áreas nas quais os países mais pobres tendem a ter vantagem comparativa,

especialmente a agricultura, em detrimento do sistema desigual e regressivo insculpido no regime da OMC. Além disso, a agenda alternativa invocaria a ausência de conexões claras entre variáveis como abertura financeira e crescimento econômico para dar maior liberdade aos países para implementarem políticas compatíveis com as suas necessidades em lugar de apenas seguirem padrões hegemônicos. Em termos do uso da força, é categoricamente necessário que intervenções militares obedeçam aos requisitos legais do direito internacional, sob pena de ações supostamente baseadas em princípios humanitários terminarem por deteriorar a paz e a segurança internacionais.

Referências Bibliográficas

Alston, Philip. “Resisting the Merger and Acquisition of Human Rights by Trade Law: A Reply to Petersmann”. *European Journal of International Law* 13 (2002)

_____. “The Myopia of the Handmaidens: International Lawyers and Globalization”. *European Journal of International Law* 3 (1997)

Alvarez, Jose. “Do Liberal States Behave Better? A Critique of Slaughter’s Liberal Theory”. *European Journal of International Law* 12 (2001)

Babst, Dean. “A Force for Peace”. *Industrial Research*, April (1972).

Balasubramaniam, Kumariah. “Access to Medicines: Patents, Prices and Public Policy – Consumer Perspectives”, In Drahos, Peter and Ruth, Mayne (eds.) *Global Intellectual Property Rights – Knowledge, Access and Development*. New York, Palgrave Macmillan (2002)

Bonelli, Marcelo. *Un País En Deuda– La Argentina y su Imposible Relación con el FMI*. Buenos Aires, Grupo Planeta (2004)

Boyd, Charles. “Making Peace with the Guilty – The Truth about Bosnia”. *Foreign Affairs* 74, 5

Brock, Peter. “Dateline Yugoslavia: The Partisan Press”. *Foreign Policy* 93 (1993-4)

Chang, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder – Developmental Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press (2002)

Chossudovsky, Michel. *The Globalization of Poverty and the New World Order*. Global Research, Center for Research on Globalization (2003)

_____. “Dismantling Former Yugoslavia: Recolonizing Bosnia”. *Economics & Policy Weekly* (1996)

Doyle, Michael. “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”. *Philosophy and Public Affairs* 12, 3-4 (1983 a, b)

Eichengreen, Barry. “Argentina After the IMF”. Mimeo (2001)

Ferrer, Aldo. *La Economía Argentina – Desde Sus Orígenes Hasta Principios Del Siglo XXI*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica (2010)

Finger, Michael and Schuler, Philip. “Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge”. *World Economy* 24, 4 (2000)

Finnemore, Martha. Toope, Stephen. “Alternatives to ‘Legalization’: Richer Views of Law and Politics”. *International Organization* 55, 3 (2001)

Gill, Stephen. “Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism”. *Millennium* 24, 3 (1995)

_____ and Law, David. “Global Hegemony and the Structural Power of Capital”. *International Studies Quarterly* 33 (1989)

Glenny, Misha. *The Fall of Yugoslavia – The Third Balkan War*. New York, Penguin Books (1996)

Goldstein, Judith and Martin, Lisa. “Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note”. *International Organization* 54, 3 (2000)

Harrison, Glenn, Rutherford, Thomas and Tarr, David. “Quantifying the Uruguay Round”, In Martin, Will and Winters, Alan (eds.) *The Uruguay Round and the Developing Economies*. Washington D.C, World Bank (1995)

Hathaway, Dale and Ingco, Merlinda. “Agricultural Liberalization and the Uruguay Round”, In Martin, Will and Winters, Alan (eds.) *The Uruguay Round and the Developing Countries*. Washington D.C., World Bank (1995)

Helleiner, Eric. *States and the Emergence of Global Finance - From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, Cornell University Press (1994)

Independent Evaluation Office (IMF). “The IMF and Argentina 1991-2001”. Washington D.C., International Monetary Fund (2004)

Jahn, Beate. “Kant, Mill and Illiberal Legacies in International Affairs”. *International Organization* 59, 1 (2005)

Jonas, Jiri. “Argentina: The Anatomy of a Crisis”. Bonn, Center for European Integration Studies (2002)

Jovic, Dejan. *Yugoslavia – A State that Withered Away*. West Lafayette (Indiana), Purdue University Press (2009)

Kennedy, David. *The Dark Sides of Virtue - Reassessing International Humanitarianism*. Princeton, Princeton University Press (2004).

_____ “The Politics of the Invisible College: International Governance and the Politics of Expertise”, In Fuchs, D.A. and Kratochwil, F. (eds.) *Transformative Change and Global Order: Reflections on Theory and Practice*. Munster, Lit Verlag (2002)

Keohane, Robert. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, Princeton University Press (1984)

Khor, Martin. “Rethinking Intellectual Property Rights and TRIPS”, In Drahos, Peter and Ruth, Mayne (eds.) *Global Intellectual Property Rights – Knowledge, Access and Development*. New York, Palgrave Macmillan (2002)

Koskenniemi, Martti. *Gentle Civilizer of Nations - The Rise and the Fall of International Law*. Port Chester, Cambridge University Press (2001)

_____ “The Place of Law in Collective Security”. *Michigan Journal of International Law* 17 (1995-6)

_____ *From Apology to Utopia – The Structure of International Legal Argument*. Helsinki, Finnish Lawyers’ Publishing Company (1989)

Krasner, Stephen. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”. *International Organization* 36, 2 (1982)

Kratochwil, Friedrich. “How (II)liberal is the Liberal Theory of Law? Some Critical Remarks on Slaughter’s Approach”. *Comparative Sociology* 9 (2010)

_____ and Ruggie, John Gerard. “International Organization: A State of the Art on an art of the State”. *International Organization* 40, 4 (1986)

Krugman, Paul. “Crying with Argentina”. *The New York Times*, January 1 (2002)

Kuperman, Alan. “The Moral Harzard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans”. *International Studies Quarterly* 52 (2008)

Marks, Susan. “The End of History? Reflections on Some International legal Theses”. *European Journal of International Law* 3 (1997)

Marsh, Christopher and Heppner, Mark. “When Weak Nations Use Strong States: The Unintended Consequences of Intervention in the Balkans”. *Nationalities Papers* 31, 3 (2003)

Moravcsik, Andrew. “The New Liberalism”, In Christian Reus-Smit and Duncan Snidal (eds). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford, Oxford University Press (2008)

_____ *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, Cornell University Press (1998)

_____ “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”. *International Organization* 51, 4 (1997)

_____ “Liberalism and International Relations Theory”. Mimeo (1992)

Morgenthau, Hans. *Politics among Nations – The Struggle for Power and Peace*. Brief Edition, Macgraw Hill (1993)

_____ “Positivism, Functionalism and International Law”. *The American Journal of International Law* 34, 2 (1940)

Mussa, Michael. *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*. Washington D.C., Institute for International Economics (2002)

Orford, Anne. “Locating the International: Military and Monetary Interventions after the Cold War”. *Harvard International Law Journal* 38, 2 (1997)

Ostry, Sylvia. “The Uruguay Round North-South Grand Bargain: implications for future negotiations”, In Kennedy, D. and Southwick, J. (eds.) *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honor of Robert E. Hudec*. New York, Cambridge University Press (2002)

Penrose, Edith and Machlup, Fritz. “The patent controversy in the nineteenth century”. *Journal of Economic History* X, 1 (1950)

Petersmann, Ernst-Ulrich. “Time for a United Nations ‘Global Compact’ for integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from the European Integration”. *European Journal of International Law* 13 (2002)

_____ “The WTO Constitution and Human Rights”. *Journal of International Economic Law* 3 (2000)

Picciotto, Sol. “Defending the Public Interest in TRIPS and the WTO”, In Drahos, Peter and Mayne, Ruth. *Global Intellectual Property Rights – Knowledge, Access and Development*. New York, Palgrave Macmillan (2002)

PNUD. New York, *Human Development Report* (2002)

Rapoport, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires, Emecé (2009)

Rawls, John. *The Law of Peoples*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press (1999)

_____ *A Theory of Justice*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press (1971)

Ruggie, John Gerard. “International Responses to Technology: Concepts and Trends”. *International Organization* 29, 3 (1975)

Schmidt, Brian. *The Political Discourse of Anarchy – A Disciplinary History of International Relations*. Albany, State University of New York (1998)

Sell, Susan. “Intellectual Property Protection and Antitrust in the Developing World: Crisis, Coercion and Choice”. *International Organization* 49, 2 (1995)

Shell, Richard. “Trade Legalism and International Relations Theory: An Analysis of the World Trade Organization”. *Duke Law Journal* 44 (1995)

_____. “The Trade Stakeholders Model and Participation by Nonstate Parties in the World Trade Organization”. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 17 (1996)

Silber, Laura and Little, Adam. *Yugoslavia – Death of a Nation*. New York, Penguin Books (1999)

Singer, David and Small, Melvin. “The War-Proneness of Democratic Regimes”. *Jerusalem Journal of International Relations* 1 (1976)

Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton, Princeton University Press (2004)

_____. *International Law and International Relations – Millennial Lectures*. Hague Academy of International Law (2000)

_____. “International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship”. *American Journal of International Law* 92, 3 (1998)

_____. “The Real New World Order”. *Foreign Affairs* 76 (1997)

_____. “International Law in a World of Liberal States”. *European Journal of International Law* (1995)

_____. “International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda”. *American Journal of International Law* 87, 205 (1993)

Smith, Steve. “Singing Our World into Existence: International Relations Theory and September 11”. *International Studies Quarterly* 48 (2004)

Stein, Arthur. *Why Nations Cooperate – Circumstance and Choice in International Relations*. New York, Cornell University Press (1999)

Steinberg, Richard. “In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO”. *International Organization* 56, 2 (2002)

Stiglitz, Joseph. “Argentina, Short-Changed: Why the Nation That Followed the Rules Fell to Pieces”. *Washington Post*, May 12 (2002)

Tanzi, Vito. *Argentina: An Economic Chronicle – How one of the richest countries in the world lost its wealth*. New York, Jorge Pinto Books (2007)

Tenembaum, Ernesto. *Enemigos – Argentina y el FMI: la apasionante discusión entre un periodista y uno de los hombres clave del Fondo en los noventa*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma (2004)

Tésou, Fernando. “Collective Humanitarian Intervention”. *Michigan Journal of International Law* 17 (1995-6)

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill (1979)

Woodward, Susan. *The Balkan Tragedy - Chaos and Dissolution after the Cold War*. Washington, Brookings Books (1995)