

Notas de exposição

CELSO LAFER

Antigo Ministro das Relações Exteriores do Brasil

(I) Importância de inserir o tema no contexto das atuais características do sistema internacional

(i) A construção de uma ordem cosmopolita – um "mix" da leitura grociana e kantiana da realidade internacional – que estava no horizonte das expectativas no início da década de 90, com a queda do muro de Berlim e o término da bipolaridade, não se materializou.

(ii) Um sintoma disso, ou seja, da distância em 2006 que estamos, de uma ordem cosmopolita, é a multiplicação das *tensões*. As *tensões se diferenciam das controvérsias*, como ensina Charles de Visscher. As *controvérsias* são específicas e configuram um desacordo sobre um objecto suficientemente específico que, por isso mesmo, e com mais facilidade, se presta a um processo diplomático ou jurídico de solução pacífica de conflitos, o que se amolda a uma leitura grociana permeada por *vis directiva* kantiana da realidade internacional. As *tensões*, ao contrário, são difusas. O seu objecto é menos definido. Exacerbam conflitos de concepção sobre a organização da vida em sociedade, razão pela qual são menos redutíveis à razoabilidade de uma lógica diplomática e jurídica, ou seja, as *tensões* comprometem – para falar com Bobbio – a aspiração de um *pactum societatis*, do qual a Carta da ONU é uma expressão – pois afloram a efectividade da anarquia, que é a base da leitura hobbesiana da vida internacional.

(iii) As *tensões* indicam, para

recorrer à reflexão de Raymond Aron, que o sistema internacional contemporâneo é mais *heterogêneo* do que *homogêneo*, ou seja, nele prevalecem discrepâncias significativas, provenientes das distintas maneiras de conceber a vida em sociedade. Daí um obstáculo à aceitação do Outro e as dificuldades do mútuo reconhecimento dos distintos protagonistas – estatais e não estatais – que participam e actuam no sistema internacional. Uma das características da heterogeneidade do sistema internacional contemporâneo é a fragilidade de uma vontade comum de estabilidade dos protagonistas da vida mundial, que enseja uma dialéctica de mútua complementaridade entre persuasão e subversão, que abre espaço não apenas para o inconformismo dos protestos mas também para a força e a violência.

(iv) Uma das consequências desta fragilidade de uma vontade comum de estabilidade e da dialéctica persuasão/subversão – esta última acompanhada pela força e pela violência – é a insegurança colectiva. Uma expressão desta insegurança colectiva é o fato das normas do direito internacional público (DIP) não estarem desempenhando uma das suas funções básicas, que é a de indicar e informar tanto sobre o padrão aceitável de comportamento quanto sobre a provável conduta dos actores que incidem na vida mundial. O debilitamento da função estabilizadora do DIP configura, no plano da legitimidade, uma alteração significativa, geradora de incertezas, de valores condicionadores das

acções da política externa com impacto na vida interna das sociedades.

(v) Uma das razões deste debilitamento provém do solipsismo da soberania. Um magno exemplo foi a decisão norte-americana de iniciar a guerra no Iraque contra o regime de Saddam Hussein, desconsiderando a Carta da ONU e sem o lastro de uma decisão do Conselho de Segurança. Foi um exercício de *hard power* dos EUA por meio do qual a administração Bush, na presidência da única superpotência no plano internacional, exerceu a soberania ao modo de Carl Schmitt: decidiu subjectivamente o estado de excepção. *A acção norte-americana e a sua doutrina de segurança vem criando, lastreada na unipolaridade dos EUA, uma tensão de hegemonia.*

(vi) No cenário contemporâneo outra vertente que coloca em questão a confiança numa vontade comum de estabilidade no plano internacional é o solipsismo da "razão" terrorista. O terrorismo – o pacto dos violentos – pode ser entendido como um conjunto de acções voltadas para provocar o medo – que paralisa – e o horror – que desconcerta – com o objectivo de mudar condutas. *O terrorismo não é um fenómeno novo, mas tem hoje uma dimensão transnacional, generalizada, que o funcionamento do mundo em redes facilita ao permitir a transposição de fronteiras e o acesso a territórios. Por isso o terrorismo se transformou numa significativa tensão internacional e num sério problema de segurança colectiva.* Este é um dos desdobramentos dos ataques terroristas aos EUA em 11 de setembro de 2001.

(vii) A isto se soma, neste início do século XXI, o caldo de cultura derivado da persistência da dicotomia Norte-Sul – da qual a AIDS e a pobreza que devastam a África são uma expressão; o vigor dos proteccionismos comerciais; o movimento anti-globalização que,

no plano dos valores, articula uma identidade de resistência ao papel e à força centrípeta dos mercados; os particularismos que instigam a lógica da fragmentação e a xenofobia. Fragmentação e xenofobia somados à intensificação dos fundamentalismos e dos conflitos étnicos, vêm comprometendo a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos consagrados na Conferência da ONU de Viena de 1993, admirável expressão de uma kantiana razão abrangente da humanidade. Cabe, também, lembrar que o desenvolvimento sustentável como um "tema global" de *vis directiva* kantiana afirmado na conferência da ONU do Rio, de 1992, não vem se consolidando satisfatoriamente em função da generalizada degradação ambiental associada ao efeito estufa que é uma consequência dos particularismos e do peso dos interesses de curto prazo. Não se pode deixar também de recordar os riscos do crime transnacionalmente organizado do tráfico de drogas e de armas e do potencial da proliferação das armas nucleares de destruição de massa. O caso mais recente, na agenda internacional, é o tema da nuclearização do Irão.

(viii) É neste caldo de cultura que também se inserem as tensões que são um novo desdobramento dos conflitos não resolvidos da Guerra Fria e da descolonização. É o caso da divisão da Coreia; de Taiwan; da Cachemira e do confronto Israel/palestinos e mundo árabe e islâmico.

(ix) A União Europeia e a América Latina são contextos regionais que têm especificidades próprias que derivam de liames geográficos, funcionais, económicos, culturais e estratégicos. É por isso que a incidência do mundo – que sucintamente descrevi – tem características próprias nestas duas

regiões, distintas dos impactos que se verificam, por exemplo, no contexto asiático ou do Oriente Médio. No entanto, *é da natureza do processo de globalização a internalização do mundo na vida dos países. É por essa razão que a multiplicação das tensões que caracterizam o sistema internacional contemporâneo – no qual preponderam os fluxos e as redes – afectam a dinâmica interna das duas regiões e são um ingrediente importante no seu recíproco relacionamento.* É nesta abrangente moldura que cabe discutir e examinar o tema dessa sessão.

(Registro que esta avaliação que dá realce aos factores políticos é, sem dúvida, mais pessimista do que aquela que prepondera entre os analistas económico-financeiros que têm uma visão mais optimista das tendências de longo prazo da economia mundial)

(II) (a) A Europa e a sua crise

(i) A construção europeia, que foi ocorrendo na segunda metade do século XX, tem várias vertentes. Uma delas é a do potencial de efectivação de uma leitura kantiana da realidade internacional, pois é uma construção baseada não em instâncias coercitivas, mas na articulação económica de um espaço comum lastreado na "rule of law", na democracia, nos direitos humanos e na consolidação da paz, numa região historicamente caracterizada por conflitos bélicos. É, assim, um paradigma, representativo do mais inovador fenómeno no campo das relações internacionais pós-Segunda Guerra Mundial. É um processo que, no correr dos tempos, deu respostas às tensões da bipolaridade e subsequentemente as da pós-queda do muro de Berlim (por exemplo: a reunificação alemã no quadro das instituições comunitárias; o alargamento para os países da Europa Oriental). É um processo que lidou, igualmente, com tensões

internas – que explicam o "stop and go" das suas etapas que se caracterizam pela complementaridade dos processos de *aprofundamento* e pelo *alargamento*. A integração modernizou as economias, elevou o nível de vida e ampliou o horizonte de possibilidades da população europeia. Deu aos estados maiores escala para manter sua presença na vida internacional. Deu aos menores novas oportunidades e caminhos. Em síntese, pelo seu papel construtivo no campo dos valores no campo económico e no estratégico-político-no qual opera, gestionando a pacífica estabilização – de conflito/cooperação, – a União Europeia vem tendo a dimensão de um *bem público internacional*, que, pela sua irradiação, transcende a região.

(ii) Para o jurista e o estudioso das relações internacionais (que sou), a dinâmica do funcionamento da União Europeia é fascinante. Indica como podem ser feitas complexas repartições de competência entre instâncias supra-nacionais inter-governamentais nacionais. Expõe como uma Corte Europeia criativa soube fazer avançar o processo de integração. Mostra inovadoras modalidades da recepção, pelos direitos nacionais, do direito comunitário e também o reenvio, pelos direitos nacionais, ao direito comunitário. Esclarece o significado da consolidação de carreiras europeias de funcionários e parlamentares. Ilumina a dinâmica da organização da representação de múltiplos interesses. Em síntese, estas são facetas que explicam a cooperativa "internalização" da Europa na vida e nas sociedades dos estados-membros que compõem a UE, ou seja, como foi sendo tecido um "sentimento de pertença".

(iii) Cabe, no entanto, dizer, que para o negociador/ operador diplomático que lida com a UE, esta complexidade do seu processo

decisório é um grande desafio. Com efeito, é uma diplomacia de dois gumes – à maneira de Putnam – pois o processo decisório da negociação interna europeia que antecede a externa, é mais difícil de deslindar e entender do que, por exemplo, a dos EUA. Aparece como uma “caixa preta” fruto de um *como* no qual se mesclam respostas a problemas estratégicos; resultados de rotinas e repertórios de múltiplas instâncias e lutas internas e barganhas de estruturas burocráticas e de representação. É o testemunho que dou da minha experiência como Embaixador em Genebra e ministro das Relações Exteriores do Brasil – inclusive no trato das negociações UE-Mercosul e da OMC.

(iv) No momento actual, para o observador externo, o processo decisório europeu, com a dinâmica actual do alargamento e do aprofundamento pós-Guerra Fria enfrenta o que David Easton qualificaria um “stress” de *volume* e de *conteúdo* de problemas, de dilemático equacionamento.

(v) A este “stress”, no funcionamento do sistema europeu cabe acrescentar uma *multiplicação de tensões* sobre a concepção do que é a Europa, que guarda semelhança com o que vem ocorrendo no sistema internacional (e que mencionei na primeira parte da minha exposição).

(vi) Entre as *tensões* está o estancamento do processo de ratificação do Tratado Constitucional. É uma tensão significativa, pois a função das normas não é apenas *regulatória* (pois neste plano o instrumental jurídico comunitário é capaz de dar andamento às coisas, pois representa uma “constituição material”). É *constitutiva*, sobretudo no caso da UE na qual o papel do Direito é um dado de sua construção e do seu processo de legitimação interna.

O Tratado Constitucional é um conjunto de normas constitutivas de uma “ideia força” da obra a realizar. Esta “ideia força”, para recorrer à formulação de Guilherme d’Oliveira Martins é a de uma “democracia supranacional”; com objectivos de coesão económica e social; com a dimensão de educação e cultura; que permitam o protagonismo internacional da UE como potência civil; na qual coexistiriam de forma *sui generis* a soberania europeia e as soberanias nacionais, numa “União de Estados e de Povos”, com apropriada distribuição de competências.

É esta “ideia força” que foi contida, e que explicita não um contencioso de interesses mas uma tensão derivada de conflitos de concepção.

Na micro-política, o *não* francês e holandês evoca a dicotomia política/economia e as dificuldades de sua sincronização

“all politics is local” (Tip O’Neill)

“all economics is international” (Peter Drucker)

(vii) No âmbito dos conflitos de concepção que instigam tensões está o problema da *extensão*, das fronteiras da Europa – aí, o caso paradigmático mas não único é o do ingresso da Turquia – representará esta incorporação uma heterogeneidade no espaço comum europeu? – comprometerá ou não a identidade europeia como uma construção kantiana? – o que significará, do ponto de vista estratégico e da segurança, uma UE com fronteiras com o Oriente Médio e a Ásia Central? São temas que se colocam com uma maior incisividade dadas as características actuais do sistema internacional, anteriormente descritas.

(viii) A geografia é um dado da vida internacional que adquire características próprias na vigência de tensões. O mundo árabe e islâmico está próximo da Europa. Fornece petróleo. Exporta pessoas. É uma das regiões mais tensas do mundo (Irão, Israel/palestinos, etc.). Vive numa sublevação contínua que se irradia para fora de suas fronteiras, inclusive na modalidade do terrorismo. A Europa, ao absorver esta realidade, reage a ela. Uma das reacções é a intensificação da recusa do Outro na forma de xenofobia e islamofobia: dessa um exemplo são as caricaturas do Profeta e os desdobramentos que vêm provocando. A internalização, na Europa, do conflito Israel/palestinos, é um dos ingredientes do renascer do anti-semitismo. Em síntese, o pilar dos Direitos Humanos da construção europeia é afectado por este contexto que se configura como uma tensão. A agitação nas ruas de Paris no ano passado também disso é um exemplo como também o fortalecimento dos movimentos políticos de Direita (Lega na Itália, Le Pen na França, Áustria, etc.).

(ix) É neste contexto, no qual se configura uma erosão, ou pelo menos uma contenção do escopo da UE como um bem público internacional, que se coloca a pergunta: *qual é o espaço na agenda europeia para um relacionamento com a América Latina que vá além da rotina dos interesses consolidados?*

É bom lembrar, do ponto de vista das relações UE-Mercosul, a prioridade atribuída por todos à conclusão da Rodada Doha da OMC e a diminuição, para a UE, de ameaças competitivas de acesso a mercados, fruto do estancamento do processo ALCA.

(b) América Latina/ América do Sul/Mercosul

(i) Nossa região também se vê afectada por tensões que aumentam a sua dimensão de heterogeneidade. Tensões étnicas, por exemplo, nas Repúblicas do Pacífico e seu impacto no funcionamento dos sistemas políticos estatais. Tensões sobre a extensão geográfica da região (América do Sul x América Latina) e sobre as modalidades de cooperação América do Sul/Mercosul

Tensões de fronteiras – Bolívia, Chile, Peru. Tensões Argentina/Brasil/México sobre a reforma do Conselho de Segurança. Tensões sobre a modesta dinâmica de crescimento e as políticas contempladas pelo Consenso de Washington – para elencar alguns temas que complicam a interlocução europeia com a região.

(ii) Vou, dada a limitação de tempo, cingir-me a algumas reflexões sobre o estado actual do Mercosul que, pela sua origem e concepção, maior afinidade apresentava com a UE.

Mercosul ensejou o término do risco da nuclearização militar Argentina/Brasil. Foi concebido para promover a inserção competitiva das economias de seus membros num mundo que ao mesmo tempo se globalizava e regionalizava; para sustentar o processo de redemocratização dos seus estados-membros; para contribuir para a tutela dos direitos humanos. Assumiu modalidade de uma união aduaneira, previu a coordenação de políticas macro-económicas. Repousou, como diz Félix Peña, em três dados: a vizinhança, a conectividade económica e a valorização da lógica da integração em contraposição a da fragmentação entre países vizinhos. Por isso também tem, como diz Peña, a dimensão de um bem público internacional.

(iii) Este bem público está sendo comprometido por tensões que corroem a credibilidade externa do Mercosul.

Exemplos: (A) incorporação em andamento da Venezuela – não tem a lógica da vizinhança; tem concepção do mundo (a revolução bolivariana) voltada para o conflito – em todas as direções – e não selectivo com os EUA, em função de interesses – a reunião, na semana passada, em Buenos Aires – mensagem sobre a negociação UE/Mercosul – exposição do MRE da Espanha, Miguel Angel Moratinos, sobre a visão europeia dos conflitos no mundo – inclusive o Irão. Reacção do embaixador da Venezuela – repúdio às posições de Moratinos, uma vez que o Irão é um país aliado da Venezuela – (cf. Joaquim Morales Solá, La sombra del fracasso sobrevuela el Mercosul - *La Nación*, 22/2/06, p. 8)

– o tema da credibilidade externa do Mercosul e de suas afinidades com a UE

(B) O conflito Uruguai/Argentina sobre a construção de fábricas de papel e celulose – poluição das águas do compartilhado Rio Uruguai – a estratégia argentina de recorrer à Corte Internacional de Haia – (dificuldades de resolver o contencioso no âmbito do Mercosul) – interrupção das estradas – asfixia económica do Uruguai pelo obstáculo criado ao comércio com a Argentina e o Chile.

(C) As salvaguardas negociadas entre Argentina/Brasil. O tema da estabilidade das regras do jogo. A negociação entre os dois sem a participação do Uruguai e do Paraguai. O cansaço, em amplos sectores do Brasil, com a tese da paciência estratégica (Lembrar câmbio que dificulta exportações

brasileiras)

(D) Fragmentação – interesse uruguaio em negociações individuais com os EUA; interesse do Paraguai numa aproximação em matéria de segurança com os EUA

(III) Conclusões: *tensões e não controvérsias permeiam o sistema internacional, a UE e a América Latina e é da natureza das tensões dificultar o relacionamento cooperativo*