

Multilateralismo «com dentes» –Um Projecto para a Identidade Internacional da União Europeia

ALFREDO VALLADÃO

IEEI, Lisboa

Institut d'Etudes Politiques, Paris

O multilateralismo clássico, fundado na ideia de um pacto intergovernamental para garantir o respeito das soberanias dos Estados membros contra agressões militares externas, não está sendo capaz de responder aos novos desafios de um mundo cada vez mais interdependente. A guerra do Golfo em 1991 e até a própria intervenção legitimada pelas Nações Unidas em Timor, correspondiam ainda à função tradicional dos organismos de segurança colectiva da segunda metade do século XX. Mas hoje, está claro que faltam instrumentos jurídicos, institucionais e de coerção legítimos para enquadrar e tratar problemas como a “ guerra humanitária ” na Bósnia e no Kosovo (sem esquecer o contra-exemplo da tragédia da não-intervenção no Ruanda), o surgimento de actores transnacionais não-estatais com capacidade de ameaçar directamente até a principal potência do globo (Al-Qeda) e o perigo representado por “ Estados-falidos ” ou por regimes tirânicos que tentam dotar-se de armas de destruição de massa (ADM) para chantagear os vizinhos e o mundo, directamente ou por intermédio de grupos terroristas.

Não há polícia sem lei, mas também não há lei sem polícia. O multilateralismo clássico procurava garantir um universo de regras de conduta colectiva, definidas pela cooperação entre Estados soberanos, onde os conflitos são gerenciados com base na acção diplomática e no Direito Internacional. O paradoxo desta visão é que ela não se sustenta sem uma *ultima ratio*: um mundo de regras continua dependendo da capacidade – e da mobilização de meios materiais adequados – de utilizar a força contra os eventuais delinquentes. E a verdade é que a grande maioria dos membros da comunidade internacional preferiu, confortavelmente, confiar no poderio avassalador dos Estados Unidos que, durante os últimos cinquenta anos, foram os principais promotores de uma vida internacional orientada por regras e, ao mesmo tempo, o único poder político com disposição e recursos para intervir no mundo inteiro – a sós ou comandando coalizões – usando meios diplomáticos ou militares. A contrapartida desta delegação *de facto* da função de coerção aos americanos era que eles respeitassem a Carta das Nações Unidas e a sua função de legitimação colectiva. Este vínculo foi rompido com os atentados do 11 de Setembro. Directamente ameaçada e considerando-se já na primeira linha de uma guerra aberta contra um inimigo transnacional e multiforme (o “ terrorismo global ” e os “ Estados delinquentes ” que poderiam apoiá-lo), a administração Bush decidiu que não era mais possível diferenciar o próprio interesse nacional do papel de provedor de “ bens públicos ” à comunidade internacional. E isto coloca todos os outros Estados do planeta frente às suas responsabilidades. Acabou o *free lunch* em matéria de segurança global.

A “ guerra preventiva ” e a “ mudança de regime ”

Hoje, as questões centrais para a comunidade internacional são, portanto, como enfrentar as novas ameaças, colectivamente e de maneira credível, como definir as condições do uso legítimo da força e como organizar as acções de coerção em caso de necessidade. Não se trata mais, somente, de garantir a soberania dos Estados. As ameaças à segurança internacional num mundo interdependente têm de levar em conta também as condições políticas internas. Regimes tirânicos são perigosos e intoleráveis não só para os seus próprios povos, mas também para todos: a impunidade favorece corridas armamentistas com vistas a obter ADMs, cumplicidades com grupos terroristas e aventuras militares contra os vizinhos, ou então provoca o desespero social que irá alimentar extremismos suicidários. Porém, regimes fracos, incapazes de controlar o próprio país, também constituem uma ameaça se o seu território pode servir de base para grupos terroristas transnacionais.

O problema é que as grandes ferramentas institucionais internacionais não estão mais adaptadas aos novos tempos. A Carta da ONU não contempla, nem pode fazê-lo, a questão da “ mudança de regime ” em caso de ameaça à paz e segurança internacional. Por enquanto não há nenhuma instância de decisão colectiva e nenhuma regra universal aceita para conduzir e tratar este problema. A resposta da administração Bush – a “ guerra preventiva ”, unilateral se necessário – é profundamente desestabilizadora, pois seria praticamente querer aplicar a lei da selva ao sistema internacional: o mais forte definiria os seus inimigos segundo os seus interesses próprios, o que representaria o fim de qualquer forma de decisão e responsabilidade compartilhadas, o abandono de qualquer

critério de legitimidade para as acções de força. Mas a pergunta americana recorrente aos seus aliados e amigos também merece resposta: para agir contra uma tirania perigosa temos, em nome da legalidade internacional, que esperar que ela procure intimidar ou invadir um vizinho, que um ataque químico ou biológico mate várias dezenas de milhares de pessoas numa capital ocidental, ou que as violações dos Direitos Humanos sejam totalmente hediondas como no caso das “limpezas étnicas”? O futuro das Nações Unidas, da OTAN e de uma Europa política com uma verdadeira personalidade internacional, vai depender desta resposta.

Unilateralismo americano e a ilusão de uma “Europa-potência”

Infelizmente, no debate sobre a crise iraquiana só aparece uma alternativa: ou bem o unilateralismo imperial dos Estados Unidos organizando as instituições internacionais como um sistema hierarquizado comandado por Washington, ou bem um “mundo multipolar” que se constituiria com o surgimento de uma “Europa-potência” liderada pela França e equilibrando o poderio americano. Nos dois casos, a principal vítima seria o multilateralismo: as conquistas, nos últimos decénios, de um mundo fundado em regras e na igualdade dos Estados seriam directamente ameaçadas por uma regressão às políticas baseadas no equilíbrio de poderes. Uma perspectiva pouco palatável, visto os resultados da aplicação desta visão do mundo no século XX, com suas duas e terríveis guerras mundiais, continuadas na tensão atómica da Guerra Fria, sem mencionar todos os conflitos provocados por motivos de balança de poder regionais. Ter dois *hegemons* em vez de um só nunca foi uma garantia de paz, de respeito aos Direitos Humanos e da legalidade internacional, nem permitiu uma participação activa e uma responsabilidade compartilhada para os o resto do planeta. Na verdade, em vez de defender o multilateralismo arrisca-se a promover dois unilateralismos contrapostos.

Mas esta divisão, caricaturada em “Velha Europa” contra “Nova Europa”, também demonstra que a opção da Europa-potência é provavelmente um sonho inatingível. Um tal “polo” europeu pressupõe uma forma de liderança hierarquizada de forma a manter a própria coesão. Ora, isto não é só contrário a toda a lógica do processo de integração do Velho Continente, mas ninguém está realmente disposto a confiar na França ou no “casal” franco-alemão para desempenhar este papel. Tentar impor esta via, como parece ser a estratégia do actual governo francês provocará certamente a implosão – ao menos política – da União Europeia. Portanto, para os europeus, não há muita escolha se quiserem se transformar em protagonistas activos das decisões políticas internacionais, particularmente no domínio crucial da paz e segurança – encontrar novas soluções multilaterais para garantir a legalidade e um sistema de direito internacional onde todos podem participar, no mínimo em condições de igualdade jurídica e de liberdade de opinião.

Europa : uma identidade internacional “pós-soberana”

No entanto, frente aos novos desafios da segurança internacional, não é mais possível retornar ao multilateralismo clássico, um sistema híbrido que tenta colectivizar regras e processos universais sem um aparelho de coerção próprio; a função de polícia global sendo deixada à boa – ou má – vontade de uma ou poucas grandes potências ou alianças. Se a Europa quer permanecer fiel ao seu processo de integração *sui generis*, baseado na partilha de soberanias e na aceitação de regras comuns, ela terá de se esforçar a construir um mundo à sua imagem. A identidade internacional deste processo permanente de integração europeia não pode ser uma simples zona de livre-comércio ou o sonho de uma Europa-potência, pois ela seria destruída por uma e outra. Só um multilateralismo “com dentes”, um sistema alicerçado em regras universais aceites pela grande maioria da comunidade internacional, mas que também seja dotado de procedimentos decisórios e capacidades de coerção próprias, pode evitar a dupla armadilha do unilateralismo americano e da multipolaridade francesa. Mecanismos deste tipo começam aliás a surgir: é o caso do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio ou até a criação do Tribunal Penal Internacional, dois exemplos de poderes de justiça e coerção supranacionais. Faltam agora instituições similares para as questões de segurança e também de respeito da liberdade dos povos e dos Direitos Humanos. A identidade internacional da construção europeia deveria portanto se expressar nesta acção de dotar as instituições multilaterais de “dentes” credíveis, inclusive militares, e de promover o máximo de consensos possíveis no seio da comunidade internacional para este fim. Uma Europa “pro-activa” terá de trabalhar pela unidade das grandes democracias – incluindo a última superpotência – afim de “multilateralizar” tanto o poderio americano quanto o europeu (ou russo, chinês...) em torno de valores e princípios universais e de instrumentos de intervenção capazes de defender estes valores contra grupos, governos ou Estados “delinquentes”. Seria a mais útil contribuição da Europa “pós-soberana” para tentar livrar o mundo dos impasses das concepções tradicionais da soberania e da não-intervenção.