

ACTAS DOS V CURSOS
INTERNACIONAIS DE VERÃO
DE CASCAIS

2

PEQUENOS E GRANDES
ESTADOS



CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS
1999

A REINVENÇÃO DA SOBERANIA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO: O DESAFIO DOS BENS COMUNS DA HUMANIDADE

*José Manuel Pureza**

1. Um dos contrastes mais marcantes deste fim de século reside na diferença entre a escala e a natureza das relações sociais contemporâneas e a configuração da paisagem política, jurídica e institucional desenhada para a sua regulação.

As relações sociais têm vindo, nas últimas três décadas, a ser objecto de um processo de transnacionalização cada vez mais intensa. Metáforas como as da «fábrica global», da «aldeia global» ou do «apartheid global» dão conta dessa nova realidade. Não se trata já da mundialização a que se referiam os autores dos anos sessenta e setenta – com o que queriam retratar a universalização do sistema inter-estatal decorrente das vagas de descolonização – mas sim de um entrelaçar denso dos grupos, associações, indivíduos ou empresas de distintos países que tornam cada vez mais porosas as fronteiras nacionais e põem em causa a identidade das soberanias nacionais. Ora, em paralelo com esta dinâmica de globalização regista-se uma assinalável permanência dos mecanismos políticos e institucionais herdados da modernidade. Quer dizer, apesar das alterações trazidas à cena política internacional por organizações inter-governamentais e não-governamentais e por processos de integração, o certo é que o Estado-nação continua a ser o protagonista da geração e concretização de direitos e obrigações internacionais.

Isto significa que, do ponto de vista político-institucional, há duas grandes marcas características do sistema internacional. Em primeiro lugar, a *horizontalidade*.

* Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Leon Duguit escrevia nos primeiros anos deste século o seguinte: «uma colectividade só é soberana, só é um Estado se se determinar sempre exclusivamente pela sua própria vontade», e acrescentava «a esta noção de soberania associam-se geralmente quatro consequências:

- 1 – a soberania é una, quer dizer, sobre o mesmo território não pode existir senão uma só soberania [...];
- 2 – a soberania é indivisível [...];
- 3 – a soberania é inalienável;
- 4 – a soberania é imprescritível.

A segunda marca é a da *territorialidade*. «Le territoire c'est le pouvoir», lembrou Prosper Weil e isso quer dizer essencialmente que a paisagem política internacional continua a ser essencialmente caracterizada pela justaposição de alvéolos territoriais, correspondendo a cada um uma unidade política autónoma, um Estado, que sobre ela exerce, em exclusivo, os poderes soberanos. Foi o que a sentença arbitral do caso da Ilha das Palmas, que opôs, em 1928, os Estados Unidos à Holanda, clarificou do seguinte modo: «A soberania, que relativamente ao território é denominada soberania territorial, significa, na relação entre Estados, independência. A independência de uma zona do globo é o direito de aí exercer, com exclusão de qualquer outro Estado, as funções estaduais [...]» Esta visão das coisas internacionais, estruturada sobre a articulação entre territorialidade e horizontalidade, legou-nos um entendimento da soberania como uma espécie de «macro-direito de propriedade», no exercício do qual o respectivo titular, o Estado, se arroga o *jus fruendi, utendi et abutendi* sobre o espaço sob sua jurisdição e sobre os respectivos recursos.

2. Este modelo fragmentado, de configuração da comunidade político-institucional internacional como uma agregação mais ou menos caótica de unidades autónomas, este «cada um por si» tem sido o mandamento máximo de regulação (ou falta dela) da relação da comunidade internacional com os recursos naturais. Nos fins do século passado, num conflito que opôs os Estados Unidos ao México a respeito das utilizações das águas do Rio Grande, o *attorney general* norte-americano Harmon enunciou assim o problema: «Constitui um princípio fundamental do Direito Internacional a soberania absoluta de cada Estado, contra todos os outros, no interior do seu território [...]. Pelo que todas as excepções ao pleno poder de uma nação sobre o seu território se têm que fundar no consentimento dessa mesma nação». «Cada um por si», portanto. Se necessário, contra todos os outros.

Ainda que em versões mais «soft», não tem sido outra a prática inter-estatal ao longo deste século. Se Garrett Hardin tinha razão ao considerar que o acesso desregulado aos espaços e recursos comuns provocaria aquilo a que chamou «a tragédia dos bens comuns» (*tragedy of the commons*), e se é verdade que para superar esse risco há apenas duas soluções – a apropriação privada dos bens comuns ou a sua apropriação pelo poder público – então a observação dos factos leva a concluir que os Estados têm vindo a privilegiar absolutamente a primeira solução em completo desfavor da segunda.

Foi assim, desde logo, no espaço marítimo, com a expansão da jurisdição rastejante (*creeping national jurisdiction*) dos Estados costeiros. As Proclamações Truman de 1945 desencadearam uma dinâmica de afirmação de direitos sobre a plataforma continental adjacente ao território daqueles Estados, com uma amplitude cada vez maior: dos 200 metros de profundidade na Convenção de Genebra de 1958, passamos para uma extensão de um mínimo de 200 milhas e um máximo de 350 milhas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. Essa jurisdição rastejante viria aliás a ganhar uma forma tridimensional com a universalização das zonas económicas exclusivas de 200 milhas hoje aceites como figuras de costume internacional.

Por outro lado, o mandamento do «cada um por si» tem ordenado também as relações dos Estados com o espaço aéreo e exterior (*outer space*). Se é certo que o Tratado de 1967 sobre os princípios jurídicos que devem reger as actividades dos Estados na exploração e utilização do espaço exterior proclama que «a exploração e utilização do espaço exterior, incluindo a Lua e outros corpos celestes, devem ser realizadas em benefício e no interesse de todos os países, independentemente do seu grau de desenvolvimento económico ou científico e são atribuição (*province*) de toda a Humanidade», é igualmente certo que o modo concreto como os Estados que efectivamente utilizam o espaço exterior vêm regulando entre si as mais diversas utilizações – dos satélites de difusão directa aos de detecção remota, passando pela regulamentação da órbita geostacionária ou pela colocação de mecanismos de suporte a uma eventual «guerra das estrelas» – faz concluir que se está a registar uma apropriação de facto das posições espaciais e orbitais, segundo uma lógica de *first come first served* e que leva alguns a falar de «falta de espaço no espaço».

E mesmo em relação a recursos incindivelmente comuns, como a diversidade biológica, o mandamento do «cada um por si» ganha ascendência. Nesse terreno concreto, por exemplo, a grande clivagem actual faz-se entre a soberania dos países pobres mas de biodiversidade abundante e a apropriação pelas multinacionais far-

macêuticas, accionada pelo controle remoto que são os direitos de propriedade industrial e as patentes.

Em suma, o modelo de pulverização política herdado da modernidade, assente na segmentação territorialista, tem vindo a ganhar uma amplitude cada vez maior. A fragmentação cultivada em terra expandiu-se para o mar, para o espaço e até para os suportes da sustentação do futuro. Mas não nos iludamos: o mandamento do «cada um por si» só formal e abstractamente é igualitário. Sob esse manto da igualdade formal oculta-se uma desigualdade substancial. Valendo o *first come, first served*, só os politicamente poderosos e os económica e tecnologicamente apetrechados podem aspirar a ser efectivamente *first*. Plauto intuiu exemplarmente este dualismo feroz por trás do discurso formal da igualdade: «quando o escravo diz ‘o mar é comum a todos’, o pescador concorda; mas quando o escravo acrescenta ‘então o que for encontrado no mar comum é propriedade comum’, o pescador certamente contestará dizendo: ‘mas o que a minha rede e os meus anzóis tiverem apanhado é só meu’».

3. É, pois, dupla a crítica a fazer a este modelo dominante de governação internacional, baseado na concepção moderna da soberania territorial.

Em primeiro lugar, como explicaram Camilleri e Falk, se a legitimidade do discurso da soberania residia na sua capacidade explicativa da realidade, essa capacidade está hoje profundamente abalada. De um lado uma representação do mundo – a da soberania – marcada pela fragmentação em unidades independentes que coexistem mas que, em última análise, se ignoram ou se guerreiam; do outro lado uma realidade que evidencia interligações de densidade crescente, diluição de particularismos numa totalidade globalizada e alergia ecológica à compartimentação.

Por outro lado, esta crítica lógica deve ser acompanhada de uma crítica política. Porque, em bom rigor, horizontalidade, igualdade soberana e autonomia nacional são expressões com tanta incapacidade de retratar o mundo concreto como a soberania. Ou não fosse o mundo concreto desigual, marcado por afirmações hegemónicas e em que a autonomia da maioria dos países é muito mais um programa do que um facto.

4. Haverá uma alternativa para a regulação internacional dos espaços e recursos, uma alternativa que dê resposta simultaneamente a esses desafios da globalização e da justiça material internacional?

Em minha opinião, o Direito Internacional oferece uma das propostas mais fecundas de construção dessa alternativa ao «cada um por si». Essa proposta é o

regime de património comum da humanidade. Devemos a sua formulação a um Estado política, económica e geograficamente pequeno: Malta. Em 1967, o seu representante junto das Nações Unidas, Arvid Pardo, propôs que a Assembleia Geral estudasse a hipótese de uma declaração e de um tratado sobre «a reserva para fins pacíficos do leito do mar e do fundo do oceano subjacentes a águas situadas além dos limites actuais da jurisdição nacional, e sobre a utilização dos seus recursos em benefício da Humanidade». Barry Buzan haveria de ajuizar que a iniciativa de Malta foi um bom exemplo dos «efeitos multiplicadores em larga escala que mesmo um pequeno input verbal pode ter quando correctamente colocado no sistema de alta energia da política internacional».

O regime proposto por Arvid Pardo condensa-se em dois pilares intimamente articulados. Em primeiro lugar, o *pilar da trans-espacialidade*, traduzido numa regra geral de não apropriação dos espaços qualificados como património comum da humanidade e dos respectivos recursos – não mais a lógica do «cada um por si» e do *first come, first served*, mas sim a afectação de espaços e recursos a uma administração internacional, em nome da comunidade internacional no seu conjunto e em seu benefício. Por isso, a trans-espacialidade do património comum da humanidade desenhado por Pardo associa a não apropriação com o igualitarismo: a administração do património comum da humanidade far-se-á em benefício da comunidade internacional no seu conjunto, mas tendo em especial atenção os países em desenvolvimento, a quem será conferido um acesso aos resultados dessa administração e um benefício especial com o seu aproveitamento económico. Em segundo lugar, o *pilar da trans-temporalidade*, sintetizado em dois princípios fundamentais: a reserva do património comum da humanidade para utilizações pacíficas e a orientação da sua gestão pela salvaguarda das gerações futuras.

5. A proposta de um pequeno Estado, Malta, constituiu a abertura de uma ruptura profunda com os modelos tradicionais de governação internacional. A alternativa ao «cada um por si» está aí, sob a forma de «todos por um e um por todos».

A positivação jurídica e política dessa profunda inovação processou-se, desde a década de 70, segundo duas formas diferentes, que materializam o que designo por «duas idades do património comum da humanidade».

A primeira consubstancia-se fundamentalmente na qualificação como património comum da humanidade de espaços e recursos físicos, materiais, que sobejaram das vagas apropriação dos Estados. É essa a lógica que está presente, desde logo, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), cuja Parte XI qualifica os fundos marinhos situados para além da jurisdição nacional e res-

pectivos recursos – que a CNUDM designa por «Área» – como património comum da humanidade, atribuindo a sua administração a uma organização internacional criada especificamente para esse fim (a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos) e dotada inclusivamente de um órgão próprio para a exploração operacional dos recursos da Área, a Empresa. É esse também o espírito do Acordo de 1979 sobre as actividades dos estados na Lua e outros corpos celestes. Num como no outro caso, não obstante o arrojo das soluções jurídicas e institucionais de contestação da extensão das soberanias dos Estados, o que ressalta é que essa contestação se faz de fora dos espaços apropriados, constituindo não mais do que um remanescente de dimensão diminuta. Aliás, a própria força jurídica dos textos que referi é, também ela, muito diminuta: a Parte XI da CNUDM foi alvo de um processo de revisão pré-natal, concretizado no Acordo de 1994 sobre a aplicação do regime da Área e que constitui um completo desvirtuamento da redacção inicial da Convenção; já o Acordo de 1979 sobre a Lua enferma de um mal endémico em muitos tratados internacionais: no caso concreto, nenhuma das potências espaciais o ratificou.

Estas debilidades da primeira vaga de consagrações do regime de património comum da humanidade dão importância acrescida ao que se vem registando no domínio dos bens comuns culturais e ambientais. Sem acolher a expressão património comum da humanidade, sem contemplar fórmulas institucionais supra-nacionais como a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, sem sequer estabelecer um detalhado regime de regulação desses bens, vem ganhando corpo uma dinâmica de protecção reforçada de recursos culturais e ambientais, em vista da sua integração no interesse público da comunidade internacional no seu conjunto. A qualificação de bens, conjuntos ou sítios como património mundial ao abrigo da Convenção da UNESCO de 1972 sobre protecção do património mundial cultural e natural, a sobreposição de estatutos de protecção de ecossistemas, espécies vegetais ou animais plasmados em convenções ambientais internacionais e ainda a consideração de alguns problemas globais – como a degradação da biodiversidade ou da camada de ozono, ou as alterações climáticas – como preocupação comum da humanidade (*common concern of humankind*), são rostos dessa dinâmica. O que nela há de essencialmente novo é que a lógica reguladora do património comum da humanidade passa a actuar dentro do reduto da soberania territorial dos Estados, obrigando a uma alteração substancial no modo como é exercida essa mesma soberania.

6. O *plus* da governação global relativamente à governação inter-estatal tradicional é certamente essa substituição do mandamento do «cada um por si» pelo

princípio de «todos por um e um por todos». Essa mudança é pois de fundo político antes de ser de escala ou dimensão. Por outras palavras, a governação global tanto pode ser uma plutocracia de escala planetária como uma democracia participativa mundial.

O grande contributo do património comum da humanidade é a demonstração de que, muito para lá dos arranjos institucionais e das regras formais, é de suma importância o horizonte político concreto em que se inscrevem os procedimentos de governação internacional: mais democracia ou menos democracia, mais justiça material ou menos justiça material, etc.

Isso leva-me a concluir que os Estados serão certamente agentes imprescindíveis num cenário de governação global. O que muda, ou se reinventa, é o eixo de compreensão da soberania. O «pai» do conceito de soberania, Bodin, nos *Seis Livros sobre a República* de 1576, não concebia o Estado como uma realidade sem limites. Da centralidade do relacionamento entre Estados, Bodin tirou consequências claras: a submissão de cada Estado a regras de direito divino e de direito das gentes.

É esta genealogia relativizadora da soberania que o tempo de globalização e de crise ecológica em que vivemos faz reactivar com redobrado vigor. Não a relativização-aniquilamento a que a globalização dos mercados, das redes de empresas e das comunicações condenam a soberania dos países periféricos do sistema mundial. O regresso ao Bodin genuíno ganha sentido acima de tudo como significando uma reinvenção da soberania, o ganho de novos contornos e de novos conteúdos e não do seu esvaziamento. Uma soberania agora chamada a ser mais serviço do que poder, mais administração do que propriedade.