

INTRODUÇÃO

O NOVO MULTILATERALISMO

1. No novo multilateralismo, as pessoas constituem o centro de um projecto global de interdependência regulada pacífica. Isto significa que a soberania do Estado pode ser *limitada e partilhada* em nome do bem-estar humano. Cada Estado-nação enfrenta desafios que transcendem as suas capacidades para elaborar e executar políticas. A preservação do ambiente e dos oceanos, o combate ao terrorismo internacional e ao tráfico ilegal de armas e de drogas, os fluxos de refugiados e as migrações maciças, o ciclo vicioso da pobreza, e os desastres humanitários – todas estas são questões que não podem ser solucionadas individualmente pelos Estados. É essencial que haja uma partilha de responsabilidades. Existem actualmente no cenário internacional vários sinais de limitação da soberania, ou de partilha da soberania.

Regulação do Comércio Global

2. Cada vez mais, os fluxos de comércio global são regidos por regras que limitam a soberania e requerem um processo permanente de negociação multilateral. A OMC tornou-se no quadro de referência para a regulação do comércio global. Ela foi criada e desenvolvida pela necessidade de negociar uma complexa interdependência económica global. A OMC regula quase 90% do comércio global e foi notificada de 120 acordos regionais. Os acordos de entendimento (que cobrem mais de 400 páginas de textos legais e 22.000 páginas de cronogramas de liberalização nacional) não são uma opção, como refere um dos relatórios da OMC: são uma necessidade, para que se verifique uma concorrência efectiva no mercado global. A força da OMC é tal, que até as autoridades chinesas desejam aceder à organização, abrindo assim a perspectiva de uma futura democratização e, conseqüentemente, colocando em perigo o domínio político que exercem sobre a sociedade chinesa.

Direitos Humanos

3. Os direitos humanos são, no domínio político, o equivalente ao comércio no domínio económico. Eles têm sido os que mais colocaram desafios às concepções tradicionais de soberania, e estão a revolucionar a forma como concebemos a representação, a cidadania

e o estatuto dos indivíduos na sociedade internacional. Eles estabeleceram uma forma de condicionalidade que não é ainda tão severa, mas que é muito semelhante à que rege as relações comerciais. O facto de que se tornou legítimo para a comunidade internacional intervir para estabelecer a paz (a fim de evitar violações dos direitos humanos), ou para fazer justiça (a fim de reparar violações que já ocorreram), permite-nos constatar o nascimento de uma jurisdição universal.

Tribunais Internacionais

4. A tentativa de julgar crimes contra a humanidade nos tribunais internacionais nos anos 90, pela primeira vez desde 1945, revela a importância atribuída aos direitos dos indivíduos, acima e para além da sua pertença a uma comunidade soberana. Os Tribunais Penais Internacionais para a Antiga Jugoslávia (TPIAJ) e para o Ruanda (TPIR) indicam uma ligação pós-Guerra Fria entre paz e estabilidade, e o desejo de combater a impunidade. Ambos os tribunais ganharam a custódia de, julgaram e condenaram oficiais de alta patente por genocídio e outros crimes contra a humanidade. Mais recentemente, a ONU ajudou a estabelecer, juntamente com o governo do Camboja, um tribunal nacional-internacional misto para julgar os Khmer Vermelhos, e em 2000 o Conselho de Segurança estabeleceu um mecanismo judicial semelhante para julgar os violadores de direitos humanos na Serra Leoa. Estas experiências, particularmente a jurisprudência dos Tribunais Ad Hoc, fornecem uma valiosa aprendizagem para o futuro TPI.

O Tribunal Penal Internacional

5. O Tratado de Roma de 1997 que estabeleceu o TPI é talvez o indicador mais evidente de que a preocupação da comunidade internacional com as violações graves não é *ad hoc* ou selectiva, mas sim permanente. A Comissão Preparatória do TPI, que elaborou as Regras de Procedimento e as Evidências e Elementos de Crimes em 1999-2000, completou o seu trabalho em Junho de 2000. Apesar da forte resistência de alguns países e das cedências políticas que estas Regras revelam, elas sustentam o princípio de que as câmaras do tribunal detêm o controle último sobre a condução dos processos.

O Precedente Pinochet

6. O caso Pinochet também deu um impulso à noção de jurisdição universal, ao mostrar que, na ausência de um TPI em funções, os tribunais de qualquer país podem legitimamente

julgar uma pessoa de qualquer outro país por crimes contra a humanidade e outras violações graves dos direitos humanos. Embora tivesse sido permitido ao general regressar a Santiago em Março de 2000 e embora ele não chegasse a ser julgado no Chile (por razões humanitárias e de saúde), o impacto deste e de outros casos semelhantes não pode ser subestimado. A afirmação da jurisdição extraterritorial em contraposição aos argumentos da soberania, a recusa da imunidade a um ex-chefe de Estado, e a aceitação de definições amplas de genocídio e de terrorismo por parte dos tribunais espanhóis são exemplos disso.

7. O efeito de «bola-de-neve» posto em marcha por este precedente é notável. Alguns exemplos incluem a detenção no Senegal, em 2000, do ex-líder do Chad, Hissène Habré, por motivo de tortura; a detenção no México, no mesmo ano, de um oficial militar argentino acusado de tortura por um tribunal espanhol; e as acusações feitas na Bélgica, em 2001, contra o primeiro-ministro israelita, Ariel Sharon. O impacto do caso Pinochet também pode ser observado na adopção, por parte do Canadá e da Nova Zelândia, de leis que concedem aos seus tribunais jurisdição sobre os crimes regidos pelo TPI com base na jurisdição universal, medida que está igualmente a ser considerada pela Itália e pela França, entre outros países.
8. Contudo, é importante notar que existiram acções contra a impunidade antes do caso Pinochet. Foram realizados julgamentos *civis* nos tribunais federais dos EUA, de acordo com as provisões do *Alien Tort Claims Act* de 1793, e do *Torture Victims Protection Act* de 1992, por diversas violações dos direitos humanos e por crimes contra a humanidade. Violadores de vários países latino-americanos e outros países foram julgados, tendo sido atribuídos milhões de dólares pelos danos causados. Em diversos países da Europa (e até em países da América Latina), realizaram-se julgamentos *criminais* por crimes contra a humanidade de ruandeses, de sérvios-bósnios e de antigos oficiais militares e funcionários governamentais da América Latina. Contudo, as inconsistências que resultam de um sistema descentralizado de justiça aplicado às violações dos direitos humanos colocam o processo em questão, tornando imprescindível a existência de um tribunal penal internacional único.

Justiça e Paz e a ONU

9. O aumento da preocupação com os direitos humanos por parte da ONU testemunha a ideia de que o bem-estar humano tem de constituir o cerne das actividades desta organização. Foi este o objectivo que esteve por trás do estabelecimento de um Alto Comissariado para os Direitos Humanos em 1993. O anúncio feito em 1997 pelo Secretário-Geral Kofi Annan,

de que os direitos humanos constituem o centro das actividades da ONU, deu início a um processo de reformas visando aumentar a eficácia da Organização. Os direitos humanos foram definidos como a quinta prioridade nas quatro novas áreas de trabalho da ONU: paz e segurança, temas económicos e sociais, cooperação para o desenvolvimento, e assuntos humanitários.

Intervenção Humanitária

10. A legitimidade de uma base de fundamentos mais ampla para a intervenção humanitária – quando estão em causa violações graves – também limita a «santidade» da soberania ou da não-intervenção. O anúncio feito em 1997 por Kofi Annan de que «não serão toleradas violações maciças dos direitos humanos», visto constituírem uma ameaça para a paz e para a segurança, vinculou as preocupações do «núcleo duro» da ONU – sob a égide do Conselho de Segurança – com o que tem sido geralmente considerado preocupações do «núcleo brando» – relegadas para comités, convenções e comissões.

11. Há evidências desta nova ética intervencionista centrada nos indivíduos. Ela é visível no papel desempenhado pela ONU na protecção dos indivíduos durante os conflitos civis – como sucedeu em El Salvador em 1991, na Somália, na Serra Leoa e na ex-Jugoslávia em 1992 –, no seu novo papel de «construção nacional» em Timor-Leste, e também na administração de uma futura autonomia no Kosovo. O mesmo se pode dizer relativamente à intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (*North Atlantic Treaty Organisation*, NATO) no Kosovo: esta nova versão de intervenção humanitária representa uma mudança relativamente à «nova ordem mundial» anunciada pelo ex-presidente Bush – que, como foi exemplificado pela coligação da Guerra do Golfo, estava mais relacionada com a restituição da soberania do que propriamente com a intervenção humanitária.

Instituições Multilaterais e Condicionalidade

12. Outras organizações internacionais têm igualmente manifestado um interesse crescente em temas relacionados com o bem-estar humano. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabeleceu o primeiro regime de direitos humanos a nível mundial e os primeiros mecanismos para a sua monitorização (em 1926, após a Primeira Guerra Mundial), desempenha um papel-chave a nível internacional na promoção dos direitos – em particular dos indígenas, das mulheres e das crianças – e contra a discriminação.

13. Actualmente, a democracia, os direitos humanos e o ambiente constituem também uma importante preocupação para as instituições financeiras multilaterais, nomeadamente o Banco Mundial (BM). Desde os primeiros anos da década de 90, os empréstimos do BM têm sido condicionados ao respeito pelos direitos humanos e pela democracia, e têm sido desenvolvidas novas áreas de projectos associadas aos objectivos dos direitos e da boa governança. A decisão por parte do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, em Abril de 2000, de suspender os empréstimos ao Turkménistão em protesto contra o défice democrático nesse país, dá também uma indicação da mudança de atitudes no sentido da condicionalidade.

14. A emergência e o reforço dos regimes de condicionalidade, mediante os quais a cooperação ao desenvolvimento é condicionada ao respeito pelos direitos humanos e pela governança democrática, são testemunho dos mecanismos limitadores da soberania existentes ao nível das relações inter-estatais. Os regimes de protecção das democracias existentes no seio da UE, do Conselho da Europa, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), da Organização de Estados Americanos (OEA), do Grupo do Rio e do Mercosul, são um indicador de que as nações democráticas aceitam que a não-intervenção não pode constituir um argumento, quando o que está em causa é o bem-estar humano.

O Papel dos Actores da Sociedade Civil

15. Os Estados já não detêm o monopólio da criação de regras ou da difusão dos valores. Eles necessitam de enfrentar e de negociar com outros actores não-governamentais, tanto nacionais como internacionais, com um reconhecido «direito» a definir a agenda internacional. Os executivos nacionais precisam de conquistar legitimidade através de novas formas. Eles já não podem apelar a uma noção vaga, mas unitária, do «interesse nacional» pois deixaram de ser os seus únicos proprietários. As redes activistas ou de advocacia transnacionais que se debruçam sobre temas normativos estão a forçar os Estados a partilhar as suas responsabilidades com os actores da sociedade civil em assuntos que afectem o bem-estar humano a nível mundial. Impulsadas pela democratização, pela revolução das comunicações e da informação, e pela crescente tomada de consciência por parte do público, estas redes desenvolveram uma forte capacidade para actuar nos cenários regional e internacional, bem como para influenciar as políticas nacionais.

16. O envolvimento das ONG nas conferências da ONU (a Conferência de Beijing sobre os Direitos das Mulheres contou com a presença de 50.000 actores não-estatais, e a

Conferência do Rio sobre o Ambiente, em 1992, com 47.000) constitui evidência do grande interesse da sociedade civil e da sua capacidade para se mobilizar relativamente a estas questões. A participação das ONG na participação do Estatuto de Roma para o TPI – através da Coligação para um Tribunal Penal Internacional (CTPI), a qual coordenou a actividade de mais de 200 ONG – foi crucial para a aprovação de um Estatuto mais forte para o Tribunal. Isto é um indicador da relevância e do poder crescentes dos actores não-estatais nas negociações multilaterais. A busca de justiça transnacional para as violações dos direitos humanos (de que constitui exemplo o caso Pinochet) encabeçada pelas ONG, constituiu uma das expressões mais notáveis do novo poder destas organizações.

Minas Terrestres e Armas Ligeiras

17. Outro exemplo do poder do activismo da sociedade civil transnacional é a Campanha Internacional Contra as Minas Terrestres. Lançada em 1992 por uma mão-cheia de ONG, ela envolve agora 1.400 organizações em 90 países, representando questões tão abrangentes como a «desminagem», a assistência às vítimas, os direitos das crianças e das mulheres, as associações de veteranos, e o ambiente. Em 1997, a campanha recebeu o Prémio Nobel da Paz e, em grande parte devido aos seus esforços, o tratado de banimento de minas terrestres (*Treaty to Ban Landmines*) entrou em vigor em 1999 – o que constituiu o processo de ratificação mais rápido da história internacional. Em Julho de 2000, 137 países tinham já assinado o Tratado e 100 tinham-no ratificado. Todo o hemisfério ocidental tinha assinado, excepto EUA e Cuba, e toda a União Europeia, excepto a Finlândia. A campanha também lançou a iniciativa de Monitorização das Minas Terrestres, que tem como função supervisionar o cumprimento do Tratado. Este é o primeiro exemplo de ONG que trabalham em conjunto de forma sistemática para supervisionar um tratado humanitário ou de desarmamento.

18. As organizações europeias e latino-americanas estão estreitamente envolvidas nesta iniciativa. Na América Latina, o Chile, a Colômbia, Cuba, a Guatemala, as Honduras, o Peru e as Ilhas Malvinas têm minas e artilharia não explodida. A Monitorização das Minas Terrestres identificou vítimas destes países, e também de países sem minas como a Argentina, o Brasil, a Costa Rica e o Uruguai, cujos nacionais se têm envolvido em operações de paz internacionais. Têm sido realizados programas de desminagem e de tomada de consciência sobre as minas em vários dos países afectados. Existem exemplos de esforços de cooperação intra-América Latina (peritos militares brasileiros participam na desminagem realizado pela OEA na América Central), e também de cooperação inter-regional (por exemplo a contribuição espanhola para a desminagem no Equador, e as contribuições dos países da UE aos programas de assistência às vítimas das minas). Por

outro lado, as ONG europeias e latino-americanas, entre outras, também se têm envolvido na Rede de Acção Internacional sobre Armas Ligeiras (RAISAPP), lançada em Maio de 2000. De acordo com o Human Rights Watch (HRW), este é o maior movimento internacional desde a campanha de desminagem.

Responsabilização das Multinacionais

19. Até muito recentemente, as empresas multinacionais tinham um poder imenso mas não estavam sujeitas a nenhum (ou muito pouco) escrutínio público. As redes de advocacia transnacionais alteraram esta situação. As ONG, junto com uma opinião pública mobilizada, estão actualmente a responsabilizar as multinacionais pelos direitos humanos e laborais dos seus trabalhadores em territórios estrangeiros, encorajando-as a adoptar códigos e regras de conduta para os seus investimentos, supervisionando o cumprimento dessas regras, e até ajudando os trabalhadores a levar a tribunal as empresas que violaram os seus direitos. Desde 1999, dezenas de multinacionais, incluindo marcas como Polo Ralph Lauren, Calvin Klein e Tommy Hilfiger, foram forçadas, pelos tribunais norte-americanos, a pagar milhões de dólares pelos danos causados aos seus trabalhadores em fábricas no estrangeiro. A existência desta pressão levou empresas, como por exemplo a Levi-Strauss, a adoptar um código de conduta que redefiniu o espectro das responsabilidades das multinacionais, alargando-o, para além dos deveres tradicionais para com os accionistas, aos direitos dos trabalhadores que se encontram fora das suas fronteiras.

20. Os europeus e os latino-americanos são participantes activos nas campanhas de responsabilização das multinacionais. ONG europeias desempenharam um papel-chave ao pressionar as empresas nacionais e informando o público acerca das condições de trabalho em que é feito o vestuário. É o caso da coligação de ONG liderada pela *Dutch Clean Clothes Campaign*, e que inclui igualmente *Labour Behind the Label* do Reino Unido, *Les Magasins du Monde* da Bélgica, *Artisans du Monde* da França, e FENECON, a organização das indústrias da Holanda. Na Colômbia, no final da década de 90, a contratação de forças militares e policiais por parte de empresas petrolíferas nas regiões de Casare e Arauca, levou à acção da HRW e de grupos de direitos humanos sediados em Inglaterra, em conjunto com as populações e os trabalhadores locais, no sentido de obrigar essas empresas a alterar os seus acordos de segurança.

21. Este tipo de acções forçou as instituições internacionais multilaterais a tomar uma posição. Em Julho de 2000 a ONU lançou a *UN Global Compact* – que reúne agencias da ONU, empresas multinacionais, sindicatos e ONG – com o objectivo de promover uma maior

responsabilização das multinacionais pelos direitos, pelo ambiente e pelo trabalho. Embora as suas linhas directrizes sejam ainda vagas, e não tenham sido adoptados mecanismos de verificação da sua aplicação, foram anunciados nove princípios, entre eles a apresentação de relatórios e a proibição de acordos de associação com a ONU por parte das empresas violadoras.

Actores Empresariais

22. As redes de activistas não são os únicos actores da sociedade civil envolvidos na modelação da governança e das regras multilaterais. O papel crescente que as associações e os grupos empresariais privados estão a desempenhar na formulação das políticas comerciais internacionais constitui um exemplo do poder crescente dos actores privados nas negociações multilaterais. Os *lobbies* empresariais são actores-chave nas negociações para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). São talvez o *lobby* mais bem organizado da sociedade civil do Mercosul e um dos mais poderosos na UE. Além disso, eles estão também a desempenhar um papel importante nas relações inter-regionais. Embora esteja actualmente a atravessar um período difícil, o Forum Empresarial Mercosul-UE, criado em 1998 por um grupo que reúne as principais empresas europeias, brasileiras e argentinas, está a ter um papel importante nas negociações para a liberalização comercial entre a UE e o Mercosul. Actuou com *lobby* e como fornecedor de informações técnicas, essenciais para os aspectos mais especializados das negociações comerciais biregionais. O novo papel que as multinacionais começam agora a ter na protecção dos direitos laborais e ao tomarem posição em assuntos nacionais relativos aos direitos humanos, exemplifica de que forma os actores empresariais podem dar uma contribuição essencial para o bem-estar humano, acima e para além dos domínios económico e comercial.

Efeito de Reforço do Multilateralismo

23. A presença de ONG e outros actores da sociedade civil nas relações internacionais e na vida política nacional pode aumentar as responsabilidades do Estado e democratizar as relações políticas. Ao aperceberem-se de que as suas opiniões são importantes e que podem alterar o comportamento de instituições poderosas, os cidadãos têm maior vontade de intervir e participar, aumentando o nível de responsabilidade que um cidadão normal sente relativamente aos assuntos internacionais. Embora não haja uma ligação directa entre acção multilateral e ONG, estas organizações tendem a debruçar-se sobre problemas globais e a trabalhar com vista ao alcance de soluções globais no contexto das instituições multilaterais. Portanto, o número e a participação crescentes de ONG e de organizações

inter-governamentais na vida internacional podem também contribuir para o «efeito de reforço do multilateralismo».

CONCEITOS-CHAVE

- ◆ O novo multilateralismo baseia-se na noção de que as pessoas constituem o centro de um projecto global de interdependência regulada pacífica ◆ O aumento da preocupação com os direitos humanos por parte da ONU testemunha a ideia de que o bem-estar humano tem de constituir o cerne das actividades desta organização ◆ A emergência e o reforço dos regimes de condicionalidade são testemunho dos mecanismos limitadores da soberania existentes ao nível das relações inter-estatais ◆ A força das redes de advocacia transnacionais que se debruçam sobre temas normativos está a forçar os Estados a partilhar a sua responsabilidade com os actores da sociedade civil em assuntos que afectem o bem-estar humano a nível mundial ◆ Os Estados necessitam de enfrentar e de negociar com outros actores não-governamentais, tanto nacionais como internacionais, com um reconhecido «direito» a definir a agenda internacional ◆