

O Sistema de Cúpulas Ibero-Americanas

Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos Países Ibero-americanos

Lisboa (Portugal), 1º de outubro de 2003.

Quero, inicialmente, registrar meu reconhecimento ao Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas, António Martins da Cruz, pela convocação deste encontro, que demonstra o compromisso de Portugal com o esforço de atualização das cúpulas ibero-americanas.

Ao ser recebido em abril último pelo Primeiro-Ministro Durão Barroso, percebi, com satisfação, seu interesse pessoal em contribuir para que o grupo de trabalho sob minha coordenação alcance os objetivos definidos em Bávoro. Sei que contamos também com o apoio e estímulo do Presidente e Jorge Sampaio, o que muito nos apraz.

Antes de me deter sobre as atividades que têm sido desenvolvidas pelo grupo, gostaria de partilhar com os presentes algumas reflexões sobre como evoluiu o quadro internacional ao longo da experiência ibero-americana.

Sabemos que o lançamento da prática de encontros regulares dos Chefes de Estado e de Governo da Ibero-América ocorreu em um momento de otimismo com as perspectivas do sistema internacional. O otimismo não se explicava apenas pelo espírito de diálogo e entendimento suscitado pelas comemorações do quinto centenário da chegada de Cristóvão Colombo ao continente americano.

Afinal de contas, a data também trouxe à baila os conflitos e desencontros de nossa história comum. O clima favorável tinha mais a ver, quero crer, com as possibilidades anunciadas pela Queda do Muro. A comunidade internacional via-se liberada do maniqueísmo da Guerra Fria. A polaridade Leste-Oeste perdia sentido e deixava, assim, de reclamar fidelidades. Entrava em pauta, como estratégia diplomática, o discurso das geometrias variáveis. Tornava-se possível e desejável atuar em diferentes tabuleiros. A começar pelo tabuleiro maior das Nações Unidas, que ganhou novo alento.

Logo teria início o ciclo dos grandes conclave, inaugurado pela Conferência do Rio. A sociedade civil emergia como ator indispensável ao tratamento dos temas transnacionais, como meio ambiente e direitos humanos. O próprio indivíduo se viu consagrado como sujeito de direito internacional. Tornou-se corriqueiro o recurso às cortes internacionais de proteção dos direitos humanos, sem mediação dos estados nacionais. Multiplicaram-se os instrumentos normativos impondo limites ao livre arbítrio dos Estados.

Aos poucos se parecia desenhar o que Kant chamava de condição cosmopolita, onde o primado da soberania estatal cede lugar a normas universalmente acordadas. Isto se dava sem prejuízo do fortalecimento das instâncias ou tabuleiros regionais. Portugal e Espanha consolidavam sua presença na União Européia.

O México pautava, com o NAFTA, os termos de sua relação com Estados Unidos e Canadá. O Mercosul ganhava impulso com a expansão vertiginosa das trocas entre seus Membros e destes com o mundo. Também pareciam promissoras as chances de uma maior integração no mundo andino e na América Central.

Foi nesse contexto de ativismo diplomático, de abertura e consolidação de novos espaços, que a idéia de uma concertação ibero-americana foi apresentada e acolhida. O novo foro não se propunha a substituir ou absorver os processos de integração em curso, até pela ausência em sua pauta de negociações comerciais.

Sempre foi apresentado como um exercício de tradução de afinidades históricas e culturais em maior convergência política e cooperação para o desenvolvimento. As doze cúpulas realizadas até o momento perseguiram esse objetivo: o de colocar a história e a cultura a serviço de uma agenda que contribua para a afirmação política e o bem-estar de nossos povos.

O balanço é certamente positivo. As reuniões deram visibilidade à identificação dos povos ibero-americanos com os valores da paz, da democracia, da proteção aos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável. Não menos expressiva foi a montagem de uma extensa rede de programas de cooperação, envolvendo as mais diferentes áreas e mobilizando uma vasta gama de instituições. As sociedades nacionais foram chamadas a participar da dinâmica ibero-americana e têm prestado uma contribuição importante.

Isto posto, não há como negar que se tornou patente nos últimos anos uma certa exaustão do modelo inaugurado e desenvolvido desde a cúpula de Guadalajara, em 1991. A percepção generalizada é a de que os objetivos e a estrutura originais da experiência ibero-americana carecem de atualização. A exemplo de outros sistemas de cúpulas, que não têm prescindido de ajustes periódicos, a prática ibero-americana precisa renovar-se para conservar e quiçá fortalecer o interesse das Partes.

Tendo participado de dez das doze cúpulas, seja como Chanceler, seja na condição de Chefe de Estado, senti-me à vontade para aceitar na República Dominicana a tarefa de colaborar no esforço de repensar o sistema. Algumas questões me pareceram desde logo inescapáveis. Como comparar o momento internacional à conjuntura em que foi convocada a primeira Cúpula? Qual seria a força propulsora de uma experiência ibero-americana renovada?

Não cabe ter ilusões sobre a permeabilidade do sistema internacional tal como ora se afigura à diplomacia multilateral. As expectativas do imediato pós-Guerra Fria não se confirmaram. A crise provocada pelo 11 de setembro colocou em cheque a construção de uma ordem menos refém do princípio da soberania. As

circunstâncias em que se deu a invasão do Iraque somente acirraram o sentimento de impotência da comunidade dos Estados diante dos impulsos unilateralistas da potência hegemônica.

Mas o quadro é dinâmico. Há processos em curso que parecem concorrer para um ambiente internacional mais arejado. As condições tecnológicas que permitem o exercício de um unilateralismo global também facultaram a emergência e mobilização de uma sociedade civil planetária. Sem que se contabilize a influência crescente da opinião pública mundial, não há como aferir as chances de superação do medo, do dogmatismo e do fundamentalismo, sob qualquer de suas roupagens.

O momento também me parece reclamar a consolidação de espaços que têm no respeito à tolerância e ao pluralismo uma de suas principais credenciais, como é o caso da experiência ibero-americana. A gramática de nossa formação foi e continua sendo a plasticidade étnica e cultural, com uma intensidade que talvez nos seja específica. Não é fortuito, como me tem lembrado o Dr. Félix Pena, que integra o grupo de trabalho, que o conceito que nos é tão caro da convivência não encontra tradução literal em idiomas de outra matriz.

Conviver não é apenas coexistir. É a disposição para partilhar formas de pensar e agir, sem o que não se cria um espírito de comunidade. Não se trata de um fator inócuo. Ele comanda opções políticas. Como explicar, por exemplo, que a América Latina tenha sido eleita destino preferencial dos vultosos investimentos portugueses e espanhóis durante os anos noventa sem levar em conta as afinidades culturais, o fato de que convivemos bem?

Costumo afirmar que, na última década, a Europa Latina ou, mais propriamente, a Europa Ibérica redescobriu o espaço americano. Foi o arremate de uma crônica anunciada. É tal a identidade de hábitos e valores que a expansão de nossas economias haveria de implicar reforço dos laços recíprocos, com uma maior articulação das estruturas produtivas. O fato é que hoje o acervo comum a ser preservado pelos países ibero-americanos é bem mais expressivo do que aquele existente no início da experiência de cúpulas. Se o ambiente internacional tornou-se mais refratário ao diálogo e à cooperação, o espaço ibero-americano caminhou em sentido contrário.

Conseguimos tecer uma sólida rede de interesses comuns, em processo que foi bem além das instâncias oficiais, mobilizando meios empresariais, universidades, comunidades científicas, a sociedade em geral. Hoje temos história, cultura e um amplo acervo de realizações conjuntas para fundamentar uma posição mais assertiva sobre as grandes questões contemporâneas, respeitado, naturalmente, o pluralismo que nos distingue.

Foi com esse diagnóstico em mente que conversei nos primeiros meses deste ano, por telefone ou pessoalmente, com quase todos os Chefes de Estado da região. Falei também com alguns Chanceleres. Quis saber o rumo que cada Governo desejaria imprimir ao processo ibero-americano. Para minha satisfação, as respostas foram de todo condizentes com o diagnóstico que havia feito. Os líderes ou seus chanceleres foram unânimes no entendimento de que é chegada a hora de fortalecer a dimensão política do sistema de cúpulas.

Coincidiram em que o adensamento do diálogo político pode permitir a criação de uma verdadeira e simétrica comunidade ibero-americana, que é vista, dessa forma, como desenlace e não ponto-de-partida. Tampouco percebi divergência quanto à necessidade de racionalizar a vertente da cooperação.

Os Presidentes centro-americanos e de alguns outros países ressaltaram a importância de que essa racionalização assegure a ampliação dos benefícios ora auferidos. O grupo desenvolveu seu trabalho à luz dessas duas sinalizações básicas: adensamento da concertação política e racionalização do programa de cooperação. Não nos pareceu pertinente sugerir os temas a serem privilegiados em eventual aprofundamento do diálogo político no âmbito das cúpulas.

Isto é prerrogativa dos próprios Chefes de Governo, atentos como são à conjuntura internacional e a seu impacto sobre os interesses nacionais e da região. O grupo se permitiu, isto sim, pensar em formato que favoreça o aprofundamento do diálogo. Alguns passos podem ser dados nessa direção. O primeiro seria o de privilegiar o espaço reservado nas cúpulas às deliberações entre os presidentes.

Além de facilitar um maior conhecimento e confiança recíproca, fator de reconhecida importância em momentos de crise, essa medida permitiria um tratamento mais detido e em nível decisório dos temas eleitos como de maior atualidade e relevância.

As conclusões presidenciais poderiam constar de uma declaração específica, que, por sua autoridade, substância e concisão, constituiria o documento de maior ressonância política da cúpula. As posições de princípio sobre outras questões de interesse da agenda internacional seriam apresentadas em declaração mais extensa, firmada pelos chanceleres. O tema da periodicidade das reuniões também foi considerado de claro interesse para a discussão sobre a projeção política do sistema ibero-americano.

Em minhas consultas aos líderes regionais, uma maioria expressiva mostrou-se favorável à redução da frequência dos encontros, que poderiam ser realizados, segundo a opinião dominante, a cada dois anos, sem prejuízo da possibilidade de convocação extraordinária em situações de crise ou interesse maior. A percepção é a de que quanto mais frequentes as reuniões, maior o risco de fadiga ou mesmo banalização. Sobretudo tendo presente o número elevado de foros presidenciais que se reúnem periodicamente.

Quanto ao objetivo de aprimoramento do sistema de cooperação, um primeiro passo é reconhecer uma tendência que me parece, até certo ponto, natural. Sabemos que os principais países doadores costumam optar pela cooperação em bases bilaterais, onde os ganhos políticos são mais palpáveis. Há de se ter presente ainda a multiplicidade de foros que podem servir de conduto às contribuições nacionais.

Dai a importância da definição de algumas linhas prioritárias de cooperação, o que facilitaria, inclusive, seu acompanhamento por parte dos Chefes de Governo. Sem a pretensão de ser exaustivo, o grupo cogita sugerir alguns campos que nos parecem afinados com os fundamentos e objetivos da concertação ibero-americana. Um deles seria a identificação de políticas coordenadas para a defesa e promoção da diversidade cultural ibero-americana, o que passa pela valorização de nossos idiomas.

Sem prejuízo das tratativas em curso na UNESCO e, no tocante à questão do audiovisual, na OMC, o grupo acredita haver espaço para uma estratégia conjunta a favor da proteção local dos direitos de autor dos produtores culturais ibero-americanos. Sobretudo diante do reconhecido ativismo de pólos extra-regionais para o registro daqueles direitos.

Outra possibilidade seria uma maior coordenação no campo universitário, que poderia permitir, entre outros ganhos, o reconhecimento mútuo de títulos de graduação. O programa Erasmus é uma referência válida. O grupo também pretende apresentar a proposta de um esforço conjunto para o desenvolvimento e harmonização das legislações nacionais em setores econômicos estratégicos, como energia e telecomunicações.

Não custa recordar que o processo de regulação desses setores em muitos de nossos países tem-se ressentido da ausência de uma estrutura normativa atenta às especificidades locais. Por fim, o grupo colocará em pauta a recomendação de que o sistema de cúpulas estimule a criação de uma agência de avaliação de riscos, sediada na península ibérica ou em algum país latino-americano, para acompanhar a conjuntura regional.

O objetivo é pôr à disposição do mercado dados atualizados sobre as economias nacionais, contribuindo para reduzir o grau de exposição dos países da região às análises por vezes infundadas das agências existentes. Sobre esses diferentes campos, o grupo preparou textos com o mapeamento da situação e a sugestão de linhas possíveis de atuação, que constarão como anexo do relatório que apresentarei em Santa Cruz de la Sierra.

Não me furtarei a dar testemunho em novembro próximo do importante conjunto de projetos desenvolvidos ao longo da última década sob a égide da Secretaria de Cooperação Ibero-Americana. Além do mérito de várias iniciativas, que devem ser mantidas, faço registro do conjunto valioso de parceiros extra-regionais que foram mobilizados pela SECIB.

Apresentadas as principais propostas que devo formalizar na Bolívia para o reforço do diálogo político e o aprimoramento da cooperação, talvez caibam algumas palavras sobre a estrutura sugerida para reger nos próximos anos o sistema ibero-americano. Em atenção ao mandato recebido em Bávaro, o grupo ateu-se na análise das condições e termos em que poderia ser estabelecida uma Secretaria Permanente.

Se o formato flexível das Secretarias Pro Tempore atendeu aos desígnios ainda tentativos do sistema até o momento, com a agenda passando por renovação praticamente absoluta a cada cúpula, uma instância permanente parece indispensável à perseguição de objetivos mais duradouros.

A Secretaria Permanente seria, assim, o elo de continuidade entre as diferentes Cúpulas, tratando dos preparativos logísticos, mas, sobretudo, servindo de base à concertação política e coordenando a cooperação.

Não preciso insistir em que o Secretário-Geral seja uma personalidade com estatura e credenciais que lhe permitam diálogo fluido com os diferentes Chefes de Governo. Esclareço, desde logo, que o honroso cargo não consta entre minhas aspirações. Para assessorá-lo no desempenho de suas funções, o Secretário-Geral contaria com o apoio de dois Secretários-Gerais Adjuntos, um dos quais a cargo das atribuições hoje reservadas ao Secretário de Cooperação Ibero-americana.

O grupo contempla ainda a criação de duas instâncias de interesse para o objetivo de reforço do diálogo político. A primeira seria o comitê permanente de concertação, reunindo os embaixadores junto ao país-sede ou coordenadores nacionais, com o propósito de dar seguimento às recomendações dos presidentes e chanceleres ao Secretário-Geral.

Também se cogita do estabelecimento de um grupo de sherpas, reunindo nomes da troika (anfitriões da anterior, da atual e da futura cúpula) e dois outros de países escolhidos pelo Secretário-Geral. Esse grupo ajudaria o Secretário a preparar a agenda da Reunião de Cúpula seguinte. Por se prever algo de pequena dimensão e com poucos funcionários, não se estima que a secretaria permanente tenha um custo de operação elevado, que seria, naturalmente, partilhado pelos países ibero-americanos.

Estou colocando à disposição de todos uma minuta de convênio criando a estrutura que acabo de expor, com a sugestão de que sirva de subsídio para instrumento que poderia ser firmado já em Santa Cruz de la Sierra.

Permitam-me concluir com breve menção aos critérios para o ingresso de novos membros na experiência ibero-americana, item que também consta do mandato de Bávaro. O grupo considerou como requisitos essenciais a condição de estado soberano, o pertencimento ao espaço geográfico ibero-americano e a disposição do português ou do espanhol como língua oficial.

Países que, embora não satisfaçam um desses pontos, desejem partilhar a convivência ibero-americana, podem ser convidados como observadores para as cúpulas. São estas as considerações que gostaria de trazer à atenção dos Ministros de Estado e Subsecretários aqui presentes. Espero que sejam de utilidade para seus respectivos Governos.

Só me resta dizer da satisfação que tem sido desincumbir-me da tarefa de repensar o sistema ibero-americano, sentimento que sei partilhado pelos demais membros do grupo, a Doutora Teresa Patrício Gouveia, o Embaixador Carlos Garcia, o Doutor Félix Pena, o Embaixador Julio Albi, o Ministro José Luís Yunes, o Doutor Manuel Suárez e o Embaixador Heraldo Muñoz. É um grupo coeso, dedicado e que acredita no futuro da comunidade ibero-americana.

Muito obrigado.