

# GLOBALIZAÇÃO, TRANSNACIONALIDADE E UM NOVO MARCO CONCEITUAL DE SOBERANIA POLÍTICA E A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS PELA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS – UNASUL

## GLOBALIZATION, TRANSNATIONALITY AND A NEW CONCEPTUAL FRAMEWORK OF POLITICAL SOVEREIGNTY AND THE NEED FOR JURIDICAL ADJUSTMENTS BY THE UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS – UNASUL

*Isaac Sabbá Guimarães\**

### RESUMO

O presente artigo tem como preocupação central a contextualização da tensão conceitual – e prática – normalmente verificável nas relações entre os entes políticos na esfera do Direito Internacional Público, especialmente em face dos comandos político-jurídicos das organizações internacionais, constatando-se, no entanto, um seu abrandamento devido a emergência de fenômenos como a Globalização e a Transnacionalização, que impõem reorganização das relações internacionais, favorecendo, por exemplo, o aparecimento de associações de Estados. É com base nessa *circum-stantia* que se passa a questionar o procedimento de relações instaurado com a UNASUL.

**Palavras-Chave:** Direito internacional público; Globalização; Transnacionalidade; Soberania; UNASUL.

### ABSTRACT

This text has as central problem the context of conceptual tension – and practice – usually verifiable relations between political entities in the sphere of public international law, especially in the face of political and

---

\* Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Doutor em Direito pela Università Degli Studi di Perugia. Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra. Rua 2950, n. 300, Ed. Chandon, apto. 301, Centro, Balneário Camboriú, SC. CEP 88330-345. E-mail: iguimaraes@mp.sc.gov.br.

legal commands of international organizations, though there is, however, one of its slowdown due to the emergence of phenomena such as globalization and Transnationalization, which require reorganization of international relations, favoring, for example, the emergence of associations of States. It is based on this circumstance going to question the procedure established relationships with UNASUL

**Keywords:** International law; Globalization; Transnationality; Sovereignty; UNASUL

## INTRODUÇÃO

O Estado, visto como fenômeno social complexo – se observado a partir de uma vertente culturalista –, tem sido objeto da curiosidade de estudiosos das mais variadas áreas. Filósofos da política e do direito, politólogos, cientistas políticos, além de sociólogos, constroem uma conceitologia própria, que, antes de ser harmoniosa, é multifacetada, conduzindo a novos questionamentos e posições reflexivas. O problema da Soberania, a respeito do qual se vem estudando desde as primeiras luzes sobre ele lançadas por Bodin em 1576, nos seus *Les six livres de la République*, demonstra-o bem e acaba por assumir uma posição de destaque nas teorias do Estado.

102

Tendo sido incluída na metódica normativista de Kelsen e, em outro extremo, conformando-se às categorias da teoria da tridimensionalidade de Reale, bem como nos fundamentos da tese monista de surgimento do Estado de Heller, o objeto dessa matéria suscita divergências não apenas sobre a identificação de seu momento genésico, mas de sua extensão no âmbito da práxis político-jurídica. Se por longo período a Soberania foi considerada *summa potestas* encarnada pelo Príncipe, o qual, em suas relações de vizinhança, admitia apenas as concessões que coubessem em um rigoroso esquema regido pelo princípio da reciprocidade, sua definição sofre radical alteração após a Segunda Guerra Mundial, quando novos paradigmas de inter-relações são criados com o fito de evitarem-se catástrofes humanas e de elevar a consideração pelos Direitos Humanos. Surge, nessa etapa histórica, uma Comunidade Internacional, que paulatinamente incrementa as relações entre Estados e, conseqüentemente, há ocasião para se readequar a ideia de Soberania. Contudo, nenhum fenômeno foi tão decisivo para o retorno à conceitologia desse elemento intrínseco ao Estado do que a Globalização e as forças de Transnacionalização (da economia, do direito, da política).

A presente investigação tentará evidenciar isso. Primeiro, traçando as linhas gerais do conceito de Soberania pelo viés do Direito Internacional. Depois, confrontando-o com a onda com força modificadora representada pela Globalização e pela Transnacionalização, que nos leva a um novo estágio da Modernidade. Por fim, após analisadas algumas construções político-jurídicas típicas da

Transnacionalização, escrutinando a circunstância da UNASUL e aquilo que entendemos como impasse dessa organização quanto à real dimensão que pretende dar à Soberania.

A investigação, o tratamento dos dados e a elaboração do relato sob a forma de artigo são realizados com base no método indutivo, e as técnicas utilizadas são a do referente, a de categorias e de conceitos operacionais. As categorias utilizadas terão seus conceitos operacionais descritos ao longo do trabalho.

## **DA FORMAÇÃO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL E O PROBLEMA DA SOBERANIA**

Fala-se, com alguma frequência, da Paz de Vestefália, celebrada nos Tratados de Münster e Osnabrück, em 1648, entre Suécia e os Principados e Estados do Império, estendendo-se, posteriormente, a França, Espanha, Grã-Bretanha, Polônia, Rússia, Suíça, Dinamarca, Noruega e Países Baixos, como o momento político-jurídico de formação do sistema de Estados europeus<sup>1</sup>, bem como de inter-relações visando, fundamentalmente, o estabelecimento da paz e da segurança duradouras. Os jogos políticos já eram guiados por uma *ratio* pragmática que, ao menos no plano formal, fundava-se na igualdade entre os Estados, de modo que as situações de risco causadas por qualquer dos pactuantes permitiria, em caso de não solução pacífica, a intervenção militar coletiva<sup>2</sup>. Por outras palavras, podia ver-se nessa pequena sociedade de Estados um início de comunidade internacional, organizada em virtude de objetivos comuns, que facultavam maior diálogo entre seus integrantes. Essa matriz de Direito Internacional, que perpassa a Santa Aliança e o Concerto Europeu, modelos de organizações internacionais estruturadas pelos vencedores de conflitos armados, culmina na Sociedade das Nações<sup>3</sup> e esgota-se na Segunda Guerra Mundial, quando outra ordem de fatores determinará novo arranjo para as relações internacionais, criando-se um aparatoso sistema de entidades na qual se integra a comunidade internacional, para além de influir na redefinição do Estado.

Zolo, ao tratar da pretensões de cosmopolitismo subliminarmente localizáveis no movimento dos Estados vencedores nas duas Grandes Guerras Mundiais, critica o moderno arranjo das organizações internacionais, especialmente a Organização das Nações Unidas – ONU, referindo que, em certos aspectos, re-

---

<sup>1</sup> MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando. La “protección internacional” de los derechos humanos desde la paz de Westfalia hasta la Revolución Francesa. In: PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio; FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio; ASÍS ROIG, Rafael de. *Historia de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2001. t. II, v. III, p. 402.

<sup>2</sup> Ibidem, p. 404.

<sup>3</sup> ZOLO, Danilo. *Cosmópolis*. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial. Trad. para o espanhol de Rafael Grasa e Francesc Serra. Barcelona: Paidós, 2000. p. 32.

produzem o modelo da Santa Aliança, constituindo-se de forma retórica e grandiloquente e sendo produto das articulações políticas das potências militares<sup>4</sup>. No entanto, uma filtragem mais fina dessa matéria revelará peculiaridades que distingam os dois modelos. Com efeito, os antigos tratados bilaterais, e mesmo a Paz de Vestefália, visavam o contingenciamento de paz ou de proveitos entre soberanos, sem atribuírem benefícios aos povos e cidadãos. Para Cassese, tal situação decorria do fato de a guerra assumir posição cimeira nas relações entre entes políticos, inclusive “costituendo un elemento essenziale ed indispensabile della comunità internazionale”<sup>5</sup>, numa circunstância que se podia denominar de *stato di natura*, na qual, antes de verificar-se a mediação de conflitos, exercia-se a força<sup>6</sup>; além do mais, as relações entre Estados estavam circunscritas ao princípio da reciprocidade, de maneira que os tratados internacionais se baseavam na possibilidade de vantagens recíprocas e, quando houvesse frustração para um dos pactuantes, o tratado podia ser denunciado, ou o interessado podia invocar a cláusula *rebus sic stantibus*<sup>7</sup>; por fim, o internacionalista italiano destaca que, antes de os tratados visarem os povos, dispunham essencialmente sobre as relações sobre os soberanos, sendo que só indiretamente aqueles eram beneficiados pela paz<sup>8</sup>.

104 A fase incipiente do direito internacional público estará adstrita a uma pequena esfera de interesses, formada sobre as bases do poder político que coincidia com o poder do soberano. O pensamento político-jurídico de um Bodin vinca a definição de Soberania a partir de uma concepção personalista. A fórmula *principis a legibus solutus* sintetizava, assim, um poder supremo de fazer e de anular lei; e, na prática política, de determinar a guerra e a paz<sup>9</sup>. Não é de se estranhar que houvesse um ambiente político pouco propício à modelação plástica e harmoniosa dos Estados, que, em verdade, viviam sob o signo da instabilidade. Também em razão da falta de pontos de contato para o adensamento das relações internacionais, o horizonte político era mais intransigente, tornando-se impensável, até pelo menos fins do século XIX, outro expediente de resolução de conflitos que não fosse a autotutela, que incluía a liberdade para fazer guerra<sup>10</sup>.

Esse modelo se mostrou, a todas as luzes, ineficiente ao tempo da Sociedade das Nações, que nunca contestou a dimensão de *summa potestas* reconhecida à

<sup>4</sup> Ibidem, p. 30-38.

<sup>5</sup> CASSESE, Antonio. *I diritti umani nel mondo contemporaneo*. Milão: Laterza, 2003. p. 6.

<sup>6</sup> Ibidem, ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 7.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 7-8.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. 5. ed, Brasília: UnB/Imprensa Oficial, 2000. v. 2, p. 1180.

<sup>10</sup> ALMEIDA, Francisco António de Macedo Lucas Ferreira de. *Direito internacional público*. Parte I. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 33.

Soberania dos Estados. As deliberações de sua Assembleia Geral e do Conselho deviam ter aprovação unânime de seus integrantes<sup>11</sup>, o que, na prática, não se lograva. Na reclamação formulada por Franz Bernheim contra o Estado Alemão, em 1933, *e.g.*, dava-se conta das regras legais de teor discriminatório contra a comunidade judaica da Alta Silésia, sendo que uma comissão de juristas composta especialmente para tratar do caso decidiu por formular recomendações ao Estado reclamado. Este, no entanto, rejeitou-as, o que foi suficiente para obstar o prosseguimento da demanda<sup>12</sup>. Vê-se na Sociedade das Nações, por outras palavras, um organismo de efetividade simbólica, que sequer se impunha diplomaticamente em caso de desrespeito aos Direitos Humanos.

O esgotamento desse modelo dá-se com a Segunda Guerra Mundial. As atrocidades cometidas contra milhões de vidas humanas e o esfacelamento material da Europa colocam em evidência a necessidade de criarem-se meios institucionais para a efetivação de um direito internacional público, operando-se uma grande viragem histórica. A proteção da humanidade contra o potencial de destruição das guerras torna-se o principal vetor para o novo modelo<sup>13</sup>. Dessa maneira, os Estados que passaram a integrar a Comunidade Internacional, aderindo aos propósitos da ONU e de outras organizações internacionais surgidas na primeira metade do século passado, também assumem os fins propugnados pela política jurídica internacionalista, que Cassese reduz ao binômio *Paz e Direitos Humanos*<sup>14</sup>.

Há, no entanto, um aspecto não menos importante que repercutirá na caracterização do novo modelo (também conhecido como modelo da Carta das Nações): promove-se o reconhecimento do princípio da autodeterminação dos povos, o que dá início ao processo de descolonização, surgindo um cenário internacional composto por inúmeros jovens Estados, o que causa perplexidade a Mourgeon ao constatar a heterogeneidade desses atores (havia diversas tendências ideológicas, étnicas, culturais, religiosas dirigindo os Estados recém-criados, que contrastam irremediavelmente com os Estados europeus, alguns dos quais impérios que tiveram tradição expansionista, outrora colonizando povos da África, Ásia e América) e a conseqüente tensão política desencadeadora de novos conflitos<sup>15</sup>, justamente o que se tentava mitigar. Mas a preocupação do internacionalista francês com a

---

<sup>11</sup> Art. 5º do Pacto da Sociedade das Nações. *Pacto da Sociedade das Nações*. Disponível em <[http://advonline.info/vademecum/2008/HTMS/PDFS/INTER/PACTO\\_SOCIEDADE\\_NA\\_ES.PDF](http://advonline.info/vademecum/2008/HTMS/PDFS/INTER/PACTO_SOCIEDADE_NA_ES.PDF)>. Acesso em: 15 maio 2013.

<sup>12</sup> CASSESE, 2003, p. 14-17.

<sup>13</sup> O'RAWE, Mary. As Nações Unidas: estrutura *versus* substância (lições dos principais tratados e pactos). In: HEGARTHY, Angela; LEONARD, Siobhan. *Direitos do homem*. Uma agenda para o século XXI. Lisboa: Instituto Piaget, 2003. p. 38.

<sup>14</sup> CASSESE, 2003, p. 27.

<sup>15</sup> MOURGEON, Jacques. *Les droits de l'homme*. 2. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1981. p. 19-20.

formação da Comunidade Internacional não chega a alcançar um fenômeno que lhe é subjacente: a mundialização de valores ocidentais, em escala nunca antes experimentada,<sup>16</sup> os quais estão no cerne das regras do Direito Internacional que, num processo mais longo de maturação, terá implicações na (re)definição político-jurídica dos Estados contemporâneos.

A consolidação político-jurídica dos conteúdos discursivos da liberdade e da igualdade durante o movimento do constitucionalismo<sup>17</sup> ocorre em solo europeu e norte-americano, podendo dizer-se, por isso, tratar-se de fenômeno ocidental. Com a formação da Comunidade Internacional, no entanto, emergem ideários (renovados) de cosmopolitismo de raiz kantiana, propondo uma geração de direitos iniludivelmente guiada pela noção de fraternidade e que encontrará fundamento etiológico no princípio da solidariedade. A essa altura, o mundo deixava de ser somente a Europa: estendia-se para além de seus confins, alcançando as antigas colônias, que se tornavam independentes e aderiam à Comunidade Internacional, admitindo as regras gerais de Direito Internacional consagradas na Carta das Nações e, mais tarde, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, constituindo-se, assim, sobre os alicerces de compromisso com esses direitos e com a manutenção da Paz. Isso significa dizer que essa constelação de Estados, pluricultural e de ascendências históricas variadas, obviamente, absorverá, nesse processo de formação comunitária, valores comuns à civilização ocidental. Essa comunidade de comunicação (raramente dialogal, contudo) determinou a readequação político-jurídica de seus integrantes quanto à definição (que se remete, logicamente, à esfera da práxis) de Soberania.

Por outro lado, a História que se desenrola a partir daí é escrita, sem dúvidas, pelos principais atores que colocaram termo à Segunda Guerra Mundial, mas que, antes de convergirem, polarizaram ideologias que seccionam o mundo em duas partes, cada qual presidida por uma das duas potências mundiais. O anta-

---

<sup>16</sup> Não é incomum estudiosos – como DEFARGES, Philippe Moreau. *A mundialização*. O fim das fronteiras. Tradução de António Moreira Neves. Lisboa: Instituto Piaget, 1993. p. 15; GIL, Thomas. Le processus empirique de la globalisation et les droits fondamentaux. In: PALLARD, Henri; TZITZIS, Stamatios. *La mondialisation et la question de droits fondamentaux*. Quebec: Presses de l'Université Laval, 2003. p. 24 – afirmarem que o processo de mundialização pode ser localizado desde a antiguidade, quando o Império Romano se estende por toda a Europa, parte do Oriente e África; e que a era dos descobrimentos transoceânicos também encurtou as distâncias entre os povos. Não se pode negar, contudo, que somente no século XX se toma conhecimento de outros povos para além dos europeus e que o comércio de culturas – visto pela antropologia estruturalista e pelos relativistas como um brutal processo de ocidentalização dos povos, com riscos para a identidade das minorias – possibilita o que Sir Popper denominou de a quebra dos contextos fechados.

<sup>17</sup> Tais conteúdos discursivos correspondem, segundo se depreende de HAURIOU, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Éditions Montchrestien, 1968. p. 75 e ss., ao que se sedimentou ao longo das duas primeiras ondas de constitucionalização, verificadas a partir do século XVIII, no âmbito dos Estados: os direitos individuais e sociais.

gonismo leste-oeste dos anos da Guerra Fria terá ingredientes da economia e da política<sup>18</sup>, observando-se de um lado e de outro o alinhamento dos Estados que, de alguma forma, dependiam das forças hegemônicas. Ora, esse atrelamento ideológico exalta o poder político dos governos sobre a noção global de Estado, especialmente entre os que não haviam amadurecido sua democracia ou que, declaradamente, optaram por regimes fortes ou autocráticos, mas, inequivocamente, é, também, uma experiência político-jurídica que relativiza a ideia de *summa potestas*, realçando a transição conceitual de Soberania. As tensões mundiais eram, à altura, mensuradas pelos blocos políticos envolvidos nas disputas e, embora houvesse a ameaça de conflito armado, as questões eram antes resolvidas pelas tentativas de diálogo do que pela declaração de guerra. De maneira mais clara, é lícito afirmar que o isolamento dos Estados – característico do período do *stato di natura* referido por Cassese, no qual não existia, no ente político individuado, outro poder que não fosse o personificado no Príncipe, nem, no âmbito internacional, poder supraestatal, nem muito menos uma via resolutive de tensões diferente da guerra – dá lugar à intercomunicação dos Estados, que exigirá mais que o *do ut des*.

A aproximação entre Estados como se formassem um corpo e o fato de o regramento do Direito Internacional (nomeadamente o Direito Internacional dos Direitos Humanos) ratificar os direitos civis e políticos consagrados nas Constituições modernas são situações destacadas por Almeida (em sua análise do modelo jusinternacional moderno), que não vê tantos contrastes entre a ordem jurídica internacional e as sociedades nacionais. Para confirmar sua tese, o professor da Universidade de Coimbra faz as seguintes observações: a) o aparecimento de organizações internacionais cria um vácuo nas relações interestaduais, subordinando os Estados aos seus comandos; b) o poder do príncipe, que o qualificava como *persona* com capacidade para manter relações com outros Estados, é pulverizado em vários sujeitos de Direito Internacional, como as entidades representativas dos povos oprimidos (e.g., UNITA, MPLA, FLNA, todos de Angola), as pessoas físicas e coletivas, que tratam de assuntos que extrapolam o âmbito de interesses meramente estatais; c) o campo normativo, incluindo os costumes, tratados multilaterais, resoluções, formará um *corpus iuris* comum<sup>19</sup>. O modelo da Carta das Nações, portanto, aproxima-se das características da Constituição política e jurídica do ente estatal, pretendendo estabelecer um regime

<sup>18</sup> Pode dizer-se, em rápida análise, deixando de lado, portanto, vários aspectos de grande complexidade daquele período histórico, que, por um lado, o Plano Marshall terá capitalizado a adesão de muitos Estados do Ocidente, ao passo que os de orientação progressista ou socialista se acantonarão principalmente ao leste e, por outro, que as posições políticas de então, presididas pelos líderes do desenvolvimento armamentista, Estados Unidos e União Soviética, resultarão na atração de Estados-satélites, muitos dos quais categorizados como subdesenvolvidos (os Estados da periferia, ou do terceiro mundo) ou emergentes.

<sup>19</sup> ALMEIDA, 2001, p. 38-45.

de ordem e paz, porém em nível global<sup>20</sup>, reduzindo, a princípio, as oportunidades para atos arbitrários, na medida em que se observa o sistema de subordinação preconizado no art. 27 da Convenção de Viena (sobre o Direito dos Tratados), que dispõe sobre a impossibilidade de um Estado-parte “invocar as disposições do seu direito interno para justificar o incumprimento de um tratado”.

É frequente apontarem-se falhas no Direito Internacional, especialmente em razão de as organizações internacionais estarem atreladas ao princípio da não intervenção, inscrito no art. 1º, 7, da Carta das Nações Unidas, que foi confirmado pela Resolução 2.625 (XXV), de 24 de outubro de 1970, permitindo, conseqüentemente, o reconhecimento do princípio da autodeterminação interna, o qual, de acordo com o que observa Pureza, torna lícito ao Estado fazer escolhas respeitantes “à conformação e funcionamento do seu sistema económico, político e social”<sup>21</sup>. Mas nenhum desses princípios é absoluto, e intervenções como as que foram procedidas pelos Estados Unidos e alguns Estados europeus no Kosovo demonstram que, ao menos na área dos Direitos Humanos, é possível adotar-se alguma estratégia político-jurídica de mitigação de arbitrariedades que colidam com a noção de Direito Internacional<sup>22</sup>. Por outras palavras, não será incorreto afirmar que os Estados integrantes da Comunidade Internacional sujeitam-se, cada vez mais, ao regramento das organizações internacionais que visam ordenar o mundo de forma harmoniosa e pacífica.

Neste momento histórico em que se vivencia a Modernidade tardia<sup>23</sup>, a derrubada de algumas fronteiras – econômicas, culturais, políticas –<sup>3</sup> inaugurada

---

<sup>20</sup> Refiram-se, como exemplos desse sentido de ordem jusinternacional, os mecanismos de controle convencional pela obrigação de os Estados que tomaram parte do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos apresentarem relatórios periódicos ao Secretário-Geral da ONU sobre as dificuldades e progressos quanto ao cumprimento das normas (art. 40, PIDCP); o sistema de comunicações entre os Estados, previsto na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (arts. 11 a 13); sistema de comunicações individuais, previsto nos Protocolos Adicionais ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e na Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres e na Convenção contra a Tortura. No que diz respeito à manutenção da paz, a Carta das Nações Unidas dispõe, em seu art. 2º, 4, que os membros da Organização não devem ameaçar ou usar de força contra outros Estados, nem agir de forma incompatível com os propósitos nela prescritos.

<sup>21</sup> PUREZA, José Manuel. *O património comum da humanidade: rumo ao direito internacional da solidariedade?* Porto: Edições Afrontamento, 1998. p. 74-75.

<sup>22</sup> Ao tratar desse episódio, HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 41-42. Título original: *Zeit der Übergänge*, refere que a medida “poderia significar um salto na transição do clássico direito das nações para o direito cosmopolita de uma sociedade civil de cidadãos do mundo”, segundo o qual a Soberania seria mitigada em razão de uma maior proteção dos direitos humanos.

<sup>23</sup> Trata-se de um período de transição de paradigmas, sem que possamos nele vincar características históricas bem definidas. Aquelas que estruturaram a modernidade nos âmbitos político e jurídico – a democracia, as Constituições (programáticas ou principiológicas), as relações internacionais multilaterais, a própria noção de Soberania – não chegaram a um definitivo esgotamento. Pelo contrário. Mostram-se presentes no processo de transpasse e,

pela queda do muro de Berlim e, em seguida, pelo fim da Guerra Fria, põe em maior evidência o cosmopolitismo fulcrado no intenso comércio de experiências culturais harmonizado, até certa medida, pelo princípio da tolerância, que passou do campo retórico e formal do Direito Internacional público para o da prática político-jurídica. As causas desse novo fenômeno são localizáveis ainda na segunda metade do século passado, quando se encontram as origens da Globalização e da Transnacionalização do mercado.

## GLOBALIZAÇÃO E TRANSNACIONALIDADE E SEUS REFLEXOS NOS MARCOS CONCEITUAIS DE SOBERANIA

A ideia do cosmopolitismo, como achega para o estabelecimento da *paz perpétua* e da fundação de uma república mundial sem fronteiras, não é nova. Kant expõe-na sob os influxos do romantismo setecentista, inspirando o discurso internacionalista do século XX<sup>24</sup>, que é visto como excessivamente retórico, abstrato e prepotente, por identificar-se com a civilização ocidental. Mas o fato é que nela se vê um impulso moral, que desencadeará a mundialização do sistema de Estados de tradição europeia, ao qual os novos Estados aderem espontaneamente, sem que haja, portanto, a imposição de regras pela Europa; ademais, essa comunidade que se forma estará livre de critérios de legitimidade para seu reconhecimento<sup>25</sup>. É a circunstância propícia para o progressivo desaparecimento de um padrão político isolacionista, na mesma medida em que ocorre um incremento nas relações multilaterais, apesar das cisões provocadas pelos anos de Guerra Fria.

A condição de hegemonia assumida pelos Estados Unidos durante a fase de reconstrução da Europa nunca foi, no entanto, pacífica, provocando reações políticas de vários Estados do continente. Foram feitos arranjos político-jurídicos que visavam reorganizar as relações entre os Estados-nação e fazer frente ao potencial norte-americano<sup>26</sup>. Por isso, a primeira providência objetivava a consolidação de uma *pax europeia*, tendo como estratégia a regulação de um

---

inelutavelmente, entraram no caudal da *circum-stantia* de preparação de um novo período histórico, sendo o cabedal para as escolhas que se farão. Por isso o uso da categoria Modernidade tardia. Acerca da questão, SABBÁ GUIMARÃES, Isaac. *Direitos humanos: uma abordagem epistemológica a partir do perspectivismo histórico e do geracionismo*. Curitiba: Juruá, 2013, *maxime* p. 160 e ss.

<sup>24</sup> SALDANHA, Eduardo; ANDRADE, Melanie Merlin de. *Immanuel Kant: idealismo e a Carta da ONU*. Curitiba: Juruá, 2008, p. 125 e ss., sustentam a importância do ideário kantista para, em primeiro lugar, influir no conclave denominado de Paz de Versalhes, em 1919, quando o presidente norte-americano Woodrow Wilson proclama um projeto para a preservação da paz entre os povos, dando origem à Liga das Nações; e, em segundo lugar, para orientar a filosofia da Declaração de Direitos, de 1948, cujo preâmbulo e alguns de seus artigos possuem a marca indelével já impressa por Kant em *A paz perpétua*, de 1795.

<sup>25</sup> PUREZA, 1998, p. 28.

<sup>26</sup> CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. Tradução de Klaus Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. p. 387.

mercado comum de carvão e aço, por intermédio da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, criada em Paris, em abril de 1951, para ela convergindo Alemanha Ocidental, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Essa Comunidade deveria impedir o desenvolvimento autônomo de qualquer dos Estados naqueles setores. Não tardou para que essa integração evoluísse para uma Comunidade Econômica Europeia – CEE, concebida pelo Tratado de Roma, de 25 de março de 1957, cujo fim era não apenas o fortalecimento dos Estados participantes do bloco econômico, mas sua independência em relação aos Estados Unidos da América, como explicitamente enfatizou De Gaulle.

O projeto inicial tomou grande impulso nos anos 1980, quando o mundo emergia das crises econômicas de 1973 e de 1979. Por um lado, deu-se a entrada de Espanha e Portugal na Comunidade; por outro, pavimentou-se o caminho para o mercado unificado, que viria a se tornar realidade nos anos 1990. Mas aqui já se opera uma sensível mudança na estrutura política dos Estados comunitários, que se encaminham para um modelo contra o qual nos anos 1960 se insurgira a Grã-Bretanha: o da Soberania redefinida. Castells refere, a propósito, que “Mais uma vez, uma medida econômica, o estabelecimento de um verdadeiro mercado comum de capital, bens, serviços e mão de obra, foi, no fundo, uma medida para promover a integração política, cedendo partes da Soberania nacional para assegurar certo grau de autonomia aos Estados-membros no novo ambiente global”<sup>27</sup>. Essa foi uma questão crucial para os europeus que, transpondo o amálgama político-econômico das relações comunitárias, adensam um sistema de direito europeu, tudo a possibilitar a integração dos Estados. Ultrapassam-se, dessa forma, os fins econômicos e de mercado para dar cabimento a uma União Europeia.

Essa entidade, distinta do antigo modelo da Santa Aliança e da Paz de Vestefália, também não se confundindo com as categorias de organização internacional de confederação, nem de Estado federado, constitui-se como modalidade de associação de Estados<sup>28</sup>, aparecendo como um contrapeso político e econômico no cenário mundial antes polarizado. Essa condição só será mantida, no entanto, pela coesão jurídica forjada a partir do acúmulo de experiências de Estados com uma longa tradição constitucional, que possuem forte consciência dos direitos funda-

<sup>27</sup> Ibidem, p. 389.

<sup>28</sup> Com efeito, a União Europeia, em vez de funcionar sob a coordenação de organismos internacionais ou de vincular-se a um governo central, tem instituições permanentes que adotam normas positivadas mediante processo de codificação, cuja “interpretação e apreciação de validade é de competência exclusiva do Tribunal de Justiça; as normas da União podem ter efeito direto e têm primazia sobre o direito dos Estados-membros”; mas, também, não chega a configurar uma federação pelo fato de os Estados terem a última palavra sobre a organização, uma vez que os Tratados constitutivos “só podem ser revistos por unanimidade”; além de que “os Estados-membros têm o direito de se retirar da União.” PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 17.

mentais (premissa irredutível de sua identidade política e jurídica), só possível em um ambiente democrático. O próprio êxito das Comunidades europeias, cujos propósitos conotavam com direitos fundamentais há longo tempo sedimentados em sua cultura constitucional, como os direitos sociais e coletivos, dependia de um regramento jusfundamental. Tal circunstância permitiu que do regramento das Comunidades se passasse a um outro nível jurídico, que é o de formação de um *corpus iuris* da União Europeia. Seu Tratado constitutivo, a propósito, preconizou o respeito aos valores humanos, à dignidade, à liberdade e aos princípios do Estado democrático, à *rule of law*, que, segundo se depreende de seu art. 3º<sup>29</sup>, deve vigorar para todos os cidadãos, sem fronteiras internas. Os propósitos constitutivos da associação de Estados europeus vão mais longe, comprometendo-os no combate à exclusão social e às discriminações, em igual medida com o dever de promover “a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre os homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança” (art. 3º), estabelecendo, dessa forma, critérios mínimos para uniformização de direitos. Posteriormente, com a Carta de Direitos Fundamentais proclamada a 7 de dezembro de 2000, os Estados da União Europeia passam a reger-se por padrões de jusfundamentalidade, que não excluem outros de direito nacional que possam representar um nível mais elevado de proteção (art. 53).

O alinhamento político-econômico-jurídico dos Estados europeus, operado em um longo processo que se inicia com as Comunidades Europeias nos anos 50 do século passado, impõe uma redefinição de Soberania, visando, obviamente, aspectos pragmáticos no plano associativo, mas, em outro sentido, compagina-se com a necessidade inerente aos povos de autodeterminar-se, a qual é, em outro nível de asserções, uma realidade ontológica que dá corpo ao Estado. O elemento moral que se pode depreender das teorias monistas de formação do Estado, como a de Heller, é, então, preservado. Mas o complexo fenômeno ocorrido na Europa não se descola de outros acontecimentos que se instalam na transição de paradigmas deste período da Modernidade tardia. A Globalização e a Transnacionalização encontram-se aí plasmadas, mas, também, nas transformações verificadas ao redor do mundo.

Com efeito, a revolução tecnológica, ao propiciar o encurtamento de distâncias, concretizado pela intensificação das relações, de comunicações e trocas, ajudou a quebrar os contextos culturais fechados<sup>30</sup>. A internet e a imprensa tele-

<sup>29</sup> TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <<http://eurolex.europa.eu/treaties/dat/12007L/htm/C2007306PT.01..1001.htm>>. Acesso em: 30 maio 2013.

<sup>30</sup> Muitos anos antes da revolução promovida pela internet e por outros meios tecnológicos de comunicação, Sir Karl Popper combatia as teorias relativistas que concebiam contextos culturais impermeáveis, apesar dos choques resultantes das aproximações entre culturas. POPPER, Karl. *O mito do contexto*. Em defesa da ciência e da racionalidade. Tradução de Paula Taipas. Lisboa: Edições 70, 2009. p. 67-113.

visiva aproximam culturas antes sujeitas à sensação de estranhamento, ou, pelo menos, possibilitam o conhecimento do outro que, em âmbito global, equivale à progressão a níveis mais elevados de cosmopolitismo. As tragédias de alguns povos, assim como a busca de aperfeiçoamento humano encetada fragmentariamente, são compartilhadas em todos os recantos da esfera mundial, não sendo improvável que se descubram aspectos culturais que conotam, de uma forma ou de outra, com várias culturas. Essa maior intercomunicação coincide (ou conflui): com o crescimento das ondas migratórias (desencadeadas, e.g., pelas mudanças geopolíticas ou geoeconômicas), acompanhadas de problemas como o tráfico de pessoas para serem exploradas no mercado de trabalho clandestino e do sexo; com o rápido surgimento de sociedades multiculturais, que não conseguiram se estruturar de maneira a evitar as intolerâncias; com a disseminação do terrorismo, que torna qualquer lugar vulnerável, conduzindo, em suma, a entender que a Globalização não se opera somente pela mundialização de trocas e de relações, mas, também, pelo surgimento de choques civilizacionais e de demandas até há pouco não conhecidos<sup>31</sup>.

Mas se a Globalização pode ser vista dessa forma, como uma via de interdependências e de pluralismo, para além de estimular a sensação de pertença a espaços que escapam aos domínios do Estado-nação<sup>32</sup>, há autores, como Sousa Santos, no entanto, que rejeitam essa ideia simplificada, afirmando tratar-se de “[...] um fenómeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo”<sup>33</sup>. Em concordância com o sociólogo português, poder-se-á dizer, então, que as transformações no modelo de produção pelas empresas multinacionais, que investiram em níveis globais e passaram a ser dotadas de mobilidade, instalando-se onde haja menores custos, tiveram reflexos nas políticas econômicas nacionais, que se abriram ao mercado mundial, na mesma medida em que os preços domésticos se adequaram aos praticados em outros lugares<sup>34</sup>, criando, com isso, espaços problemáticos mais amplos do que aqueles conhecidos pelo Estado-nação. Os problemas econômicos tomam, atualmente, dimensões gigantescas, como se tem visto nas crises financeiras que se sucedem desde 2008, atingindo os Estados Unidos, os membros da União Europeia, com reflexos em várias outras economias do planeta. O crescimento da produção de bens de consumo por empresas instaladas onde se oferecerem mais vantagens é responsável pela emissão de poluentes no meio ambiente, os quais não podem ser controlados dentro de limites nacionais.

<sup>31</sup> TOURRAINE, Alain. *Um novo paradigma*. Para compreender o mundo de hoje. Tradução de Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. p. 41.

<sup>32</sup> Como se depreende de GIDDENS, Anthony. *O mundo na era da globalização*. Tradução de Saul Barata. Lisboa: Presença, 2000. p. 19-29.

<sup>33</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Linha de horizonte. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005. p. 26.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 29.

A face negativa da Globalização é representada, portanto, por problemas sociais, ambientais e econômicos disseminados por grandes zonas geográficas, que não encontram meios resolutivos pela atuação política individual de Estados nacionais. É cada vez maior, por isso, a tendência de criarem-se organizações plurais, não sediadas em território específico, para se tratar das questões problemáticas globais. Há Organizações Não Governamentais, com representações em diversos Estados, dedicando-se à concretização de metas de proteção ambiental, ou de combate de epidemias e outros males da saúde de populações carentes de meios materiais, *e.g.* Mas há, também, a formação de blocos econômicos que veem na integração econômica e social de Estados – numa das formas conhecidas, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e monetária – a estratégia adequada para seu crescimento e desenvolvimento, aplacando, em conjunto, os desníveis causados pelos fluxos de mercado e pela adoção de políticas neoliberais. As organizações plurais, não governamentais ou de Estados associados, no entanto, possuem uma peculiaridade: em vez de se submeterem a um órgão supraestatal, operam por decisões colegiadas que devem refletir posições de consenso.

A práxis de políticas transnacionais deixa claro que a área consensual das decisões só se torna factível pela plasticidade da ideia de poder político na sua maior dimensão, a da Soberania. As deliberações dos blocos afetam as tradicionais diretrizes do Estado-nação, tanto as do plano externo quanto as do interno. Diante dessa contingência, não será desarrazoado concluir-se no sentido de que a própria identidade do ente político é, a princípio, igualmente colocada em causa, uma vez nela verificarem-se modelações decorrentes de escolhas fundadas no pragmatismo<sup>35</sup>. Assim, numa inicial aproximação às consequências desse fenômeno – e apenas a este nível de análise –, é possível seguir a opinião de Stelzer ao afirmar que a Transnacionalização (dos meios de produção, da política etc.) se compagina com a desterritorialização de algumas matérias afetas ao modelo de Estado moderno, bem como que o campo de sua mobilidade, por isso, tem diminuído no mesmo ritmo em que decisões de relevo são tomadas em âmbito transnacional<sup>36</sup>. Mas já não será lícito entender que a redefinição dos papéis do Estado caracteriza verdadeiramente uma crise, como defende a autora<sup>37</sup>.

É parcial nossa concordância com a posição adotada pela internacionalista brasileira. Isso porque não se pode, a partir do *hic et nunc* em que se encontra o estudioso, ter uma visão nítida da inteira circunstância do Estado. É necessário,

---

<sup>35</sup> Não é demais lembrar que Maquiavel já defendia em *O príncipe* uma *ragione di stato*, que obedece a critérios próprios, os quais se filiam a diretrizes do pragmatismo.

<sup>36</sup> STELZER, Joana. *União europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* 2. ed., 5ª tir., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009. p. 87.

<sup>37</sup> *Ibidem*, *ibidem*.

como faz quem contempla uma paisagem, tomar distância para se observar o panorama na sua maior abrangência. Com toda certeza, podemos inicialmente dizer: que as planificações neoliberais colocaram em causa várias das atividades típicas do modelo de *welfare State*; que há a tendência de se adotarem políticas conformes ao Estado mínimo; que as prestações estatais não atendem às demandas por segurança, saúde, educação, acesso à justiça, distribuição de riquezas, prosperidade material da sociedade etc. Mas não será lícito com base nessas observações patentear a situação de crise que, segundo Stelzer, implicaria na *dissolução* do Estado<sup>38</sup>. Temos condições de afirmar, por enquanto, a partir da janela de que observamos a cena debuxada, que a rápida Globalização (cultural e de mercado, principalmente) vem impondo desafios ao Estado, que tem na abertura dialógica para com os demais entes políticos (estatais ou não) uma via para seu enfrentamento. Claro que isso também conduz ao reconhecimento do fenômeno de readequação do Estado, ao menos em relação a um de seus elementos, a Soberania<sup>39</sup>, que não pode ser entendido de maneira tão pessimista como o faz Stelzer: as adaptações, incluindo o concerto de Estados em âmbito transnacional, visam, se bem entendida a circunstância, a execução de seu papel. Por outras palavras, a ampliação das relações entre Estados, ajustada à necessidade de concessões multilaterais, tende, no atual estágio, à consecução das mais fundamentais atividades estatais, como, *e.g.*, a promoção da paz e harmonia sociais e a preservação do meio ambiente saudável, que, ao fim e ao cabo, são alguns dos pilares das Constituições da modernidade tardia.

## A UNASUL E A NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO PROCEDIMENTAL AO NOVO CONCEITO DE SOBERANIA

As associações de Estados não se circunscrevem apenas no Ocidente europeu e norte-americano. Também os Estados sul-americanos têm realizado experimentos de integração desde os anos 60 do século passado, embora parte deles estivesse arrimada em circunstância desfavorável, bastando lembrar-se que a criação de uma área de livre-comércio pelo Tratado de Montevidéu, envolvendo Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia, compreendia uma região geográfica com democracias claudicantes ou com regimes de governo autocráticos. Não é de menor importância o fato de ter-se vivido, naquele período, intenso nacionalismo, que emperrava as

---

<sup>38</sup> Ao estender-se um pouco mais sobre a matéria, a autora refere que o Estado “vê sua dissolução estampada pelo avanço do poder econômico das megacorporações, pelo anseio neoliberal de uma expansão sem controle e, até mesmo, pela sua população, descrente que está de sua função pública de proporcionar segurança, emprego, saúde, educação, entre outras funções sociais.” *Ibidem*, p. 88.

<sup>39</sup> É curioso notar que a União Europeia não desconstituiu a identidade nacional de cada povo, de forma que, embora se possa falar de uma cidadania europeia, os elementos identitários continuam a ligar as pessoas ao seu país, à sua vila ou aldeia.

aproximações entre Estados<sup>40</sup>. O insucesso da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio – ALALC, que deixou de existir em 1980, antes da onda de re-democratização, pode, portanto, ser debitada a esses fatores.

Com a progressiva abertura do comércio a outros continentes estimulada pela Globalização, e o fim de governos militares a partir dos primeiros anos da década de 1980, torna-se viável o planejamento de progresso econômico em bloco. Assim, em 29 de novembro de 1988, Brasil e Argentina assinam o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, prevendo a criação de um espaço econômico comum entre ambos os Estados, que tinha como etapa inicial a eliminação de obstáculos tarifários, num prazo de dez anos. Foi o ato seminal para a criação do bloco econômico entre Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil, denominado de Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

A integração comercial dos países que formam o Cone Sul, embora tenha na dinamização de seu mercado seu principal objetivo, não rivaliza com outras matérias que podem ser político-juridicamente moldadas por seus órgãos decisórios, como é o Conselho do Mercado Comum. O Conselho, segundo dispõe o art. 8º, do Protocolo de Ouro Preto, tem, a propósito, a prerrogativa de “formular políticas e promover ações necessárias à conformação do mercado comum”<sup>41</sup>, não sendo disparatado incluir em sua pauta, *e.g.*, questões relativas aos direitos dos trabalhadores<sup>42</sup>. O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, de 8 de dezembro de 2005, por sua vez, tem a intenção de fortalecer a representação democrática dos povos da região, além de poder suscitar a formulação de um quadro no qual se disciplinem questões afetas à democracia, como é o caso dos Direitos Humanos<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> CESAR, Raquel Coelho Lenz. A UNASUL e o processo de integração latino-americano. In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; MORAES, Germana de Oliveira; CESAR, Raquel Coelho Lenz; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. *A constituição jurídica da UNASUL*. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2011. p. 20.

<sup>41</sup> PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>>. Acesso em: 30 maio 2013.

<sup>42</sup> FERRAZ, Fernando Bastos. A integração sul-americana é possível? In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; MORAES, Germana de Oliveira; CESAR, Raquel Coelho Lenz; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. *A constituição jurídica da UNASUL*. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2011. p. 101-108, lembra que já se tentou harmonizar a legislação trabalhista nos países do MERCOSUL por meio da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, também denominada de Carta Social do MERCOSUL, de 10.12.1998. O documento defende a eliminação do trabalho forçado, a garantia da liberdade de exercício de qualquer atividade profissional, a abolição do trabalho infantil e o aumento da idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho, a liberdade sindical, o direito de greve. No entanto, há disparidades nas legislações dos Estados-membros que não foram corrigidas pelo organismo transnacional.

<sup>43</sup> Entre suas competências, destaca-se a de velar pela preservação do regime democrático e elaborar relatórios sobre a situação dos Direitos Humanos (art. 4). *Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL*. Disponível em: <<http://www.mercosul.org.br/tratados-e-protocolos/>>. Acesso em: 30 maio 2013.

Se o MERCOSUL se consubstancia como organismo de debate intergovernamental de seus membros acerca do estabelecimento do mercado comum na região, por meio de políticas que possibilitem a livre-circulação de bens e serviços e a definição de tarifa externa comum, não logrando solucionar, no entanto, até o presente momento, as assimetrias econômicas que caracterizam a América do Sul, a criação da UNASUL teve em sua pretensão inicial justamente aplacar essa carência. Mas com maior incremento integracionista e de estrutura político-jurídica.

Criada em Brasília a 23 de maio de 2008, após as Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004) e de Cochabamba (9 de dezembro de 2006), que mencionavam a integração dos Estados sul-americanos, a UNASUL emerge de um quadro político radicalmente diferente do momento histórico da última quadra do século passado. Em primeiro lugar, porque os Estados do espaço subcontinental dão uma guinada em sua orientação ideológico-política, com o aparecimento de governos declaradamente socialistas (ou, como alguns preferem, bolivarianos), somados aos que se inspiraram na social-democracia, como o Brasil. Tal circunstância se harmoniza com o discurso adotado pelos membros, que criticam a Globalização e se contrapõem ao eixo econômico da América do Norte, das potências asiáticas, bem como “aos novos organismos transnacionais que surgem, em especial a União Europeia”<sup>44</sup>. Em segundo, porque desde o início cuidou de estipular a uniformização de princípios fundamentais de direito e da criação de entidades jurídicas, econômicas e culturais<sup>45</sup>, dando, por essa sistemática de organização institucional, maior coesão ao organismo internacional. Por último, mas não menos importante, está o fato de que a UNASUL é integrada por quase a totalidade dos Estados sul-americanos (Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela), tendo, por isso, maior abrangência territorial do que qualquer outra entidade surgida no continente, como a Comunidade Andina de Nações e o MERCOSUL. O concerto de Estados, portanto, operará o diálogo multilateral, que supõe a convergência de interesses, num equacionamento que não pode deixar de lado o espírito político que substantiva cada membro. A consecução do consenso, ademais, tem de superar outra dificuldade, que é a formação de entendimento sobre matérias tão diversas como conflitantes e polêmicas. Enquanto o MERCOSUL objetiva essencialmente o estabelecimento e a execução de regras para a integração econômica dos Estados mais ao sul, a União tem no progresso social dos povos, incluindo Direitos Humanos de cunho social, e na proteção do

<sup>44</sup> CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. Da cidadania constitucional à cidadania sul-americana. In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; MORAES, Germana de Oliveira; CESAR, Raquel Coelho Lenz; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. *A constituição jurídica da UNASUL*. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2011. p. 84.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 84-85.

meio ambiente algumas de suas principais vertentes que devem levar à redução das assimetrias econômicas e sociais de uma região heterogênea, de raízes históricas distintas, das quais, outrora, brotava o isolacionismo. Ou seja, a UNASUL propõe uma viragem rumo à formação de um corpo de definições políticas, econômicas e jurídicas comuns, só possível na medida em que se aparam as arestas que até há pouco mantinham os Estados à distância.

No plano de exigências para se transitar pela via comum, estão diversos expedientes para se formar uma comunidade de Estados democrática, incluindo a participação cidadã na formulação de políticas de integração (art. 3º do Tratado Constitutivo)<sup>46</sup> e a formação de um Parlamento da UNASUL (art. 17 do Protocolo Adicional)<sup>47</sup>. Para essas concretizações, há a necessidade de os Estados alcançarem um padrão de democracia, de institucionalização de sua estrutura constitucional e de legitimidade no exercício do poder, que devem ser aferidos pelos Conselhos dos Chefes de Estado e de Governo e dos Ministros das Relações Exteriores, que têm a prerrogativa de deliberarem sobre as situações de exceção, como refere o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo (de 26.10.2010). O art. 4 do referido Protocolo prevê as hipóteses de suspensão do direito de participar nos órgãos e instâncias da UNASUL, o fechamento de fronteiras terrestres, a suspensão do comércio, do transporte aéreo e marítimo, das comunicações, do fornecimento de energia, serviços e abastecimento, dentre outras medidas, que implicam, *mutatis mutandis*, no reconhecimento da interdependência regrada dos Estados, mas, também, da necessidade de modelagem da Soberania. Uma das intervenções do Conselho de Chefes de Estado e de Governo deu-se como reação ao processo de *impeachment* que culminou com a deposição de Fernando Lugo da presidência do Paraguai, em junho de 2012, o qual foi inquinado de golpismo. Já em 29 de junho, o Conselho deliberou suspender aquele Estado-membro do direito de participar dos órgãos e instâncias da União, dar por findo o exercício da Presidência *pro tempore* da UNASUL, suspendê-lo dos foros e mecanismos de diálogo e concertação política e integração da região. A intervenção, como a referida, reflete-se diretamente sobre uma situação nacional, obrigando o Estado-membro a redefinir-se para que possa permanecer na União<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> UNASUL. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 30 maio 2013.

<sup>47</sup> Ibidem, ibidem.

<sup>48</sup> Na *Decisión n. 26/2012. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR*. Disponível em: <[http://www.unasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=704:decisionno262012-reunion-extraordinaria-del-consejo-de-jefes-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-unasur&catid=66:noticias-unasur](http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=704:decisionno262012-reunion-extraordinaria-del-consejo-de-jefes-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-unasur&catid=66:noticias-unasur)>. Acesso em: 19 nov. 2012, salienta-se que: “el Tratado Constitutivo de UNASUR establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad, económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados miembros.”

No entanto, se por um lado a *Constituição* da UNASUL se alinha a um conceito de Soberania harmônico com os atuais níveis de inter-relações dos Estados, que se regem por uma *ratio* pragmática que visa, em última instância, a mitigação das dificuldades impostas pelas múltiplas demandas da modernidade tardia, a todas as luzes, transnacionais, como, *e.g.*, as questões de segurança e de meio ambiente – não sendo incorreta, por isso, a afirmação de uma nova *ragione di stato* –, por outro lado os mecanismos político-jurídicos nela estabelecidos são de pouca eficiência, podendo tornar simbólicas as pretensões dessa associação, na medida em que se filiam ao ultrapassado modelo de Soberania.

Expliquemos. O quadro programático onde se localizam os objetivos a serem concretizados para a integração da região, incluindo a elevação do padrão de desenvolvimento social e humano na América do Sul, depende de decisões de consenso. Por isso se fala, *e.g.*, de “concertação política” como “fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos Direitos Humanos” (art. 14 do Tratado Constitutivo). O estabelecimento de diretrizes políticas, planos de ação, programas e projetos integracionistas e a decisão de prioridades são de competência do Conselho de Chefes de Estado e de Governo (art. 6), que opera, segundo se depreende, por consenso. A adoção de Resoluções para a implementação das Decisões do referido Conselho é de competência do Conselho de Ministros das Relações Exteriores (art. 8), que, também, delibera por meio de consenso. A substantivação das Decisões do Conselho de Chefes de Estado e de Governo e das Resoluções do Conselho de Ministros cabe a outro colegiado, o Conselho de Delegados (art. 9). Em suma, pode-se dizer que os jogos políticos ocorrem em ambiente democrático e sempre pelo mecanismo do consenso, com nítido intuito de erigir-se um corpo de regras vinculantes. Contudo, o art. 13 contém uma cláusula restritiva dos intentos de integração, facultando a “Qualquer Estado-membro [...] eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada”, restabelecendo, dessa forma, a antiga de ideia de *summa potestas*.

A situação político-jurídica assim posta é flagrantemente antagônica em relação àquilo que se vê como ponto axial da UNASUL e que explica sua razão de ser, que é a eliminação das assimetrias (econômicas, sociais etc.) da América do Sul, por meio da harmonização de políticas eficientes. A liberdade que se dá aos Estados para eximirem-se de aplicar as regras aprovadas por seus representantes, em nome da preservação da Soberania, é, para além de contraditória (se as decisões são consensuais, é de supor-se que os Estados admitam sua validade para a associação), historicamente inadequada, não se justificando no atual estágio por que passa a Comunidade Internacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mundialização do sistema de Estados, tornando não só visíveis outros povos radicados para além do Ocidente, como, também, viabilizando sua auto-

determinação política e jurídica, acrescida a um discurso de conscientização dos Direitos Humanos como resposta às atrocidades da Segunda Guerra Mundial, propiciou relações mais próximas entre os Estados da Comunidade Internacional, colocando uma pá de cal no sistema vestefaliano do Direito Internacional. Numa primeira mirada sobre o fenômeno, as observações de Mourgeon acerca da maior tensão (política e militar) entre os Estados que surgiram, compondo um cenário absolutamente heterogêneo e plural, guardam relativa pertinência. Afinal, as guerras ocorridas desde a fase de descolonização até o presente momento, passando pelos conflitos nos Bálcãs, pelos holocaustos por razões étnicas na África e entre fundamentalistas do islã, incluindo a insurgência civil no Oriente Médio dos dias atuais, como a da Síria, que já ceifou mais de oitenta mil vidas, comprovam os obstáculos erguidos com os arranjos geopolíticos promovidos pelos impérios colonizadores e a improbabilidade de se aplanarem os desníveis de ordem cultural. Essa conjuntura retém alguns Estados no seu isolamento abissal, de modo que poucas são as hipóteses para um *cosmopolitismo* constituído pela solidariedade e tolerância (embora estes sejam valores apregoados universalmente) que abrande os rigores dos contextos fechados. As diferenças fortemente vincadas nas milhares de seitas do islã, aprofundadas pelos movimentos fundamentalistas, em partes do Oriente Médio e da África do Norte organizadas tradicionalmente de forma tribal, e.g., impedem que, no atual estágio histórico, se planifiquem concessões de caráter político-jurídico que permitam a acomodação dos Estados num sistema mais harmonioso de convívio. Além do mais, alguns Estados renitentes que retrocedem aos dogmas leninistas ou para a corrida armamentista, apelando para uma Soberania não condizente com a Modernidade tardia, também confirmam os temores daquele humanista francês. Mas a realidade vivida pela banda ocidental do mundo democrático, e por aqueles Estados mais ao leste que abrem seu mercado ao exterior e passaram a pautar-se político-juridicamente pelos padrões convencionalmente ajustados em associações de Estados, vem demonstrando ser possível a criação de um novo *cosmopolitismo*, que pressupõe a redefinição de Soberania.

Não há sombra de dúvida de que o experimento é possível entre os Estados democráticos de direito, que tenham no empenho proativo de evitação de possíveis problemas originados de fenômenos globais, ou de reação para erradicar ou mitigar as dificuldades de um mundo em rápida transformação. A UNASUL, como associação de Estados que tem nos objetivos de progresso humano e social dos povos sul-americanos e na preservação do meio ambiente saudável numa região transnacional, conduz os Estados-membros a partilharem não apenas o interesse de fazer frente a blocos econômicos (como apressadamente alguns autores entendem), mas, também, um padrão constitucional de cariz progressista, que se harmoniza aos propósitos dessa entidade internacional. Uma nova *ragione di stato* guiada pelo pragmatismo (distinta, obviamente, da primeva ideia

maquiavélica) autoriza a contemporização do poder político nacional com as grandes causas defendidas transnacionalmente que, ao fim e ao cabo, se refletem nas atividades estatais, não se podendo falar, por isso, na afetação da Soberania. Para tanto, é necessário o redesenho do organismo internacional, com seu aprimoramento institucional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco António de Macedo Lucas Ferreira de. *Direito internacional público*. Parte I. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. 5. ed. Brasília: UnB/Imprensa Oficial, 2000. v. 2.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. Da cidadania constitucional à cidadania sul-americana. In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; MORAES, Germana de Oliveira; CESAR, Raquel Coelho Lenz; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. *A constituição jurídica da UNASUL*. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2011. p. 63-92.

CASSESE, Antonio. *I diritti umani nel mondo contemporaneo*. Milão: Laterza, 2003.

CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venancio Majer. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. Título original: *End of millennium*.

CESAR, Raquel Coelho Lenz. A UNASUL e o processo de integração latino-americano. In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; MORAES, Germana de Oliveira; CESAR, Raquel Coelho Lenz; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. *A constituição jurídica da UNASUL*. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2011. p. 15-41.

DEFARGES, Philippe Moreau. *A mundialização*. O fim das fronteiras. Tradução de António Moreira Neves. Lisboa: Instituto Piaget, 1993. Título original: *La mondialisation*.

FERRAZ, Fernando Bastos. A integração sul-americana é possível? In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; MORAES, Germana de Oliveira; CESAR, Raquel Coelho Lenz; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. *A constituição jurídica da UNASUL*. Florianópolis: UFSC/FUNJAB, 2011. p. 93-140.

GIDDENS, Anthony. *O mundo na era da globalização*. Tradução de Saul Barata. Lisboa: Presença, 2000. Título original: *Runaway world*.

GIL, Thomas. Le processus empirique de la globalisation et les droits fondamentaux. In: PALLARD, Henri; TZITZIS, Stamatios. *La Mondialisation et la question de droits fondamentaux*. Quebec: Presses de l'Université Laval, 2003.

HAURIOU, André. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Éditions Montchrestien, 1968.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando. La “protección internacional” de los Derechos Humanos desde la Paz de Westfalia hasta la Revolución Francesa. In: PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio; FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio; ASÍS ROIG, Rafael de. *Historia de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2001. t. II, v. III.

MOURGEON, Jacques. *Les droits de l'homme*. 2. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1981.

O'RAWWE, Mary. As Nações Unidas: estrutura *versus* substância (lições dos principais tratados e pactos). In HEGARTHY, Angela; LEONARD, Siobhan. *Direitos do homem*. Uma agenda para o século XXI. Lisboa: Instituto Piaget, 2003. Título original: *Human rights: an agenda for the 21st century*.

PACTO DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES. Disponível em: <[http://advoonline.info/vademecum/2008/HTMS/PDFS/INTER/PACTO\\_SOCIEDADE\\_NA\\_\\_ES.PDF](http://advoonline.info/vademecum/2008/HTMS/PDFS/INTER/PACTO_SOCIEDADE_NA__ES.PDF)>. Acesso em: 15 maio 2013.

PAIS, Sofia Oliveira. *Estudos de direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2012.

POPPER, Karl. *O mito do contexto*. Em defesa da ciência e da racionalidade. Tradução de Paula Taipas. Lisboa: Edições 70, 2009. Título original: *The myth of the framework*.

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosul.org.br/tratados-e-protocolos/>>. Acesso em: 30 maio 2013.

PROTOCOLO DE OURO PRETO. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>>. Acesso em: 30 maio 2013.

SABBÁ GUIMARÃES, Isaac. *Direitos humanos: uma abordagem epistemológica a partir do perspectivismo histórico e do geracionismo*. Curitiba: Juruá, 2013.

SALDANHA, Eduardo; ANDRADE, Melanie Merlin de. *Immanuel Kant: idealismo e a Carta da ONU*. Curitiba: Juruá, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Linha de horizonte. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005.

STELZER, Joana. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* 2. ed., 5ª tir., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

TOURRAINE, Alain. *Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje*. Tradução de Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 2005. Título original: *Un nouveau paradigme*.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <<http://eurolex.europa.eu/treaties/dat/12007L/htm/C2007306PT.01..1001.htm>>. Acesso em: 30 maio 2013.

UNASUL. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 30 maio 2013.

ZOLO, Danilo. *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*. Trad. para o espanhol de Rafael Grasa e Francesc Serra. Barcelona: Paidós, 2000. Título original: *Cosmopolis*.

Data de recebimento: 5/6/2013

Data de aprovação: 26/11/2013

