

A Crise Internacional e o Multilateralismo

Aula Magna, Série Grandes Cursos, TV Cultura.

São Paulo (SP), 13 de março de 2003.

Gostaria, antes de tudo, de agradecer o convite da Fundação Padre Anchieta para partilhar com o auditório aqui presente e com os caros telespectadores algumas impressões sobre o momento internacional.

Parece-me fundamental que se amplie o debate no Brasil sobre as causas, a dimensão e as possíveis conseqüências da crise.

Isto não apenas pela necessidade de a sociedade brasileira reunir elementos para melhor avaliar os constrangimentos que a situação mundial traz para a realização dos objetivos políticos e econômicos do país.

Mas também pela expectativa de que a opinião pública brasileira possa prestar a contribuição que lhe cabe no reforço do papel da sociedade civil internacional no acompanhamento e eventual superação da crise.

Se alguma conclusão já pode ser extraída do atual quadro de tensões, é exatamente o fato de que a opinião pública, por sua crescente capacidade de articulação, pode exercer uma influência sem precedentes sobre a evolução do processo de tomada de decisões.

Não preciso lembrar que uma referência indispensável à compreensão da crise são os atentados de 11 de setembro de 2001 contra o World Trade Center e o Pentágono.

O evento foi singular tanto pela intensidade da comoção que provocou nos Estados Unidos e ao redor do mundo, como - e sobretudo - pelas questões que suscitou sobre o futuro dos padrões de convivência internacional.

A dúvida imediata foi sobre a natureza da resposta que se daria ao terrorismo. Passaríamos a testemunhar o recurso unilateral ao uso da força por parte da única superpotência do planeta, o que inclusive condiziria com o estado de guerra decretado naquele país logo após os atentados? Ou haveria espaço para uma resposta coordenada com os aliados sob a égide das Nações Unidas?

A política externa que havia sido adotada pela nova administração norte-americana em seu primeiro ano de mandato não permitia prognósticos animadores.

A indisposição com o multilateralismo havia sido a tônica. Recordo a oposição dos Estados Unidos ao Tribunal Penal Internacional e sua posição recalcitrante diante do Protocolo de Quioto, para não falar da atitude pouco cooperativa quanto à Conferência de Joanesburgo.

São antecedentes que ajudam a explicar o fato de que as lideranças internacionais, ao repudiarem os atentados e hipotecarem solidariedade ao povo norte-americano, fizeram questão de manifestar um voto de confiança nas soluções multilaterais.

A atitude brasileira é um bom exemplo. Fomos enfáticos na condenação aos atentados, lembrando que a Constituição nacional situa o repúdio ao terrorismo como um dos princípios norteadores da ação externa do país. E fomos igualmente incisivos na valorização dos foros multilaterais, inclusive os de âmbito regional.

O Brasil esteve à frente da convocação do órgão de consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e exerceu papel ativo nas deliberações da Organização dos Estados Americanos.

Ainda que não tenhamos meios de aferir o impacto sobre Washington da profissão de fé feita pelos países amigos nas instâncias multilaterais, cabe reconhecer que o comportamento do Governo George W. Bush nas semanas que se seguiram aos atentados surpreendeu positivamente.

Não faltou abertura para negociar e facilitar a aprovação das resoluções pertinentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Foram intensas as consultas, sobretudo com os demais membros da OTAN e os principais parceiros no Oriente Médio, no sentido de assegurar apoio logístico e amparo político à intervenção armada no Afeganistão.

A intervenção teve um lamentável custo para a população local, mas encontrou guarida em texto das Nações Unidas e terminou assimilada pela comunidade internacional.

O mundo tem sido bem menos receptivo, contudo, à linha de ação adotada pelos Estados Unidos após o conflito no Afeganistão, em particular ao tratamento dado nas últimas semanas à questão iraquiana.

Não é o caso de entrar em detalhes, inclusive pela falta de informações suficientes, sobre os meandros das deliberações do Conselho de Segurança sobre o assunto.

Mas parece claro que o Governo Bush não conseguiu convencer sequer parceiros-chave na Aliança Atlântica, como a França e a Alemanha, sobre a procedência da ofensiva que pretende lançar contra o Iraque.

Não são poucos os que acreditam que o trabalho continuado dos inspetores seria uma opção mais profícua e recomendável para a redução do risco representado pelo regime de Saddam Hussein à segurança

regional.

O resultado é que se configura um impasse e estamos na iminência de uma ação armada à revelia do sistema das Nações Unidas.

Esse desenlace, se confirmado, pode trazer danos que vão bem além da conflagração em si mesma.

Temo que se possa estar colocando em xeque não apenas a autoridade das Nações Unidas, mas a lenta e penosa construção daquilo que Kant chamaria de condição cosmopolita.

Refiro-me ao esforço ensaiado no início do século XX (Liga das Nações, Pacto Kellog) e colocado em marcha desde o imediato pós-guerra no sentido de favorecer a emergência de um ambiente propício à validação de uma estrutura normativa supranacional.

A expectativa era a de que a condição natural em que se encontravam os Estados, sob a égide absoluta do princípio da soberania, desse lugar aos poucos à prevalência de um direito cosmopolita que vinculasse os governos nacionais, sob a garantia de sanções aplicáveis por instâncias supra-estatais.

Uma forma embrionária desse arcabouço seria a Carta de São Francisco, sobretudo em seu capítulo VII, que prevê a possibilidade de autorização pelo Conselho de Segurança de ações militares em caso de ameaça de ruptura ou de violação efetiva da paz.

Reconheço que não foram poucas as ocasiões, durante o exercício da Presidência da República, em que fiz ressalvas à composição do Conselho de Segurança.

Insisti sobre a necessidade de adequar o perfil daquele órgão à realidade de nossos dias, tornando-o mais representativo e eficaz.

O que buscava com essa proposta não era, portanto, questionar a pertinência das possibilidades abertas pelo capítulo VII da Carta, mas facilitar sua operacionalização nas circunstâncias atuais.

O Conselho de Segurança não foi o único mecanismo de contenção da soberania estatal montado nas últimas décadas.

Houve desdobramentos importantes, por exemplo, na área da proteção internacional dos direitos humanos.

As Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos confirmaram que os indivíduos, e não apenas os Estados, têm personalidade jurídica internacional, permitindo as petições ou vindicações individuais, sem a mediação dos ordenamentos nacionais.

Embora não tenham força coativa, as decisões dessas Cortes podem acarretar a responsabilidade

internacional dos Estados infratores. Também digno do mais efusivo registro é a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI).

Enquanto Presidente da República, tive a satisfação de providenciar a assinatura e acompanhar o processo de ratificação pelo Brasil do Estatuto do Tribunal.

O TPI substituirá as Cortes ad-hoc criadas até há pouco no esforço de coibir violações sistemáticas de direitos humanos.

Uma vez esgotados os recursos jurídicos internos, as populações afetadas agora dispõem de um Tribunal permanente para investigação das práticas abusivas, julgamento dos culpados e reparação de danos.

As decisões do TPI terão força mandatória. Também no campo ambiental multiplicam-se os instrumentos normativos que impõem limites ao livre-arbítrio dos Estados.

Merecem menção os Protocolos de Montreal e de Quioto, por sua importância para a perseguição dos objetivos de preservação da camada de ozônio e de contenção do ritmo na mudança climática.

Sem a pretensão de ser exaustivo, lembraria, ainda, os avanços alcançados na negociação multilateral de acordos de desarmamento, onde sobressai a Convenção sobre Armas Químicas, que prevê a inspeção compulsória em sítios dos países sob suspeição.

É difícil negar, portanto, que foi possível construir desde 1945 - em processo que se acelerou após o final da Guerra Fria - uma estrutura normativa mais permeável ao ideal da condição cosmopolita ou, se preferirem, menos refém dos reclames da soberania estatal.

A perspectiva de uma guerra nas condições em que se anuncia parece-me colocar empecilhos claros à confirmação da tendência que acabo de delinear.

O risco mais concreto é o de que o sistema de segurança coletiva idealizado em São Francisco caia em relativo descrédito.

Em vez de avançarmos rumo a um Conselho de Segurança mais representativo e eficaz, estaríamos recuando a uma situação com feições hobbesianas, onde imperaria, sem maiores inibições, a lei do mais forte.

Outro risco presente é o de se levar ao paroxismo a preocupação com a segurança, empobrecendo a agenda internacional, com a marginalização de temas igualmente transnacionais como direitos humanos, meio ambiente, comércio e desenvolvimento.

Em vez de progredirmos em direção a um envolvimento mais estreito dos Estados Unidos com essas

questões, o Estado mais poderoso e rico do mundo consolidaria sua opção por uma linha abstencionista.

Mas não cabe pessimismo excessivo. A história está, naturalmente, em aberto. Outros caminhos são possíveis.

Ao iniciar nossa conversa, mencionei a influência cada vez maior que a opinião pública vem exercendo sobre os círculos decisórios.

Em seus escritos sobre a paz perpétua, Kant dizia não esperar que os reis filosofem ou os filósofos reinem, mas nutria a expectativa de que os soberanos acatassem as manifestações públicas dos filósofos, que seriam indispensáveis ao esclarecimento dos ofícios de ambos.

E também concorreriam para a construção de um mundo mais pacífico. Hoje a opinião pública não se faz apenas de filósofos. Congrega outras vozes. Mas a máxima kantiana mantém indiscutível atualidade.

Na verdade, a opinião pública tem assumido não apenas a função de esclarecer, mas também um papel programático, normatizador, influenciando mudanças conceituais, ajudando a definir novos padrões de legitimidade para a ação pública.

Isto tem sido facilitado pela ampliação em larga escala dos canais de diálogo propiciada pela revolução nas tecnologias de informação.

Um pronunciamento feito em algum ponto do Ocidente pode provocar efeitos imediatos no Oriente, e vice-versa, tanto para fins negativos, como a movimentação irracional dos fluxos de capital, como para fins positivos, como a defesa da paz.

Em outras palavras, a opinião pública, ela também, passou a operar em rede. A propósito, li há poucos dias uma matéria de um intelectual amigo, Alain Touraine, que escrevia de Nova York.

Mostrava-se atônito diante da mudança dramática que observara, em menos de duas semanas, no sentimento da sociedade norte-americana em relação à hipótese da guerra.

A opinião pública naquele país passara do silêncio ao ruído, dizia Touraine, que atribuía essa evolução à influência das manifestações ocorridas ao redor do mundo, inclusive em várias cidades brasileiras, como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

O comportamento da opinião pública norte-americana parece-me, de fato, uma variável crucial nesse processo. O ativismo de segmentos importantes da sociedade americana ao longo das últimas semanas traz o benefício imediato de transmitir ao mundo uma imagem mais matizada e fiel dos Estados Unidos e de seu povo.

É inteiramente inapropriado etiquetar como maniqueísta uma sociedade reconhecidamente plural e que tanta contribuição tem trazido ao pensamento crítico, como é o caso da norte-americana.

Na falta de melhor imagem, diria que aquela sociedade, por seu compromisso com as liberdades públicas, é, certamente, um veículo confiável para dar ressonância às preocupações da comunidade internacional com as repercussões de um conflito armado, que não deixariam de afetar o contribuinte norte-americano.

Economia alguma, inclusive as mais ricas, estarão a salvo dos reflexos da guerra sobre as contas nacionais, a começar pelo impacto da provável escalada do preço do petróleo sobre as trocas com o exterior, os custos de produção e os indicadores monetários.

Na verdade, é difícil antever ganho duradouro algum, ainda que simbólico, com uma escalada militar. O próprio argumento moral que fundamenta a opção bélica, qual seja, o de combate à tirania, perderia consistência com o método de ação que se anuncia.

Como ocorre na esfera doméstica, também no plano das relações internacionais a democracia há de ser perseguida pelo exercício da própria democracia, sem o que a nova ordem, qualquer que seja, carecerá de legitimidade.

Mas o futuro, cabe insistir, é ainda incerto. E não devemos esquecer que o potencial de renovação embutido nas crises é por vezes proporcional à sua intensidade.

Não é de todo impossível que se possa refrear o acirramento de tensões e retomar a construção, em bases até mais sólidas, de uma condição cosmopolita.

Para tanto, é fundamental que a opinião pública internacional se faça escutar, sempre mais, por todos os canais legítimos, sobretudo os meios de comunicações.

Parabenizo a TV Cultura por mostrar-se sensível às exigências do momento e agradeço uma vez mais a oportunidade por este encontro.

Muito obrigado.