

# NOVOS ATORES, GOVERNANÇA GLOBAL E O DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL<sup>1</sup>

ANA FLÁVIA BARROS-PLATIAU\*

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 A natureza e o estatuto da sociedade civil global. 2.1 O estatuto da sociedade civil global. 3 Os novos atores. 4 Governança global. 5 O exemplo das ONG's na elaboração do direito internacional. 5.1 A elaboração do direito internacional. 6 Conclusão.

## 1 Introdução

O direito internacional ambiental tem se desenvolvido de maneira extraordinária nas últimas décadas, como bem assinala o professor Alexandre Kiss. No entanto, os mecanismos para assegurar a implementação das normas elaboradas e a sua observância não têm tido a eficácia desejada. Em face desse grande obstáculo, vale recorrer a uma abordagem interdisciplinar para tentar compreender a multidimensionalidade da questão<sup>2</sup>. Com o auxílio de instrumentos analíticos das Relações Internacionais é possível identificar, a partir do estudo da governança global, o papel das ONG's para fortalecer o comprometimento e a observância das normas internacionais (*commitment and compliance*)<sup>3</sup>.

As perguntas sobre a natureza da sociedade civil global<sup>4</sup> não são novas, nem, muito menos, fruto de fenômenos recentes, como a aceleração da globalização. Na década de 1960, Martin Wight já escrevera sobre a importância da identificação do que é a sociedade internacional para o estudo do direito internacional<sup>5</sup>. Contudo, esse artigo se preocupará menos em definir o que é a sociedade internacional do que em esclarecer quais são os efeitos da participação desses atores internacionais

---

<sup>1</sup> Este debate foi baseado no colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de março de 2001 – “L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?”.

\* Ana Flávia Barros-Platiau é Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Coordenadora do grupo de pesquisa sobre relações internacionais, comércio e meio ambiente (Gerima-CNPq) e integrante do grupo de pesquisa sobre direito internacional e biotecnologia (Biodir-CNPq).

<sup>2</sup> SLAUGHTER, 2000.

<sup>3</sup> SHELTON, D. (Ed.). *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*. 2000, 560 p.

<sup>4</sup> O conceito utilizado corresponde ao de *global civil society* de Paul Wapner (1996).

<sup>5</sup> ALBUQUERQUE MELLO, C. *Curso de direito internacional público*. p. 41.

emergentes sobre a esfera jurídica internacional, especificamente em matéria ambiental.

Quanto aos novos atores, que são assim denominados por não pertencerem à esfera estatal, os mais importantes são as empresas multinacionais, as ONG's, os indivíduos, as comunidades epistêmicas, os representantes de crime organizado e a Igreja<sup>6</sup>. Todavia, serão privilegiadas as ONG's, pelo fato de terem assumido um papel importante no desenvolvimento do direito internacional ambiental, principalmente porque elas se auto-atribuem o papel de representantes da sociedade civil global. Entretanto, esses novos atores não têm personalidade jurídica internacional e, portanto, não são sujeitos de direito internacional<sup>7</sup>.

A partir da idéia de que o direito internacional público não corresponde às aspirações dos atores internacionais contemporâneos, as questões centrais incidem sobre o futuro da ordem jurídica internacional ambiental. A primeira procura saber se há um declínio da capacidade jurídica do Estado soberano à medida que a sociedade civil internacional se organiza e a segunda, qual seria a melhor forma de reconhecimento de personalidade jurídica a esses atores internacionais, no caso as ONG's internacionais, para incentivar parcerias entre elas e os Estados.

Dois comentários são importantes. O primeiro é que a escolha do termo "sociedade internacional" em vez de "comunidade internacional" fundamenta-se na convicção de que a comunidade não existe ainda, e talvez nunca existirá<sup>8</sup>. Para falar como Otani<sup>9</sup>, a sociedade internacional se tornará uma comunidade internacional quando normas superiores regendo as atividades dos Estados forem formuladas em nome de "interesses comuns vitais da humanidade". Entretanto, o termo "comunidade internacional" é freqüentemente utilizado para descrever um conjunto de atores no cenário internacional, tanto do direito como da política internacionais, quando o termo mais apropriado seria sociedade civil global. O segundo é que o termo "direito internacional público" foi por vezes utilizado como sinônimo de direito internacional, em um esforço do autor de demonstrar que as fronteiras entre os direitos público e privado não são tão claras como as definem certos acadêmicos.

Considerando-se que a sociedade civil global tem-se organizado rapidamente para influenciar decisões multilaterais contemporâneas, uma das questões mais relevantes é se seus membros não teriam um *droit de regard*<sup>10</sup> sobre o direito internacional? Em outros termos, os atores da sociedade civil internacional não estariam se tornando sujeitos *de facto* de direito internacional público<sup>11</sup>? Com efeito, essa questão fundamenta-se no fato que a participação política internacional tem aumentado consideravelmente, com uma diversidade de atores nunca antes conhecida. Ademais, a própria evolução do direito internacional – fim do direito exclusivo às chancelarias e aos campos de batalha – conduziu a uma interação

---

<sup>6</sup> A lista não é exaustiva. Para melhores informações sobre o tema, ver: SLAUGHTER, A.-M. (The real new world order, 1997), DAILLIER & PELLET (Nguyen Quoc Dinh) (*Droit international public*, 2000) e BADIE, B. (*Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale*, 1998).

<sup>7</sup> Há grandes controvérsias doutrinárias acerca da questão.

<sup>8</sup> BARROS-PLATIAU. *Vers quel droit de la protection internationale de l'environnement?* Tese de doutorado da Universidade de Paris 1, sob a orientação do Professor Charles Zorgbibe, dez. 2000. p. 37-43.

<sup>9</sup> "Un essai sur le caractère juridique des normes internationales, notamment dans le domaine du droit humanitaire et du droit environnemental terrestre" (1998, p. 45-54).

<sup>10</sup> MOREAU-DEFARGES, 2000.

<sup>11</sup> A. Pellet, Professor da Universidade de Paris X. Colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de março de 2001. "L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?" Co-autor de *Droit international public* (6. éd. Paris: LGDJ, 2000, 1.455 p.).

aprofundada entre a ordem jurídica internacional e as nacionais, favorecendo a atuação internacional de indivíduos ou grupos organizados<sup>12</sup>.

Outrossim, a participação da sociedade civil global no desenvolvimento do direito internacional foi acelerada por causas materiais, como a diversificação de objetos do direito internacional<sup>13</sup>, englobando questões sociais, penais, sanitárias e ambientais, entre outras. Causas normativas e jurídicas, como a defesa de liberdades fundamentais, também favoreceram mudanças estruturais na evolução recente do direito internacional. Exemplos atuais são atores agindo em nome das opiniões públicas de vários países, ou mesmo da "humanidade inteira", para exigir respostas jurídicas contra Estados soberanos ou outros atores internacionais<sup>14</sup>. Assim, as duas fontes de *opinio juris* são jurídica e civil, testemunhando a emergência de uma vontade geral que aparece em certos domínios fundamentais, como os direitos humanos e o meio ambiente. Em conseqüência, o direito internacional público ganhou mais efetividade nestas últimas décadas (Kiss, Sands, Szurek, Stern).

Nesse caso, os novos modos de cooperação entre diversos atores internacionais, chamados "atores não-estatais" colocariam em risco o monopólio político e jurídico dos Estados? A sociedade civil global existe?<sup>15</sup> Quem é a sociedade civil global? Primeiro, o monopólio dos Estados na política e no direito internacionais é discutível, pois autores como Bertrand Badie<sup>16</sup> sustentam que ele nunca existiu. Segundo, se o direito internacional concerne à humanidade, a qual existe por intermédio dos Estados e da exclusividade de seu poder normativo, então a soberania dos Estados pode ser teoricamente contestada em face dos interesses da humanidade. Entretanto, isso não corresponde ainda à realidade do direito internacional.

## 2 A natureza e o estatuto da sociedade civil global

Há uma grande confusão teórica entre os conceitos de sociedade internacional e sociedade civil global. Quanto à primeira, os professores Pierre-Marie Dupuy e Marie-Claude Smouts<sup>17</sup> afirmam que ela existe, mas sua definição seria impossível. Para Smouts, a sociedade internacional não é passível de definição, porque não é uma sociedade, mas uma construção intelectual, formulada desde Aristóteles, passando por Tocqueville, sobre a organização da vida política em oposição a outra coisa, como o estado de natureza, o totalitarismo ou até mesmo os

<sup>12</sup> S. Szurek, Professora da Universidade Rennes 1. Contribuição ao Colóquio: "La société internationale et l'élaboration du droit".

<sup>13</sup> P. M. Dupuy, no colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de março de 2001. "L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?" Ver também BROWN WEISS, 1998.

<sup>14</sup> Tal fenômeno é facilmente observável em matéria de direitos humanos, como comprovam as manifestações contra ou a favor da Guerra do Iraque. Em matéria ambiental, sua grande evolução tem sido atribuída ao papel das ONG's internacionais e nacionais, agindo em rede. KECK e SIKKINK, por exemplo, falam de "redes transnacionais de atores não-estatais" (*transnational advocacy networks*).

<sup>15</sup> Para uma discussão sobre a negação da existência da sociedade internacional, que parece pertencer ao passado, ver ALBUQUERQUE MELLO, op. cit., 1997, p. 45.

<sup>16</sup> *Un monde sans souveraineté: les États entre ruse et responsabilité*, 1999.

<sup>17</sup> Professor do Instituto Europeu de Florença. Smouts é Pesquisadora do CNRS. "Le concept de société civile internationale: identification et genèse". Colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de março de 2001. "L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?".

regimes autoritários atuais. Nesse sentido, a organização dessa sociedade é uma forma de participação política motivada pela vontade de democratizar os mecanismos internacionais de tomada de decisão.

Por isso Dupuy sugeriu uma definição negativa da sociedade internacional, qual seja, tudo o que não for a sociedade pública de Estados, pois essa sociedade define-se tanto em oposição ao Estado nacional como ao conjunto de Estados no cenário internacional. Em outros termos, os Estados nacionais são instâncias jurídicas históricas, cujo poder é fixado a seu território. Em face deles, existe a categoria de diversos atores internacionais que se autoconstituíram sem obter um estatuto reconhecido pelos próprios Estados que eles questionam. Em suma, por não ter capacidade jurídica internacional, os indivíduos se organizam fora da esfera estatal, mas essa realidade está em via de transformação (Chartouni-Dubarry e Al Rachid<sup>18</sup>).

A sociedade civil global, como Wapner define, é tudo que se encontra entre as esferas pública e individual, ou seja, o que há abaixo do Estado e acima do indivíduo<sup>19</sup>. A sua maior diferença com o conceito de sociedade internacional é o fato de ressaltar o papel de atores não-estatais, cada vez mais independentes da influência dos Estados. Mas quem é membro da sociedade civil global? A resposta, que todos nós somos, traz à tona a questão bem mais complexa da legitimidade de atores internacionais que se apresentam como os representantes da sociedade civil. Todavia, a sociedade civil global não foi construída por ninguém, ela se autoproclamou para contestar a ordem estabelecida. Ela é composta por grupos que formam coalizões mais ou menos estáveis, ou redes, para entrar na cena política<sup>20</sup>. O objetivo desses atores é principalmente o de criar um espaço público autônomo em relação aos Estados, ou aos atores poderosos, para realizar seus objetivos específicos de defesa de interesses comuns, como a proteção ambiental.

Mas, então, qual seria a natureza da sociedade civil global? Uma democracia planetária? Uma nova forma de interação de forças transnacionais? Surge então o que o professor Marcel Merle<sup>21</sup> chamou de “paradoxo intelectual”, que consiste na atribuição de um estatuto jurídico internacional a esses novos atores. Seria ele necessário e desejável?

## 2.1 O estatuto da sociedade civil global

Como os atores da sociedade civil global são sujeitos apenas de direito nacional, podemos inferir que a sociedade global é aquilo que os Estados decidem? A resposta não poderia ser afirmativa. O ponto de partida para a identificação do estatuto da sociedade civil global seria o reconhecimento de uma miríade de atores transnacionais, a começar pelas ONG's. Atrás do conceito de sociedade civil internacional existe um projeto de participação pública, por isso tal sociedade exerce crescente influência na produção de normas internacionais ambientais.

<sup>18</sup> Droit et mondialisation. *Politique étrangère*, 4/99, p. 941-946.

<sup>19</sup> Op. cit., 1997. Ver também *Environmental activism and world civic politics*, 1996. Para ele, os atores não-estatais coexistem com o Estado mas são independentes dele.

<sup>20</sup> ROSENAU, J. Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance* 1, 13, 1995. SCHEURER, C. The waning of the sovereign State: towards a new paradigm of international law? *European Journal of International Law*, v. 4, n. 4, p. 447, 1993.

<sup>21</sup> No colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de março de 2001. "L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?"

Definir um estatuto universal para atores tão diversos seria a solução? Seria mais democrático? Seria factível? Para pensar apenas nas ONG's, seria desejável por causa da grande influência que exercem na regulação das relações internacionais, mas as controvérsias acerca do tema ainda não permitiram uma solução jurídica ao problema, apesar do fato de a União Européia ter avançado no sentido de reconhecimento do estatuto jurídico das ONG's.

Porém, em termos práticos, mecanismos de decisão nos quais os atores não têm estatuto definido seriam dificilmente concebíveis ou, pior, aleatórios. Certo é que os Estados são refratários à idéia de delegar qualquer tipo de poder a outros atores, principalmente se eles não forem identificados. Por isso o paradoxo de como incentivar a participação pública na elaboração de normas internacionais por meio do reconhecimento de atores que não são sujeitos de direito internacional?

### 3 Os novos atores

Vale ressaltar que não se deve confundir atores não-estatais e ONG's. Essa última é uma das categorias de atores internacionais mais militantes, as quais são contra-poderes sem estatuto jurídico internacional. Dessarte, criou-se a dialética de atores internacionais que não são sujeitos de direito internacional, mas que exercem pressão sobre a elaboração de normas internacionais<sup>22</sup>.

Na verdade, os atores não-estatais não são "novos", mas possuem um caráter inovador na medida em que influenciam de maneira crescente tanto na elaboração como na aplicação de normas internacionais, independentemente de suas fontes<sup>23</sup>. Como os destinatários das normas internacionais são também as pessoas, parecia lógico que os cidadãos exigissem um determinado direito de controle das novas normas internacionais, principalmente após os anos 1960<sup>24</sup>.

Todavia, existem vários acordos internacionais que excluíram atores não-governamentais, como a negociação de 1995 sobre a proliferação de armas nucleares, a Rodada Uruguay do Gatt e a OMC. Na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, a questão da participação das ONG's trouxe uma nova vida ao debate e revelou a lacuna da falta de um verdadeiro reconhecimento jurídico da participação de atores não-estatais.

Contudo, o aumento da capacidade de atores internacionais de se mobilizarem é crescente, mas também pode ser perigoso. Primeiro, porque a sociedade civil global não tem dever de reserva e não sofre controle algum. Em outras palavras, ela é mais autônoma em comparação às organizações internacionais. Segundo, seus representantes se autodesignam sem que a questão de sua legitimidade seja abordada. Terceiro, as ONG's, por exemplo, podem espionar livremente e interceptar documentos que ainda nem foram publicados, desviando os mecanismos clássicos de tomada de decisão. Enfim, não se deve ignorar o poder de *lobbying* desses atores. Por todas essas razões, para a questão sobre a necessidade de um estatuto jurídico para as ONG's, respondemos consoante Slaughter<sup>25</sup>, que esse deve compreender não só seus direitos de participação, mas

<sup>22</sup> CHARTOUNI-DUBARRY, M.; AL RACHID, L., op. cit., 1999.

<sup>23</sup> KISS, A.; BEURIER, J. *Droit international de l'environnement*. 2000, p. 45.

<sup>24</sup> Fortalecimento de ideologias universalistas como o direito das gentes e o direito ambiental.

<sup>25</sup> Op. cit., 2000.

também os deveres, o que significa que as ONG's deverão demonstrar uma certa transparência em suas atividades.

## 4 Governança global

O conceito de governança global tem sido analisado com o objetivo de trazer respostas sobre a influência de atores não-estatais, tanto na política como no direito internacionais<sup>26</sup>. A governança global reside no processo de construção das instituições como a ONU, FMI, OMC e dos regimes internacionais para a regulação dos desafios contemporâneos, portanto não deve ser confundida com um “governo global”. Para James Rosenau<sup>27</sup>, a governança demonstra a existência de regras, a todos os níveis da atividade humana, cujas finalidades são controladas para terem um efeito internacional. Essa abordagem defende que os indivíduos são capazes de se organizar para resolver problemas comuns, por meio de mecanismos interativos de decisão, que constituem a “governança sem governo” a partir de uma iniciativa comum tomada sob consenso. As relações de poder tendem a ser afastadas, formando o que Senarclens<sup>28</sup> chama de “nebulosa de redes e de instituições de natureza estatal e não-estatal que mobiliza funções diversas para atingir objetivos convergentes”.

Quanto à governança para o desenvolvimento do direito internacional ambiental, duas abordagens coexistem. A primeira é mais institucional e originou-se na proposta do embaixador Pardo, em 1967, da criação do conceito de patrimônio comum da humanidade. Fundamenta-se no princípio de que o meio ambiente pertence à humanidade, que deve zelar pela equidade intergerações. Uma segunda abordagem, ao contrário, funda-se na incapacidade institucional para exigir que os Estados tomem medidas mais sérias para o desenvolvimento do direito internacional. Assim, para que a governança realmente possa existir como Rosenau a descreveu, é necessário considerarmos a crise do multilateralismo jurídico, político e econômico, que é efeito da fragmentação do poder e das fontes reguladoras globais. Por isso o papel de atores não-estatais tem sido evocado como uma possível contribuição ao desenvolvimento do direito internacional ambiental<sup>29</sup>.

## 5 O exemplo das ONG's na elaboração do direito internacional

Primeiramente, seria interessante definir as ONG's: atores ou instrumentos dos Estados, prestadoras de serviços ou forças da oposição? Haja vista a grande diversidade de ONG's e seus diferentes tipos de atuação, melhor seria tentar classificá-las, se necessário, em função de seus tipos de atuação: contra o Estado, em parceria com ele ou substituindo-se a ele em casos específicos<sup>30</sup>. Nesse último caso, o exemplo mais representativo talvez seja o da campanha da Greenpeace

---

<sup>26</sup> SLAUGHTER, A.-M., 1997.

<sup>27</sup> Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, 2000.

<sup>28</sup> *Mondialisation, souveraineté et théorie des relations internationales*, 1998, p. 200.

<sup>29</sup> SIMAI, M. The changing State system and the future of global governance, 1997, p. 141-163.

<sup>30</sup> SLAUGHTER, op. cit., 2000, p. 121-151. WILLETS, P., 2000, p. 191-212. O autor defende o reconhecimento da personalidade jurídica das ONG's ao lado dos Estados e das organizações internacionais.

contra a Shell, criando normas para evitar danos ambientais por poluição de petróleo<sup>31</sup>. No caso brasileiro, a Greenpeace e o Idec tiveram um papel fundamental na exigência da observância das normas ambientais condicionantes da liberalização da plantação de transgênicos.

É de bom alvitre ressaltar que a tendência mundial é de parceria entre as autoridades públicas e as ONG's, pois, além dos papéis que essas podem desenvolver, serve como legitimadora da ação pública<sup>32</sup>. Slaughter<sup>33</sup>, por exemplo, cita diversos autores que concordam que o papel das ONG's tem sido, cada vez mais, de trabalhar junto com os Estados em matéria ambiental (*enabling function*).

Além das parcerias, há um crescente reconhecimento funcional das ONG's na esfera jurídica internacional<sup>34</sup>, como, por exemplo, o estatuto consultivo que as agências da ONU atribuem a algumas ONG's internacionais, como a OMS (Organização Mundial da Saúde). A Resolução n. 96/31 da Ecosoc reformou o estatuto consultivo das ONG's em nome da defesa dos interesses coletivos, que não são públicos nem privados<sup>35</sup>. A ONU é responsável pelo grande progresso no reconhecimento da pessoa jurídica de associações, pois o estatuto consultivo, mesmo que não seja perfeito, conduz a um reconhecimento mútuo entre elas<sup>36</sup>. Ademais, todos os discursos de Kofi Annan refletem uma posição favorável à democratização das negociações internacionais, tanto pela criação de parcerias com o setor privado como pelo reconhecimento de ONG's e de suas atividades em diversos países. Por exemplo, os textos da Assembléia-Geral sobre uma "Nova ordem humanitária internacional" reconhecem as ONG's sem que uma base jurídica real lhes seja atribuída<sup>37</sup>.

Mas a atuação das ONG's é muito mais ampla, pois elas desempenham um papel importante tanto no direito costumeiro, como a Cruz Vermelha Internacional, como na produção de normas, pelo Comitê de Controle de Convenções Internacionais, como na ação direta junto à população para incentivar a produção normativa e a adesão às convenções internacionais. Dessarte, um dos papéis das ONG's é criar a convicção da necessidade de regulação internacional para assuntos determinados.

Um outro papel central, desenvolvido principalmente por ONG's, é o de fornecer informações para alimentar debates sobre questões contemporâneas que precisam ser mais bem reguladas (*clearinghouse*). Dessa forma, mais de 20.000

---

<sup>31</sup> Algumas vezes o poder de ONG's de regular o comportamento de atores privados é equivalente ao de uma norma cogente, assegura Spiro em "New global potantates: nongovernmental organizations and the 'unregulated market place'" (*Cardozo Law Review*, 18, p. 957-958, 1996).

<sup>32</sup> Bom exemplo é a Commission on Environmental Co-operation, criada no âmbito do NAFTA, que reconhece um grande papel às ONG's.

<sup>33</sup> Op. cit., 2000. Ver também o relatório de John Garrison para o Brasil, *Do confronto à colaboração, relação entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*, disponível no site <<http://wbln0018.worldbank.org>>.

<sup>34</sup> RAUSTIALA, K., 1997, p. 537-538. Ele ressalta o papel das ONG's como garantidoras da continuidade política e da observância das normas ambientais. Entretanto, esse papel é menos questionável nos países desenvolvidos, e praticamente inexistente nos países menos desenvolvidos.

<sup>35</sup> O secretário-geral da ONU, Kofi ANNAN, confirmou em "We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century", 80, 2000, que o denominado *Millennium Report* tem estimulado a participação das ONG's na promoção do desenvolvimento global e na defesa de interesses coletivos. Ver <[www.un.org/millennium/sg/report/full/htm](http://www.un.org/millennium/sg/report/full/htm)>.

<sup>36</sup> SIMMONS, P. Learning to live with NGOs. *Foreign Policy*, 112, 82, 1998.

<sup>37</sup> *La démocratisation du système des Nations Unies*, Fascicule de documentation, neuvièmes rencontres internationales d'Aix-en-Provence, le 8 et 9 décembre 2000. Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille, Institute d'études politiques d'Aix-en-Provence, Centre d'études et des recherches internationales et communautaires (CERIC) – CNRS ESA 6108, Faculté de Droit et de Science politique d'Aix-Marseille, 627 p.

ONG's espalhadas pelo mundo servem de conselheiras aos Estados quando são solicitadas, mas nem todas possuem o estatuto reconhecido pelas agências da ONU. Em face dessa diversidade de ONG's, certos juristas defendem que tal estatuto não é possível.

Porém, a independência de ONG's perante os Estados é muito relativa, pois normalmente elas são aceitas por eles sob a condição de não os criticar no seio das organizações internacionais. De qualquer forma, o reconhecimento de atores como ONG's já é uma realidade que provavelmente ilustra uma tendência mundial no futuro próximo.

## 5.1 A elaboração do direito internacional

O fenômeno que nos interessa aqui é que atores privados estão criando normas de conduta internacional a serem aplicadas a outras entidades privadas ou mesmo aos Estados<sup>38</sup>. Normas privadas podem tornar-se *soft law* e ser consideradas cogentes por outros atores, como as normas ISO ou normas da OMC<sup>39</sup>. Outro exemplo é a participação da IUCN, do WWF e da rede Traffic na implementação e na observância da Cites (regime internacional que regula o comércio de espécies ameaçadas). Como essa contribuição tornou-se possível? A própria evolução recente do direito internacional e a natureza das ONG's, entre outros atores, tornou essa convergência inevitável. Assim, os membros da sociedade civil que defendem uma causa específica, notadamente as ONG's, conhecem as lacunas do direito internacional e são capazes de propor soluções adequadas ou completar convenções internacionais.

Os efeitos da participação de atores não-estatais são diversos. Um deles é o papel de "vigilância", como a auditoria que a ONG Global Alliance fez nas contas da Nike, gerando consequências mais rapidamente do que a OIT (Organização Internacional do Trabalho). Ademais, as ONG's, agindo na área humanitária e ambiental, já demonstraram seu poder no sistema jurídico internacional, como a Amnesty International, o WWF, a IUCN e o Greenpeace.

O papel das comunidades epistêmicas como criadores de normas internacionais também deve ser lembrado, nas questões jurídicas em geral. Por exemplo, nas questões ambientais, são os relatórios técnicos que guiam as decisões políticas e jurídicas, notadamente nos casos de aquecimento da atmosfera, para os quais o IPCC e a comunidade científica são muito importantes<sup>40</sup>.

Enfim, atores internacionais parecem estar influenciando de maneira progressiva a elaboração das normas jurídicas internacionais recentes. O Estado soberano não seria mais o único produtor de normas internacionais?

Uma resposta negativa seria adequada, pois o Estado ainda tem monopólio de elaboração das normas jurídicas internacionais, apesar da articulação manifesta de atores não-estatais. O que existe atualmente é mais um papel de regulação das relações internacionais, que é muito diferente do direito internacional. Por isso

<sup>38</sup> SMOUTS, SZUREK. Participação no Colóquio do Centro de Direito Internacional da Universidade de Paris X, França, 2 e 3 de março de 2001 – "L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international?".

<sup>39</sup> Ver SHELTON, D. (Ed.), 2000, 560 p.

<sup>40</sup> Para uma leitura mais aprofundada do papel dos cientistas nos mecanismos de tomada de decisão internacionais, ver BARROS-PLATIAU, op. cit., 2000.



certos autores tratam da *lex mercatoria*, *lex internautica*, *lex sportiva*... Stern propõem três esferas de atuação de atores internacionais diversos na criação de normas: o apoio, a oposição e a autonomia quando eles tomam iniciativas, como no Processo de Ottawa sobre a eliminação total de minas. Em suma, o papel desses atores é muito mais de criação de valores e de consenso do que de normas internacionais. Na verdade, eles criam uma atmosfera de “valores globalizados” em face da qual os Estados não podem recuar, como, por exemplo, a punição dos culpados por grandes catástrofes ecológicas, genocídios e guerras nesta última década (Badie, Góis e Barros-Platiau).

## 6 Conclusão

Procurou-se demonstrar o problema da capacidade jurídica de atores internacionais não-estatais que se organizam progressivamente no cenário internacional. Em outros termos, atores que não possuem o estatuto de sujeito de direito trazem à tona a questão de como reduzir essa lacuna, para que eles possam participar do desenvolvimento do direito internacional ambiental e defender seus interesses específicos.

Como a regulação internacional efetuada por atores não-governamentais está-se intensificando, a análise de questões atuais não deve limitar-se ao Estado e às organizações internacionais como ponto referencial. Ademais, as fronteiras entre direito internacional público e privado tornam-se mais tênues ao passo que a cooperação internacional (ou a confrontação de interesses) deixou de ser interestatal para ser complexa e diversificada. Além disso, as reuniões multilaterais de natureza comercial, esportiva, financeira, ambiental, entre outras, aumentaram consideravelmente a demanda por negociadores internacionais externos à esfera pública. Conseqüentemente, as relações internacionais tendem a tornar-se muito mais complexas, pois não se sabe mais com quem se está negociando nas reuniões multilaterais, uma vez que esses atores são muitas vezes representantes de interesses difusos ou preferem ficar à sombra de outros.

Entretanto, a questão principal continua em aberto: estamos assistindo à privatização do direito internacional? Duas grandes correntes teóricas propõem respostas contrárias. Uma afirma que o direito internacional tende a ser progressivamente privatizado no sentido do aumento da participação de atores internacionais que não possuem o estatuto de sujeito de direito internacional, sendo que uma parte dessa corrente é favorável à atribuição imediata de estatuto jurídico a tais atores, a começar pelas ONG's. A outra grande corrente defende, no outro extremo, que a participação de outros atores não significa a privatização do direito internacional, mesmo porque as fontes de direito não foram modificadas. Enfim, o que existe, na verdade, é apenas uma participação naquilo que Alexandre Kiss<sup>41</sup> chama de “primeira etapa” da construção do direito internacional: a percepção da necessidade de regulação e a convergência de valores comuns que tornam essa regulação desejável e em seguida aceitável.

---

<sup>41</sup> Emergence des principes généraux de droit international et d'une politique internationale de l'environnement, 1996.

## Bibliografia

- ABBOTT, K.; SNIDAL, D. Hard and soft law in international governance. *International Organization*, Cambridge, v. 54, n. 3, p. 421-456, 2000.
- ALBUQUERQUE MELLO, C. de. *Curso de direito internacional público*. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. 2t. 1.556 p.
- ARTS, B. *The political influence of global NGOs: case studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. Utrecht: International Books, 1998. 351 p.
- BADIE, B.; SMOUTS, M.-C. *Le retournement du monde: sociologie de la scène internationale*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 1998. 239 p.
- BADIE, B. *Un monde sans souveraineté: les États entre ruse et responsabilité*. Paris: Fayard, Collection L'Espace du Politique, 1999. 306 p.
- BROWN WEISS. The changing structure of international law. In: PRIEUR, M.; LAMBRECHTS, C. (Orgs.). *Les hommes et l'environnement, quel droit pour le vingt-et-unième siècle?* En hommage à Alexandre Kiss. Paris: Frison-Roche, 1998. 691 p., p. 3-15.
- BYERS, M. *The role of law in international politics: essays in international relations and international law*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- CHARTOUNI-DUBARRY, F.; AL RACHID, L. Droit et mondialisation. *Politique étrangère*, 4/99, p. 941-946.
- DAILLIER, P.; A. PELLET, (Nguyen Quoc Dinh). *Droit international public*. 6. ed. Paris: LGDJ, 2000. 1.455 p.
- FOX, G.; ROTH, B. (Eds.). *Democratic governance and international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 585 p.
- KECK, M.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998. 227 p.
- KISS, A. Emergence des principes généraux de droit international et d'une politique internationale de l'environnement. In: RENS, I. (Dir.). *Le droit international face à l'éthique et à la politique de l'environnement*. Genève/Chêne-Bourg: Georg, 1996. 268 p., p. 19-36. Coll. "SEBES" (Stratégies énergétiques biosphère et société).
- KISS, A.; BEURIER, J. P. *Droit international de l'environnement*. Paris: Pedone, 2000. 424 p.
- OTANI, Y. Un essai sur le caractère juridique des normes internationales, notamment dans le domaine du droit humanitaire et du droit environnemental terrestre. In: PRIEUR, M.; LAMBRECHTS, C. (Orgs.). *Les hommes et l'environnement, quel droit pour le vingt-et-unième siècle?* En hommage à Alexandre Kiss. Paris: Frison-Roche, 1998. 691 p., p. 45-54.
- MOREAU-DEFARGES. *Un monde d'ingérences*. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2000. 136 p.

- PRIEUR, M.; LAMBRECHTS, C. (Orgs.). *Les hommes et l'environnement, quel droit pour le vingt-et-unième siècle?* En hommage à Alexandre Kiss. Paris: Frison-Roche, 1998. 691 p.
- RAUSTIALA, K. The 'participatory revolution' in international environmental law. *Harvard Environmental Law Review*, 21, p. 537-538, 1997.
- ROSENAU, J. Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance* 1, 13, 1995.
- . Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL. *Governança sem governo*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.
- SCHEURER, C. The waning of the sovereign State: towards a new paradigm of international law? *European Journal of International Law*, v. 4, n. 4, p. 447, 1993.
- SENARCLENS, P. *Mondialisation, souveraineté et théorie des relations internationales*. Paris: Armand Collin, 1998.
- SHELTON, D. (Ed.). *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford: Oxford University Press, 2000. 560 p.
- SIMAI, M. The changing State system and the future of global governance. In: *Global Society*, 05, v. 11, n. 2, 1997. p. 141-163.
- SIMMONS, P. Learning to live with NGOs. *Foreign Policy*, 112, 82, 1998.
- SLAUGHTER, A.-M. The real new world order. *Foreign Affairs*, v. 76, n. 5, p. 183-194, autumn 1997.
- . International law and international relations. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 285, p. 9-250, 2000.
- SPIRO. New global potentates: nongovernmental organizations and the 'unregulated market place'. *Cardozo Law Review*, 18, p. 957-958, 1996.
- WAPNER, Paul. Global civil society. In: YOUNG, O. (Ed.). *Global governance: drawing insights from the environmental experience*. Cambridge, Massachusetts/London: The MIT Press, 1997. 364 p., p. 65-84.
- . *Environmental activism and world civic politics*. Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1996.
- WILLETS, P. From 'Consultative arrangements' to 'partnership': the changing status of NGOs in diplomacy at the UN. *Global Governance*, 6, p. 191-212, 2000.

