

O centralidade do direito nas relações internacionais. O American Journal of International Law

Christiane Vieira Laidler¹

O presente trabalho tem o objetivo de fazer uma breve análise do American Journal of International Law no momento de sua criação, em 1907, considerando seus objetivos e a importância da iniciativa como elemento fundamental para a política externa norte-americana. Essa exploração inicial do projeto da revista e de sua inserção internacional se justifica por se tratar de um instrumento que conferiu uma base intelectual sistemática para a construção do Direito Internacional. Inúmeras questões sobre as relações entre os Estados precisavam ser regulamentadas na medida em que os mercados e as correntes migratórias se ampliavam e que as intervenções militares levadas a cabo pelas potências para exploração do mundo extra-europeu eram parte de uma agenda corriqueira. Para que as normas e tratados convencionados se adequassem às necessidades e interesses dos Estados Unidos, um player importante no cenário internacional no início do século XX, a formação de um pensamento estratégico com uma sólida fundamentação jurídica era essencial. Não por acaso, os internacionalistas e os estadistas formaram uma sólida equipe, trabalhando muitas vezes como um único ator, na medida em que o Departamento de Estado recrutava os mais importantes especialistas não apenas como consultores, mas como comissionados nas delegações que representavam o país.

Na primeira parte, procuro recuperar a trajetória da política externa norte-americana no contexto do surgimento da revista, refletindo sobre sua importância como instrumento de legitimação da atuação da política externa. Na segunda, busco reconhecer os principais fundadores e articulistas da revista e mapear suas relações com o Estado, com o propósito de mostrar que a revista é uma criação conjunta de juristas e governo, sem que existam limites necessários entre esses dois atores. Na parte final, faço um mapeamento dos temas mais tratados em artigos entre 1907 e 1914, quando o início da Primeira Guerra Mundial determinará uma alteração do contexto internacional e da pauta do Direito Internacional.

¹ Professora Associada de História Contemporânea da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Entre 1898 e 1907 os Estados Unidos ampliaram muito sua agenda internacional e a interlocução com as potências europeias. A vitória contra a Espanha colocou o país definitivamente no rol das nações imperialistas. A anexação do Havaí e a ocupação colonial das Filipinas garantiram aos Estados Unidos o avanço de sua expansão comercial e política na região do Pacífico, além da hegemonia da América Central e Caribe. Em 1903, apoiou o movimento de independência do Panamá com o objetivo de garantir o arrendamento e direitos soberanos na área do canal, em fase de construção. Em 1904, o presidente Roosevelt renovou a Doutrina Monroe, afirmando o compromisso de exercer um papel de polícia na América Latina, salvaguardando os interesses internacionais em repúblicas que se comportassem mal, anúncio que significava um papel interventor em qualquer país da região. O corolário de Roosevelt foi uma resposta ao bloqueio e bombardeio de portos da Venezuela por parte da Inglaterra, Alemanha e Itália, em 1902, com o objetivo de assegurar o pagamento de dívidas públicas do país àquelas potências. Os Estados Unidos lavaram as mãos, mas entenderam então que a intervenção não deveria chegar à ocupação do território das repúblicas, daí a afirmação da Doutrina de Monroe com o compromisso de que qualquer intervenção fosse feita pelos Estados Unidos. As potências europeias aceitaram essa soberania declarada pelos Estados Unidos sobre a região, e em 1907 aprovaram a proposta norte-americana de arbitragem obrigatória em caso de cobrança de dívidas públicas, antes de qualquer intervenção militar.

Dois conflitos extra-americanos também elevaram a condição dos Estados Unidos como importante ator no sistema internacional: a guerra dos bôeres e a guerra russo-japonesa. Elas determinaram uma agenda de política externa que os Estados Unidos passaram a perseguir, baseada na garantia dos direitos dos países neutros em períodos de conflitos, devido aos navios apreendidos no comércio marítimo por ocasião dos conflitos. O presidente Roosevelt, em iniciativa estratégica fundamental, e aproveitando a neutralidade dos Estados Unidos diante das alianças entre os europeus, mediou o conflito entre a Rússia e o Japão, em 1904, o que lhe conferiu o Prêmio Nobel da Paz, em 1906. Assim, os Estados Unidos assumiram papel relevante no cenário internacional, não apenas como potência imperialista e militar, mas como Estado capaz de intervir no complexo xadrez das relações entre as potências.

Em 1899, a Rússia havia convocado a Primeira Conferência da Paz, que se reuniu na cidade de Haia, na Holanda. A pauta da Conferência, de acordo com a convocação do czar, era o desarmamento e a criação de meios pacíficos para a resolução dos conflitos entre as nações. Essa agenda era importante para a manutenção do *status quo* do império russo que se via ameaçado pela ascensão de potências industrializadas. Quanto ao desarmamento não houve acordo possível, mas a Conferência criou um tribunal de arbitragem e aprovou convenções sobre a resolução pacífica de conflitos, e de normas para a guerra. Uma segunda conferência deveria ser realizada no intervalo de 5 anos, em 1904, mas a guerra com o Japão impediu a iniciativa. Roosevelt tomou para si a responsabilidade de convocar a Segunda Conferência da Paz, em acordo com o czar. Ampliou a pauta da convocação, incluindo temas relacionados à necessidade da continuidade do comércio internacional em tempos de conflitos. Nesse sentido, temas como a imunidade da propriedade privada no mar, o contrabando de guerra e a constituição de um tribunal de presas ocupariam grande parte dos debates da Conferência que aconteceu em 1907. Outra mudança adotada foi o convite à participação de todas as repúblicas latino-americanas, o que garantiu aos Estados Unidos um conjunto de votos e a afirmação de seu poder na região.

Foi no ano de 1907 que surgiu o *American Journal of International Law*, revista especializada em Direito Internacional que reunia artigos de internacionalistas, além de documentos relacionados às relações internacionais, resenhas de publicações sobre o tema e uma seção de crônicas sobre os acontecimentos relevantes. A revista era o periódico da *American Society of International Law*, fundada em 1905, e organizada de forma definitiva em janeiro de 1906, em seu primeiro encontro, em Nova Iorque. Dessa maneira, surgia uma sociedade de intelectuais destinada ao estudo e a produção de conhecimento na área do Direito Internacional, e desde o seu início, com um importante órgão de divulgação, usado para promover e articular o debate sobre os temas mais importantes da agenda internacional, e, com o objetivo expresso de preencher uma lacuna existente, uma vez que não existiam sociedades exclusivamente voltadas para o estudo e pesquisa do tema nos Estados Unidos, e mesmo em língua inglesa, segundo os promotores da sua criação. A Sociedade e o periódico

deveriam fomentar o estudo do Direito Internacional e promover o estabelecimento de relações internacionais com base na lei e na justiça.²

O presidente da American Society of International Law era Elihu Root, secretário de Estado norte-americano. Os demais membros da diretoria eram scholars que serviam também ao Departamento de Estado. Na revista, o corpo editorial foi composto por internacionalistas e editores. Entre eles há dois internacionalistas que merecem destaque: John Basset Moore e James Brown Scott, este último, o diretor executivo da publicação. Basset Moore é autor de uma vasta produção acadêmica. Mas sua importância como internacionalista tem como origem a atividade que desenvolveu junto ao Departamento de Estado. Começou como assessor jurídico em 1885, passando a secretário assistente logo depois. Somente depois se tornou professor titular de Direito Internacional na Columbia University, instituição onde permaneceu entre 1891 e 1924. Durante o período em que esteve no Departamento de Estado, Moore participou, como secretário, de duas delegações dos Estados Unidos em conferências internacionais, e como professor da Columbia University, continuou aceitando representações em missões internacionais ao serviço do Departamento de Estado. Em 1898, ele foi secretário assistente e secretário de Estado em exercício. Sua produção intelectual foi vastíssima, incluindo uma História das arbitragens internacionais, publicada em 6 volumes, em 1898, o volume A diplomacia americana, em 1905, um manual de Direito Internacional em 8 volumes, em 1906, entre outras publicações. Moore foi juiz da Corte internacional de Justiça entre 1920 e 1928.

Para o primeiro número do American Journal of International Law, Moore preparou um artigo com um balanço sobre o Direito Internacional, o estado da arte e o seu futuro. Este artigo é muito ilustrativo do importante significado do trabalho de sistematização do direito internacional, de sua formalização e da legitimação das práticas internacionais, naquele contexto, em que a atividade legislativa em matéria internacional era um campo aberto de disputas.³ Não teve mais participação na forma de artigos, ao contrário de Elihu Root e James Brown Scott, que escreveram artigos todos os anos entre 1907 e 1914.

² AJIL, n.1,vl.1, p. 131

³ Basset Moore foi contratado do Ministério das Relações Exteriores do Brasil como consultor para os processos de arbitragem das questões de fronteiras.

James Brown Scott foi fundador e decano da escola de Direito da University of Southern California. Também foi o decano da Escola de Direito da University of Illinois, além de professor de Direito em Columbia e George Washington University. Em 1907 foi o especialista em direito internacional na delegação norte-americana na Segunda Conferência da Paz de Haia. Escreveu diversos trabalhos sobre as Conferências da Paz de 1899 e 1907, e preparou a edição dos anais em inglês. James Brown Scott contribuiu com 13 diferentes artigos para o American Journal of International Law entre 1907 e 1914, a maioria deles sobre as Conferências da Paz e sobre a organização da Corte Internacional de Arbitragem.

A trajetória desses internacionalistas aconteceu no início da institucionalização do campo de estudos especializado do Direito Internacional. Eles serviram ao Departamento de Estado e ali se tornaram especialistas nas questões que então se colocavam nas relações entre as nações. Diante da dinâmica das relações de competição entre as potências, dos conflitos por mercados e territórios, e dos apelos pela paz, as últimas décadas do século XIX foram um período de intensa negociação e atividade diplomática entre as nações. A mera expansão das atividades comerciais já demandava uma série de regulações e o acordo mínimo sobre práticas que suscitavam controvérsias, como a segurança dos negócios e o papel do Estado para a proteção de seus cidadãos em nações estrangeiras, a imigração, as limitações da guerra, que vinham sendo negociadas desde a Convenção de Genebra de 1865, e a arbitragem, sem dúvida o tema mais sensível por afetar diretamente a extensão da soberania dos Estados nacionais.

Nesse contexto, o Departamento de Estado investe e promove a iniciativa de reunir os melhores quadros do Direito Internacional na American Society, para sistematizar e promover os estudos na área, além de criar um órgão para dar publicidade aos debates e doutrinas que iam sendo sedimentadas a partir de uma atividade robusta de reflexão. O American Journal of International Law foi projetado para ser uma referência na área. A publicação era trimestral e trazia, além dos artigos que podemos classificar como acadêmicos, o comentário editorial, resenha das principais publicações da área, e a crônica ou notícia dos principais acontecimentos, tratados, conferências e demais negócios envolvendo acordos internacionais. Dessa forma, todos os temas da agenda das relações internacionais contemporâneas às publicações eram tratados, conferindo à discussão doutrinária um conteúdo objetivo.

A iniciativa do Departamento de Estado era estratégica. Tratava-se de participar ativamente, tornando-se uma referência se possível, num campo ainda pouco institucionalizado, objeto de disputa cada vez mais significativa, mas que seria uma importante arma de garantia de direitos e até privilégios na ordem internacional.

O primeiro número do American Journal of International Law sistematizou a lista das sociedades de Direito Internacional existentes, bem como dos periódicos relacionados ao tema, historiando seu surgimento e apontando suas principais características. A primeira citada é o Institut de Droit International criado em 1873, em Ghent, na Bélgica, Seus membros eram escolhidos de acordo com as contribuições prestadas no campo do Direito Internacional, constituindo uma organização de especialistas de caráter científico. O trabalho era organizado em comitês permanentes que preparavam relatórios para a discussão que ocorria nos encontros anuais. Através dessa atividade sistemática, questões ainda não estabelecidas em termos jurídicos eram discutidas minuciosamente, e os resultados da discussão eram consolidados na forma de normas, que seriam posteriormente levadas à discussão em conferências internacionais, como ocorreu com o projeto sobre as normas da guerra terrestre, aceito em Oxford, no encontro de 1880. As atas dos encontros do Institut eram publicadas em um anuário. Uma segunda associação, menos importante, aberta a todos os interessados e, portanto, de menor caráter científico era a International Law Association, que também publicava suas atas regularmente desde o primeiro encontro, ocorrido no ano de sua criação, em 1873.⁴

Ambas as sociedades citadas, a belga e a inglesa, surgiram no ano anterior à Conferência de Bruxelas, convocada pelo czar russo em consonância com o movimento iniciado por Henry Dunant, fundador da Cruz vermelha, depois do conflito franco-prussiano. Em Bruxelas seria aprovada a declaração de 56 artigos estabelecendo as normas da guerra terrestre. Essa declaração não seria posteriormente ratificada, tornando-se objeto de revisão e de aprovação na Primeira Conferência da Paz, em 1899 (LAIDLER, 2010,54).

Além das sociedades, os editores listaram os periódicos que tratavam exclusivamente ou em parte do Direito Internacional, demonstrando a necessidade de uma publicação exclusiva em língua inglesa, espaço que seria ocupado pela publicação que então

⁴ AJIL, vol.1, p. 135.

inauguravam.⁵ As publicações mencionadas surgiram a partir de 1869. Podemos tomar este ano como referência para o início de uma movimentação em torno do estabelecimento de normas que regulassem as relações internacionais e que fossem reconhecidas pelos atores nacionais em conjunto, exigindo ampla negociação e novos instrumentos de poder, entre eles, o Direito, baseado não apenas em doutrina, mas, sobretudo, no costume e na jurisprudência. Ou seja, em meio a ausência de regulação, havia um amplo campo de disputa pelas normas a serem estabelecidas de acordo com os interesses que podiam ser inconciliáveis. O mapeamento dos princípios que regulariam as relações entre as nações dependeria da capacidade de sistematização de uma racionalidade ou razoabilidade para o maior número de atores, tarefa que podia ser construída como a partir de uma sólida base intelectual, como no caso do Institut da Bélgica que, previamente a Conferência de Bruxelas, foi capaz de construir um projeto convincente a partir de um trabalho institucionalizado reconhecido pelos demais atores. Era exatamente essa função antecipatória e construtiva que o Departamento de Estado tinha como objetivo ao fomentar a criação da American Society e do seu American Journal, tendo em vista a necessidade cada vez maior dos atores econômicos e políticos dos Estados Unidos garantirem e resguardarem direitos no cenário internacional.

Retomando o artigo de Basset Moore, sua perspectiva era de que havia progresso no campo do direito internacional, mas também a necessidade de uma forma de organização internacional através da qual fosse possível garantir uma interpretação comum e o cumprimento das decisões.⁶ Ou seja, havia muito que ser negociado e a necessidade das armas certas para participar da construção de um sistema internacional baseado no direito. Ainda segundo Moore, havia duas formas de desenvolvimento do direito internacional, a primeira era a transformação de opiniões e práticas, e a segunda era a adoção de normas por atos de natureza legislativa. Para demonstrar a efetividade da primeira forma, utilizou o exemplo da decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre a imunidade garantida aos pesqueiros Habana e Lola, apresados durante a guerra contra a Espanha. O que cem anos

⁵ As publicações arroladas eram: Revue de droit international et de législation comparée. Bruxelas (1869); Revue générale de droit international public. Paris, 1894; Zeitschrift für internationales Privat und öffentliches Recht. Leipzig, 1890; Revista de derecho internacional y política exterior. Madrid, 1905; Rivista di diritto Internazionale. 1906; Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatrecht, 1906; Journal de droit international privé et de la jurisprudence comparée. Paris, 1874; the American Political Science Review, 1906. Esta última continha apenas uma seção destinada ao direito internacional.

⁶ AJIL, vol 1, p. 12

antes era considerado uma cortesia havia se transformado em princípio geral, conferido pelas práticas, representando um fundamento de norma do direito. Note-se que as práticas consolidadas, neste caso, apontariam para um direito efetivamente existente, que deveria ser reconhecido pelas cortes. No outro tópico, o dos atos legislativos, Moore chamou a atenção para o desenvolvimento de uma legislação internacional desde o Congresso de Viena, apresentando como exemplo a adoção de normas de navegação de rios e a lei marítima de Paris (1856) reconhecidas universalmente, tanto pela adesão aos termos das declarações aprovadas em conferências, quanto por reconhecimento e aceitação independentes. Também mencionou a Conferência de Haia, de 1899 no rol dos grandes atos legislativos.

A tarefa que se impunha, de acordo com Moore, era a criação de uma organização internacional que viabilizasse a interpretação e afirmação comum do direito internacional, com provisão inclusive do uso da força, mas sem criar as condições legais de fatos que são tratados como estado de guerra. Era, portanto, o momento de abrir mão de parte da soberania em favor do direito comum, o que requeria uma participação qualificada dos atores que reunissem as condições para participar dessa construção, como se afigurava ser o caso dos Estados Unidos. Isso explica a grande importância conferida ao surgimento de um sistema internacional de arbitragem e de cortes internacionais de justiça, tal como aparece no AJIL nos anos consultados.

Dos 42 artigos arrolados, publicados entre 1907 e 1914, 42 tratam de teoria, história e fundamentos do direito internacional; 40 são exclusivamente voltados para a análise das conferências internacionais com caráter multipolar e dos projetos de arbitragem obrigatória e criação de cortes permanentes de justiça internacional; 50 tratam do tema do direito marítimo e terrestre, com ênfase no direito da guerra, já convencionado desde a Conferência da Paz de 1899; 57 são análises de casos de disputas arbitragens e conferências de paz após conflitos específicos; e há outros 12 que não podem ser classificados em nenhuma das categorias referidas, como análises de autores e de aspectos econômicos de tratados.

Fontes:

XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA

Conhecimento histórico e diálogo social

Natal - RN • 22 a 26 de julho 2013

ANPUH
BRASIL

The American Journal of International Law. New York: American Society of International Law.
Vols. I a VIII, 1907-1914.

Bibliografia:

HOBBSBAWM, Eric. *A era dos impérios: 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

KEEFER, Scott Andrew. Building the palace of peace: the Hague Conference of 1907 and arms control before the world war. *Journal of the History of International Law*. Leiden: Martinus Publishers, n.9, p.35-81, 2007.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

LAIDLER, Christiane Vieira. *A Segunda Conferência da Paz de Haia, 1907*. O Brasil e o sistema internacional no início do século XX.

LENS, Sidney . *A fabricação do império americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.