

A INTEGRAÇÃO REGIONAL E A EXPANSÃO DA JURISDIÇÃO UNIVERSAL: A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL

Alexandra Barahona de Brito¹

Introdução

Este texto analisa as tensões que surgem da coexistência de duas forças na sociedade internacional – a soberania nacional e a jurisdição universal – e as suas implicações ao nível das relações entre a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A análise divide-se em três partes.

A primeira centra-se na persistência das «velhas territorialidades», as quais limitam as perspectivas de evolução da «jurisdição universal». Este termo refere-se à persistência de formas e noções limitadas de soberania, nomeadamente aquelas que se baseiam em comunidades religiosas ou étnicas, mas também aquelas que, embora não deixando de ser democráticas na sua concepção, militam contra a noção de intervenção humanitária. A afirmação da territorialidade é sintomática dos problemas que surgem da vontade de assegurar uma jurisdição universal, numa altura em que as condições e os instrumentos efectivos para o exercício de uma jurisdição verdadeiramente universal e, portanto, equilibrada, não estão ainda implementados na prática. Algumas são expressões legítimas de discórdia e resistência. Outras são simplesmente o retomar das velhas relações de força e dominação que desde sempre se têm oposto às tentativas da comunidade internacional de criar as condições para uma jurisdição verdadeiramente universal. Estas territorialidades são uma evidência de que o caminho para o universalismo, a jurisdição universal e a globalização constitui, por si mesmo, uma causa de conflito.

A segunda secção examina as chamadas «novas soberanias», as quais transcendem os limites tradicionais impostos pela versão estrita de soberania nacional. É dada particular atenção ao papel desempenhado pelas noções de intervenção humanitária e de defesa transnacional dos direitos humanos que se têm vindo a desenvolver, ao desafiarem a primazia do Estado-nação e, em particular, a autoridade incontestada que os governos nacionais têm sobre o bem-estar dos seus cidadãos.

Aqui, é necessária uma clarificação dos termos. Entenda-se por jurisdição universal a aplicação da lei internacional acima da lei e do costume nacional soberanos nas áreas fundamentais da vida humana: relações económicas, políticas e sociais. A vontade de actuar no sentido do estabelecimento da jurisdição universal baseia-se no universalismo. Por universalismo, entenda-se

¹ A autora gostaria de agradecer a Joana Dâmaso pela ajuda prestada no trabalho de pesquisa.

a crença ideológica e ética de que a sociedade humana pode ser governada por valores comuns, baseados naqueles que são normalmente tidos como conceitos de solidariedade social, democracia e direitos humanos. O universalismo implica um projecto que tem como objectivo a globalização das práticas da solidariedade social, da democracia e do respeito pelos direitos humanos. Jurisdição universal significa que tais práticas se tornaram num assunto da comunidade internacional; significa que a injustiça num dado país constitui uma preocupação legítima para os indivíduos e instituições de outro país. Significa também que as instituições internacionais podem legitimamente intervir para reduzir ou punir actos que vão contra os objectivos da solidariedade social, da democracia e do respeito pelos direitos humanos.

Por globalização, por outro lado, queremos referir-nos à tendência no sentido da integração financeira, económica e política ao nível mundial. A globalização, em si mesma e para além de si, não é negativa nem positiva; ela pode ser uma fonte de crescente democracia, solidariedade e respeito pelos direitos dos indivíduos, mas também pode ter o efeito oposto. O que determina o seu impacto é o projecto ideológico que a governa e a metodologia adoptada para a administrar.

O que este artigo defende é que os efeitos negativos da globalização serão mais facilmente contrariados se abraçarmos um projecto universalista tal como o descrevemos acima. Isto implica a aceitação da jurisdição universal em quatro áreas chave: garantia de justiça social, defesa dos direitos humanos, preservação da democracia e do Estado de direito, e protecção do ambiente. Implica também a adopção do multilateralismo como um método de trabalho da governança global. É aqui que entram em jogo a União Europeia e o Mercosul. A terceira e última parte deste texto discute o impacto das territorialidades e das novas soberanias nas relações entre aquelas duas regiões, focando as áreas de cooperação que podem ser benéficamente exploradas por ambas as partes.

Velhas territorialidades e novas soberanias

A força das «velhas territorialidades» manifesta-se de quatro formas. Primeiro, pelo *nacionalismo de base étnica ou religiosa*, cujo melhor exemplo é o projecto racial defendido pelo antigo regime de Milosevic. Segundo, pelos *Estados em desmoronamento*, nos quais a autoridade consiste numa territorialidade fragmentada nas mãos de agentes do Estado e de rebeldes e/ou líderes tradicionais armados. Os melhores exemplos disto encontram-se em África, embora a Colômbia também evidencie alguns destes traços. Em terceiro lugar, o *nacionalismo anti-intervencionista* tradicional do «Sul», no qual a soberania é defendida, em nome da liberdade, contra os ataques imperialistas e intervencionistas do Ocidente sobre a condicionalidade social e política. A quarta manifestação de «velha territorialidade» encontra-se no «Norte», e baseia-se na noção de que «*eu faço as regras, mas elas não se aplicam a mim*» – tirando partido da superioridade do seu poder económico, político e internacional, de forma a eximir-se das regras universais – o que confirma a

regra de que alguns países são mais soberanos do que outros. Esta quarta manifestação é acompanhada por uma tendência para recorrer ao equilíbrio de alianças e de poderes políticos. O melhor exemplo disto são os Estados Unidos, que é simultaneamente o primeiro decisor de regras a nível mundial, e também o país ocidental que mais resiste a aplicar essas regras a si próprio. Contudo, os países da União Europeia também participam nesta lógica – um exemplo disto é a sua resistência em reformar a Política Agrícola Comum (PAC), enquanto, simultaneamente, defendem a regra do comércio livre e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Existe ainda – embora tal não possa ser referido claramente como uma «velha territorialidade» – uma resistência ao universalismo e à jurisdição universal por parte de diversos grupos sociais do Ocidente. Estes não defendem um projecto territorial alternativo, ou qualquer outro, concentrando-se antes no ataque à globalização e àquilo que eles (correctamente) entendem ser um universalismo parcial, e portanto, injusto. Os manifestantes de Seattle constituíram o exemplo mais mediático desta atitude. Enquanto uns parecem implicitamente defender um regresso ao «localismo» ou comunidade, outros estão a favor da jurisdição universal mas contestam a justiça dos valores e dos métodos actualmente utilizados para governar e administrar essa jurisdição universal, bem como os efeitos que deles resultam.

É muito fácil negar a legitimidade de certos tipos de «velhas territorialidades», tais como a territorialidade dos homens de Estado corruptos em África, ou dos políticos genocidas da Europa Central. O mesmo se pode dizer sobre a territorialidade dos chefes de Estado hipócritas da Ásia ou da América Latina, os quais se opõem à defesa dos direitos humanos em nome do poder soberano da população. Podemos ainda negar a legitimidade da territorialidade dos líderes cínicos da Europa ou da América, que reivindicam uma superioridade moral para violar as mesmas regras que eles obrigam outros a cumprir. Contudo, já não é tão fácil rejeitar outras formas de resistência ao universalismo, as quais são frequentemente o resultado da existência dos exemplos dados acima. A resistência a uma nova jurisdição universal não é meramente uma manifestação por parte de actores «reaccionários» que desejam inverter a onda de integração global, ou por parte de cínicos e hipócritas que desejam recolher os benefícios de um universalismo e de uma globalização parciais mas não querem suportar nenhum dos seus custos. Em muitos casos, a resistência baseia-se no receio dos efeitos desiguais e injustos de um processo de globalização que faz de uns ganhadores, e de outros, vítimas. É também o resultado da percepção de que o discurso da jurisdição universal não está preparado para lidar com a realidade de um mundo governado por relações de poder desiguais e instrumentos débeis para uma busca efectiva da universalidade.

Como já afirmámos noutro artigo, vivemos num mundo «balançado entre a lógica da soberania de Estado e [a lógica] da jurisdição universal; da natureza mutante da tomada de decisão política aos níveis internacional e externo e da edificação da lei internacional, particularmente no que se refere

aos direitos humanos. Com efeito, estamos a assistir à emergência de uma sociedade internacional onde a lógica da soberania nacional já não reina, mas na qual os instrumentos para perseguir a universalidade são ainda fracos e frequentemente contraditórios» (Barahona de Brito, 2000). As origens da nova soberania ou da jurisdição universal não são novas, mas algumas delas experimentaram um desenvolvimento sem precedentes em apenas poucos anos.

Na vanguarda estão a economia e o comércio internacional. Para o público em geral, e na vida do dia-a-dia, as implicações profundas de uma nova onda de livre comércio internacional podem não ser tão visíveis, nem politicamente tão excitantes, como a detenção de um conhecido ditador. Mas essas implicações são possivelmente mais profundas. A necessidade de estabilidade e previsibilidade, e de «regras de jogo» comuns para os actores empresariais envolvidos no investimento e no comércio globais, trouxe consigo aquilo que foi – pelo menos até ao confronto de Seattle entre governos e manifestantes – uma «revolução tranquila» que afectou, a cada momento, o conceito de soberania nacional².

As novas «regras de jogo», essencialmente, criam obrigações entre os Estados para que estes se comportem de forma a limitar as probabilidades de uma tomada de decisão *ad hoc* por parte dos governos nacionais relativamente ao tratamento dos investidores estrangeiros. Uma vez que são participantes das redes globais de comércio e investimento, os governos não podem simplesmente alterar as regras por conveniência política, sem pagarem por isso um preço muito alto. Ser competitivo pode exigir o abandono do controlo da política cambial, uma das manifestações chave da soberania económica, e pode até implicar a substituição de uma moeda nacional centenária por uma nova moeda «não nacional». É o que está já a acontecer na União Europeia e, mais recentemente, os países do Mercosul afirmaram que estão a contemplar uma via semelhante no sentido da união monetária³.

No domínio político, os «direitos humanos» têm constituído o principal desafio à concepção tradicional de soberania. Temas ambientais (tais como os problemas gerados pela gestão dos recursos aquáticos), tráfico ilícito de drogas, migrações e outros temas, estão igualmente a contribuir para uma maior consciência acerca da necessidade da tomada de decisão política e da resolução de problemas a nível «global». No entanto, os direitos humanos estão na fila da frente desta tendência. Actualmente, esta é uma noção tão poderosa como o foram as ideias de ditadura do proletariado ou de liberalismo noutros momentos da história. Tal como estes dois últimos tiveram um impacto decisivo na história e na actual evolução da organização e do pensamento

² Edgar Morin afirma que, em Seattle, «uma sociedade civil internacional foi constituída, fora do âmbito dos partidos políticos». Ele refere que «em Seattle, surgiu uma nova consciência, a de que o controlo da globalização apenas pode ser feito à escala global. Isto significa um tipo de globalização diferente: a do mercado. Incorpora a soberania, mas ultrapassa-a.» («The Twenty First Century Began in Seattle», *El País*, Madrid, 10/12/1999).

³ Ver o discurso de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, na abertura da Cimeira Económica do Mercosul (*CNN*, 07/05/2000).

político, os direitos humanos estão a revolucionar a forma como nós concebemos a representação, a cidadania e o estatuto dos indivíduos na sociedade internacional; estão a criar uma «condicionalidade» quase tão severa como aquela que envolve os Estados mais integrados na economia global.

A importância dada aos direitos dos indivíduos, acima e para além da sua pertença a uma comunidade soberana é revelada pela tentativa, pela primeira vez desde Nuremberga, de julgar internacionalmente os crimes relacionados com os direitos humanos. O Tribunal Criminal Internacional para a Antiga Jugoslávia (TCIAJ) e o Tribunal Criminal Internacional para o Ruanda (TCIR) têm um mandato para julgar crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio, e a ambos foi atribuída primazia sobre os sistemas judiciais nacionais. Os Tribunais *ad hoc* «ajudaram a alterar o discurso internacional predominante acerca da impunidade, e permitiram aos juízes, promotores públicos e advogados de defesa, reunir experiências que se revelarão inestimáveis na implementação de um tribunal criminal permanente» (Roht-Arriaza, 2001).

Como já foi dito em outro artigo, as redes de direitos humanos contribuíram para e foram reforçadas pela globalização, o cosmopolitanismo e as tecnologias da comunicação. Enquanto a globalização contribui para a criação de um enquadramento normativo «global» – no seio do qual são articulados os conflitos baseados em valores e princípios –, o cosmopolitanismo – que olha para os indivíduos enquanto membros de uma comunidade política global e não como cidadãos de um determinado Estado – tendeu a minimizar a noção de direitos e deveres delimitados pelas fronteiras da soberania (Held, 1998). A lei internacional e a internacionalização da tomada de decisão política tenderam a enfraquecer a soberania do Estado. A garantia dos direitos e do acesso à justiça desafia os conceitos tradicionais de soberania política, e transforma os assuntos das nações em assuntos da comunidade internacional.

Os executivos nacionais já não podem apelar a uma noção nebulosa, mas unitária, de «interesse nacional», porque eles deixaram de ser os proprietários exclusivos dessa noção. Precisam de lutar com, ou unir-se a outros actores, tanto nacionais como internacionais, com reconhecido «direito» a definir aquilo que actualmente se tornou numa entidade mutante – e, contudo, amplamente definida –, parcialmente determinada por grupos cuja legitimidade é por vezes inferior, igual, ou até superior à autoridade dos executivos nacionais. É neste contexto que uma série de actores pode despoletar eventos com um impacto significativo nas relações inter-estatais. Este fenómeno apenas foi possível devido à expansão da governança democrática em várias partes do globo, o reforço da cidadania nas democracias já consolidadas, e a complexidade crescente da autoridade democrática. Os executivos nacionais e os ramos «clássicos» do governo democrático partilham poderes com novos actores, nomeadamente: associações que se movem no âmbito de temas éticos universais, sub-regiões parcialmente autónomas no seio das nações, *lobbies* empresariais, e associações profissionais com fortes elos internacionais.

O crescimento da advocacia nacional e transnacional dos direitos humanos, e das redes que reúnem actores locais, nacionais, regionais e internacionais, estatais e não-estatais, os quais trabalham em temas normativos, constitui outro desenvolvimento chave da era pós-Nuremberga e pós-Guerra Fria. Face às pressões emanadas deste «público global» – ainda pequeno, mas que já se faz ouvir – os Estados democráticos foram forçados a «democratizar» a tomada de decisão internacional no que diz respeito à questão dos direitos humanos. Eles estão a permitir aos actores da sociedade civil, sob a forma de organizações não-governamentais (ONG), participar na formulação de políticas. Daí a participação de ONG nas conferências das Nações Unidas (NU) sobre o ambiente (1992), direitos humanos (1993), direitos das mulheres (1995), questões sociais (1996), direitos das crianças (1996), e clima (2000), assim como nas negociações para a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) através da Coligação para um Tribunal Penal Internacional (CTPI).

Como foi referido pelo Human Rights Watch, a CTPI «desempenhou um papel extraordinário, coordenando as mais de 200 organizações não-governamentais que participaram na conferência [...] Antes, e durante a conferência, as ONG apresentaram posições substantivas e afirmações estratégicas, partilhando-as com as delegações. Estes textos de tomada de posição foram bem acolhidos e citados no debate aberto. [...] A imprensa equiparou a influência das ONG à de um grande governo e, em geral, as ONG foram encaradas como uma importante força contribuidora para as negociações. O nível de “parceria” com os governos e o grau de consulta com o Secretariado das NU forneceu um modelo para futuras negociações multilaterais. Nos momentos mais críticos, as principais organizações internacionais de direitos humanos uniram-se, quase como uma só, permitindo à comunidade de direitos humanos analisar os progressos alcançados e maximizar o seu impacto através de delegações-chave. O Estatuto foi, em parte, um reflexo da força crescente de um movimento internacional de direitos humanos que se auto-conduziu com coordenação e habilidade» (Human Rights Watch, 1999).

Estes desafios à soberania nacional e à preponderância dos executivos nacionais na arena internacional não surgiram apenas porque existem democracias e sistemas judiciais independentes a uma escala mundial nunca antes vista, ou apenas porque um conjunto de leis e normas internacionais sobre direitos humanos adquiriu actualmente uma força sem precedentes. Tais desafios surgiram, também, porque estas normas, democracias e sistemas judiciais co-existem actualmente em paralelo com outro fenómeno-chave. Este fenómeno consiste no aparecimento de grupos ou indivíduos ligados a poderosas coligações transnacionais, constituídas de forma *ad hoc*, as quais perseguem activamente objectivos normativos ou apoiam causas relacionadas com os direitos humanos, e as quais têm a perícia legal, o *know-how* e a capacidade financeira para poderem levar tais casos a tribunal.

A redução das barreiras de soberania e a partilha dos poderes soberanos em áreas económicas e

políticas chave, bem como a emergência de obrigações legais universais, permitiram às vítimas da repressão recorrer a forças externas de reconhecida autoridade, desafiando assim a autoridade dos executivos e dos sistemas judiciais nacionais. Simultaneamente, as novas tecnologias da comunicação, ao permitir que um abuso cometido num país seja rapidamente conhecido em todo o mundo, foram cruciais para a eficácia de tais redes. A Internet tornou-se um instrumento poderoso para os defensores dos direitos humanos, com milhares de pessoas visitando diariamente os diversos *websites* que actualmente se dedicam à questão dos direitos humanos. Estes milhares fornecem evidência do começo da existência de um «público global» que é rapidamente mobilizado por tais questões – fenómeno este que garante a força crescente de tais redes.

Os esforços para julgar crimes de violação de direitos humanos a nível internacional têm sido levados adiante por coligações transnacionais mistas – incluindo exilados, juízes nacionais, a Igreja, ONG da área dos direitos humanos, cônsules e embaixadores, cientistas forenses, psicólogos e partidos políticos. As ONG estão a participar de forma crescente, como *amicus curiae*, nos litígios internacionais e nos processos dos tribunais internacionais permanentes, contribuindo para a solidez da jurisprudência das decisões dos tribunais. Estes são fenómenos novos, que tornam a justiça internacional ou transnacional disponível ao cidadão comum de uma forma que antes não era possível.

Nos Estados Unidos, foram adoptados processos civis contra os infratores, ao passo que na Europa têm sido mais comuns os casos criminais. Nos Estados Unidos, os processos têm sido prosseguidos nos tribunais federais, de acordo com as provisões do Acto de Reclamação por Danos Alheios (*Alien Tort Claims Act, ATCA*) de 1793, e do Acto de Protecção das Vítimas da Tortura (*Torture Victims Protection Act, TVPA*) de 1992. Os processos têm-se centrado nos casos de tortura, execução sumária, desaparecimento forçado, trabalhos forçados, genocídio, crimes de guerra e detenção arbitrária. Têm sido julgados infratores da Argentina, Bósnia, Burma, Chile, Etiópia, Guatemala, Indonésia, Nicarágua, Paraguai e Filipinas, sendo atribuídos, em vários casos, milhões de dólares pelos danos causados. O primeiro grande caso de ATCA envolveu um chefe de polícia paraguaio, acusado de raptar e torturar até à morte dois membros da família dos queixosos. O tribunal decidiu que a tortura era um dano à luz da lei internacional, e realizou o julgamento em ausência contra esse chefe de polícia. O General argentino Suárez-Masón, da época da «Guerra Suja», e o General guatemalteco Gramajo, foram objecto de decisões semelhantes, enquanto que Radovan Karadzic foi acusado de genocídio, crimes de guerra e outros crimes internacionais. Num julgamento exemplar, em 1994, um tribunal norte-americano julgou o governo argentino por abusos cometidos contra um dos seus cidadãos, José Siderman, forçando-o a pagar um montante por tortura, abuso e fraude.

No que diz respeito aos casos criminais na Europa, tem havido julgamentos de ruandeses na Bélgica e na Suíça, e de sérbios bósnios na Alemanha, Áustria, Suíça e Dinamarca, por crimes

contra a humanidade. Do mesmo modo, os violadores dos direitos humanos da América Latina têm sido sujeitos a julgamentos transnacionais. A Argentina e o Chile são dois casos que mostram até onde podem chegar tais coligações informais transnacionais nos seus esforços para garantir justiça pelas violações de direitos humanos. No caso da Argentina, os esforços de julgamento têm sido realizados pela França, Alemanha, Honduras, Itália, Espanha, Suécia e Estados Unidos. No caso da França, o Capitão Alfredo Astíz, actualmente procurado pela Interpol, foi de facto julgado em *absentia* a 16 de Março de 1990, e condenado a prisão perpétua por participar na tortura e desaparecimento de duas freiras francesas. No caso da Espanha, em Outubro de 1999, o juiz Baltazar Garzón, da Audiência Nacional Espanhola, tinha já elevado a 186 as suas acusações a oficiais argentinos por diversos crimes cometidos durante a «Guerra Suja».

O caso chileno é bem conhecido, e foi já analisado em detalhe noutro trabalho (Barahona de Brito, 2001). Para além das acusações feitas em Espanha contra o General Augusto Pinochet e membros do seu governo, foram também iniciados processos e pedidos de extradição contra o General e outros violadores de direitos na Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Noruega, Suíça, Suécia e Reino Unido. Embora ao General Pinochet tenha sido permitido regressar a Santiago por razões humanitárias, em Março de 2000, o impacto deste e outros casos como este não pode ser subestimado. Um relatório recente do Human Rights Watch (HRW) mostra como o «síndrome Pinochet» é uma realidade. Em Julho de 1999, o Coronel Ely Ould Dah da Mauritânia foi preso em Montpellier, França, após a acção de dois refugiados mauritânios e da Federação Internacional dos Direitos Humanos (FIDH), de acordo com a Convenção contra a tortura, sendo acusado de ter torturado suspeitos na Mauritânia no início dos anos 1990. Um importante funcionário do regime de Saddam Hussein foi igualmente sujeito a acusações criminais, por parte de um intendente municipal de Viena, no momento em que aquele visitava a Áustria, sendo acusado de tortura e genocídio contra os curdos do Iraque. Do mesmo modo, os advogados portugueses tentaram julgar Suharto pelos massacres de Timor Leste, forçando o ex ditador a cancelar uma viagem à Alemanha que pretendia realizar por motivos de doença.

Contudo, como foi referido pelo HRW, a resposta dos governos à presença de antigos torturadores nem sempre é positiva. A Áustria, por exemplo, preferiu deixar Ezzat Ibrahim al-Douri regressar ao Iraque. Homens como Idi Amin, Menghistu Haile Miriam, Jean Claude «Baby Doc» Duvalier, Hesse Habre, Emmanuel Toto Constant e Raoul Cedras, foram protegidos pela Arábia Saudita, Zimbabué, França, Senegal, Estados Unidos e Panamá, respectivamente, mesmo depois de terem sido feitos pedidos de extradição. Os limites dos julgamentos transnacionais são ainda grandes. Como refere Roht-Arriaza na sua análise dos julgamentos civis transnacionais norte-americanos, embora esta forma de justiça tenha criado uma nova força, poderosa, que favorece uma compreensão universal do direito a ter direitos, ela também padece de diversos problemas e limitações. Primeiro, tais julgamentos estão sujeitos às regras particulares que regem os

juízos nos sistemas judiciais nacionais. Isto significa que não há uniformidade, e deixa tais casos sujeitos a críticas de justiça selectiva. Segundo, os poderes para obrigar ao cumprimento das regras são limitados. Devido a problemas de imunidade soberana, não é possível, geralmente, ir para além dos bens do acusado (até aos bens do Estado), mesmo nos casos em que o acusado actuou na qualidade oficial. Terceiro, como os juízos têm lugar longe da cena do crime, e normalmente bastante tempo depois deste ter ocorrido, é frequentemente difícil reunir evidências cruciais. O lapso de tempo levanta igualmente a questão do estatuto de limitações. Os tribunais lidaram com este problema suspendendo o período do estatuto de limitações relativamente ao momento em que o queixoso estava impossibilitado de iniciar o processo – ou porque não conseguiam obter jurisdição sobre o acusado, ou porque era impossível lançar o processo no país de origem (Roht-Arriaza, 2001).

Portanto, os esforços de julgamento transnacional têm de funcionar – sob pena de não surtirem qualquer efeito – nos interstícios entre as noções tradicionais de imunidade soberana e soberania, e os pontos de vista mais modernos da universalidade da jurisdição sobre certo tipo de crimes levados a cabo por alguns chefes de Estado, líderes e juízes. No entanto, a questão essencial é que a corrente está a mudar. O exemplo mais notável disto é a criação do Tribunal Penal Internacional em Julho de 1998. O Tribunal estará habilitado a julgar pessoas por crimes contra a humanidade, crimes de guerra, genocídio e certos actos de agressão. O TPI tem grau de autonomia, pois os juízos podem ser iniciados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, pelos Estados individuais, ou o pelo promotor público do TPI com o consentimento de um painel de juízes. Contudo, para o processo avançar para o Tribunal, tem de ser dada autorização ou pelo Estado onde o crime foi realizado, ou pelo Estado de origem do acusado. Esta limitação é importante, tal como o é o seu requisito complementar: os juízos do TPI apenas se podem efectuar se houver uma recusa deliberada por parte dos Estados para iniciar juízos nacionais. Obviamente, é difícil provar se a ausência de juízos nacionais faz parte de uma política deliberada, ou se é o resultado de outros factores. Também não é clara a forma como o TPI deverá actuar se os Estados optarem pela amnistia.

A expansão das fronteiras da jurisdição universal está a desafiar a nossa capacidade para compreender o mundo e a sua organização política. Não há respostas fáceis para os *puzzles* colocados pelo confronto entre as forças do universalismo e da soberania. Por exemplo, embora a soberania aparente ser o pólo oposto do universalismo, ela é, de facto, o seu fundamento, a sua âncora. Um não pode existir sem o outro. É o sistema de Estado que promove a sua própria transformação. Simultaneamente, contudo, a soberania resiste a muitas das consequências daquelas mudanças pois tem a percepção (correcta) de que a lógica do universalismo é, em grande parte, incompatível com a estabilidade do sistema dominado pelo Estado.

Uma das questões chave que surgem da confrontação entre a lei nacional e a vontade política dos

governos nacionais, por um lado, e as reclamações universais, por outro lado, é saber quem são «as pessoas» da teoria democrática. Esta é uma questão pertinente, por exemplo, quando se fazem propostas para a regulação internacional dos direitos dos trabalhadores ou para a aplicação da condicionalidade ambiental. Podem a Organização Internacional do Trabalho (OIT) ou a União Europeia impor condicionalidades laborais em países em desenvolvimento cuja vantagem comparativa se baseia no trabalho barato? Não deveria a melhoria das condições de trabalho fazer parte de uma luta democrática nacional? A sua imposição pelo exterior não constituirá, meramente, uma forma de acentuar as desigualdades do sistema internacional? E quem determina quais os recursos naturais, numa determinada nação soberana, que pertencem à sua população para os usarem como lhes apetecer, e quais os bens ambientais nacionais que pertencem à «humanidade» e, como tal, estão sujeitos às regras definidas fora desse país?

Examinemos o exemplo das tentativas de julgamento transnacional dos direitos humanos. Quem, por exemplo, deverá decidir se os crimes de direitos humanos devem ser julgados? Deverá ser o eleitorado nacional de um determinado país? Deverão outros actores e instituições sobrepôr-se a uma maioria nacional, se esta última optar pela impunidade? Se olharmos para a teoria democrática clássica, a decisão deverá residir na «população» de uma dada democracia nacional. Mas se levarmos em conta a evolução da jurisdição universal, a vontade da população já não é suprema, em particular se vai contra a nova jurisprudência dos direitos humanos. Mas se a lei internacional é superior à vontade da população, em que termos fica então a legitimidade e a primazia da democracia representativa?

Isto não é meramente uma questão teórica, na medida em que não há mecanismos alternativos para a representação democrática aos níveis supranacionais e internacionais. Para os chilenos, por exemplo, esta questão colocou-se de forma bastante dura. A restrita forma de transição «aceite» pela maioria dos chilenos significou que não era possível derrogar a Lei de Amnistia de 1978, a qual protege os violadores dos direitos humanos. Contudo, outros chilenos, em associação com vários actores externos, contestaram esta decisão básica, exigindo o julgamento dos crimes abrangidos por aquela lei, em nome da ordem legal superior que governa os direitos humanos. Para estas pessoas, e para as que as apoiam, a soberania reside no seu direito à justiça. Não é fácil decidir qual dos lados está «certo». Como referimos em outro artigo, «o direito soberano da população tem pois uma residência dupla. Reside na casa do Governo, mas reside também na casa nebulosa da cidadania internacional, a qual assenta na evolução da lei internacional da democracia e dos direitos humanos» (Barahona de Brito, 2000).

As tentativas de julgamento transnacional reforçam a lógica ética-jurídica a tal ponto, que desafiam a legitimidade dos pactos nacionais e dos mecanismos de construção de consenso; em resumo, desafiam a legitimidade das decisões políticas, as quais são, por natureza, compromissos. Também levam para além das fronteiras soberanas aquilo que anteriormente eram lutas nacionais

entre os executivos, por um lado, e os sistemas judiciais e as organizações de direitos humanos, por outro. Aqui, de novo, a autoridade, legitimidade e estabilidade dos executivos nacionais e dos pactos políticos de transição são desafiados, na medida em que os actores nacionais trabalham conjuntamente com os agentes internacionais para combater os termos segundo os quais decorreu a transição para a democracia na região.

A tensão entre soberania e jurisdição universal realça o conflito tradicional entre os domínios da ética e da política na arena internacional. Muitos argumentam, face aos esforços para julgar criminosos de guerra e de direitos humanos, que não é legítimo procurar justiça nuns casos, e noutros não. Ou seja, dada a incapacidade para julgar todos os casos, é melhor não julgar nenhum. Outros argumentam que é melhor julgar e condenar um só criminoso do que permitir que reine a impunidade total. Ou seja, julgar um é melhor que não julgar nenhum. De novo, este é um dilema que não é fácil de resolver.

A igualdade perante a lei é um princípio fundador básico das teorias do Estado de direito, e significa que todos estão, em princípio, igualmente sujeitos a julgamento e condenação pelo mesmo crime. No entanto, como é óbvio, não é possível aplicar este princípio a nível internacional. Se já é um ideal pretender alcançar isto ao nível nacional, muito mais então ao nível da arena internacional. Basta dizer que os Estados Unidos, o actor mais poderoso na esfera internacional, se recusa a ser julgado por quaisquer normas internacionais, não tendo ratificado nenhum dos principais instrumentos de direitos humanos que tornariam os seus cidadãos passíveis de ir a julgamento. A China, o grande infrator dos direitos humanos, tem uma imunidade praticamente garantida devido à vontade por parte dos outros Estados de «esquecer» os direitos dos chineses em nome da conquista de um nicho no maior mercado mundial. Não existem ainda condições, quer institucionais, quer políticas, para que todos sejam julgados. Ao admitir isto, estamos a descartar o princípio da igualdade.

Paralelamente, no entanto, seria inadmissível aceitar a impunidade devido às limitações impostas por um mundo imperfeito. Pareceria que parte da imperfeição do actual estado da jurisdição nacional-internacional e do equilíbrio entre lei e poder, consistiria no facto de, ao buscar justiça, se cometerem injustiças legais. A retroactividade é um caso clássico. O julgamento *ex post facto* de crimes contra a humanidade em Nuremberga, uma figura jurídica que não existia antes do crime, foi uma clara violação do processo devido e portanto dos direitos dos acusados. Contudo, seria moralmente inaceitável que se tivesse esperado para julgar uma eventual «segunda vaga» de genocídio, deixando impunes os responsáveis pelo Holocausto.

A falta de instrumentos verdadeiramente universais manifesta-se nas tensões que surgiram acerca da utilização dos tribunais nacionais para julgar crimes internacionais. Na ausência de um tribunal

penal internacional em funcionamento⁴, qual é o âmbito e a legitimidade da jurisdição dos tribunais nacionais? Podem os tribunais nacionais contestar a autoridade de um executivo nacional, quando este último afirma que não é do «interesse nacional» julgar um criminoso de guerra de outro país? Que instituição define aquilo que é de «interesse nacional»? Num mundo em que a soberania está estritamente delimitada, a independência judicial não é um elemento das relações inter-estatais. Os juízes podem entrar, e entram, em conflito com os executivos, mas esses conflitos estão restringidos à esfera nacional, e referem-se à definição da natureza da política democrática no seio dos Estados-nação. Contudo, o princípio e a prática da jurisdição universal estão a permitir aos sistemas judiciais nacionais adoptarem um papel proeminente nas relações internacionais, com consequências imprevisíveis. Enquanto executantes de política nas nações democráticas, os executivos nacionais não podem deixar de aceitar a independência judicial, já que uma das características básicas das democracias é a separação dos poderes e a independência judicial. No entanto, a autoridade executiva – enquanto representante clássica do «interesse nacional», num mundo em que as relações inter-estatais se desdobram entre os Estados soberanos – está enfraquecida. No actual contexto de soberania plástica, no qual «os direitos dos direitos humanos» transcendem as fronteiras nacionais, a legítima autoridade soberana do sistema judicial transbordou para lá das fronteiras nacionais e está a desafiar a autoridade dos executivos nacionais na arena internacional.

Outro domínio no qual uma nova soberania se tem vindo a manifestar é o da intervenção humanitária. Como afirmou o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, «não serão permitidas violações massivas dos direitos humanos» (Luttwak, 2000: 57). Na prática, isto significou o apoio à intervenção, por parte das forças da NATO, na Sérvia-Montenegro, em Timor Leste e na Serra Leoa, por razões humanitárias. Isto representa uma mudança substancial relativamente à Nova Ordem Mundial anunciada por Bush. A coligação da Guerra do Golfo, conduzida por Bush, não teve nada a ver com uma intervenção humanitária mas sim com a restauração da soberania clássica. De facto, a administração norte-americana apenas mais tarde interviu em defesa dos curdos – com a *Operation Provide Comfort* e a criação de uma zona de segurança curda – devido à «opinião pública e à recusa desta em tolerar abusos visíveis» (Ibid: 59).

Contudo, esta nova visão reforçada da legitimidade da intervenção humanitária sofre do mesmo tipo de problemas associados às tensões entre soberania e jurisdição universal. Há uma praga de selectividade, num mundo em que o interesse é a força dominante. Existem disputas jurídicas

⁴ O Tribunal Penal Internacional apenas entrará em funcionamento depois que o Tratado que o constituiu tenha sido ratificado por 60 países. Em Maio de 2000, havia 96 assinaturas e 10 países tinham ratificado o tratado, um deles da União Europeia (Itália), e nenhum deles do Mercosul. O Luxemburgo e a Espanha ratificaram em Setembro e Outubro de 2000, respectivamente. Possivelmente, no início de 2001, todos os países da UE já o terão feito. Relativamente ao processo de ratificação e ao estatuto do TPI, ver os anexos I e II, ambos feitos com base nos relatórios do Human Rights Watch.

acerca de quem (ou que instituição) decide onde e quando intervir. O debate acerca da intervenção da NATO e da ausência de uma tomada de decisão por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, constitui o exemplo mais óbvio. O receio é sempre de que os direitos humanos se convertam numa *password* para permitir a implantação de uma qualquer nova forma de imperialismo, através da qual os países poderosos actuam quando lhes convém, sendo os países mais fracos incapazes de os deter. Também neste caso, a relação entre os esforços de paz regional ou local e os esforços de paz global é tensa, mas também, potencialmente, complementar.

Os grupos regionais poderosos, como a União Europeia, podem agir com alguma autonomia e, por este motivo, corre-se o risco de uma intervenção injusta. Mas também podem actuar no sentido de dar uma visão mais humana à soberania e aos deveres da soberania. Na medida em que o façam, podem ajudar a criar uma coligação de Estados no seio das organizações multilaterais que favoreça, ou a intervenção humanitária, ou limites mais estritos nos tipos de abuso que a comunidade internacional está disposta a tolerar por parte das soberanias. Além disso, a autoridade dos grupos regionais, bem como a cooperação entre eles, pode limitar a autonomia de acção dos Estados Unidos, posicionando-a num enquadramento mais alargado, mais consensual. A secção seguinte explora o potencial de cooperação União Europeia-Mercosul nos domínios da justiça internacional e da intervenção humanitária.

A União Europeia e a América Latina

A cooperação entre o Mercosul e a União Europeia precisa levar em consideração os desafios das «velhas territorialidades» e preparar-se para funcionar no enquadramento evolutivo das «novas soberanias». No que se refere aos desafios, os principais são: solucionar a instabilidade provocada pelo nacionalismo; combater a concepção defensiva de soberania nacional, típica dos países do «Sul», assim como o excepcionalismo às regras universais, típico dos países do «Norte». Além disso, é preciso garantir que o processo de globalização seja enquadrado por regras que permitam a criação de uma ordem global baseada na justiça social e na solidariedade. No domínio da expansão da jurisdição internacional, as principais áreas de cooperação são os direitos humanos e a intervenção humanitária. Na área dos direitos humanos – incluindo as questões específicas de intervenção humanitária, extra-territorialidade, condicionalidade e julgamentos transnacionais – a União Europeia e o Mercosul tanto têm estado em acordo, como em desacordo.

A extra-territorialidade constituiu motivo de divergências durante o caso Pinochet, mas uniu a UE e a América Latina relativamente à lei Helms-Burton. Neste último caso, as duas regiões estiveram unidas na sua oposição à aplicação da lei norte-americana para lá das fronteiras dos Estados Unidos. A ideia de penalizar os interesses económicos europeus e latino-americanos em Cuba, em nome da integridade dos direitos de propriedade norte-americanos, era inaceitável. A detenção do General Pinochet, contudo, colocou as duas regiões em antagonismo. Em resposta àquele evento,

o Mercosul fez uma declaração condenando a «unilateralidade e extra-territorialidade da aplicação das leis nacionais, por constituírem violações à igualdade jurídica entre os Estados, e aos princípios de respeito pela dignidade e soberania dos Estados e de não-intervenção nos assuntos internos que ameaçam a sua coexistência».

Contudo, a posição dos países do Mercosul nesta área não é puramente anti-intervencionista. Tem-se vindo a verificar uma mudança de atitude, evidenciada nos casos de Alfredo Stroessner e Lino Oviedo. O Brasil protegeu o ex ditador paraguaio Alfredo Stroessner quando o regime deste se desmoronou após 1989. Na altura, esta atitude não causou muita comoção. Quando a Argentina deu asilo ao General Lino Oviedo, após o seu primeiro intento de golpe de Estado, tal decisão tornou-se numa profunda causa de fricção entre os governos paraguaio e argentino. Após o seu último golpe de Estado, a 18 de Maio de 2000, Oviedo já não foi recebido de braços abertos. Constando que Oviedo se encontrava no Brasil, as autoridades brasileiras – embora afirmassem desconhecer o paradeiro exacto de Oviedo – declararam a 26 de Maio de 2000 que o extraditariam para o Paraguai, caso ele fosse encontrado. Isto representa uma evolução da atitude relativamente, neste caso, a um potencial ditador ou a uma preocupante força anti-democrática. A 11 de Junho Oviedo foi, de facto, detido e extraditado para o Paraguai.

A cooperação visando garantir a extradição de criminosos, sejam eles ex ditadores, torturadores ou terroristas, é uma das áreas em que a integração regional, bem como a cooperação entre regiões de integração como a UE e o Mercosul, podem fazer a diferença. Estes projectos podem estabelecer gradualmente «portos de tolerância» relativamente a tais elementos. Exemplo disto é a cooperação, difícil, mas em evolução, entre o México e o Uruguai, por um lado, e a Espanha, por outro lado, visando garantir a extradição de conhecidos membros da ETA, assim como os acordos de 1998 entre a Argentina e Israel, Alemanha e Estados Unidos, para extraditar criminosos de guerra⁵.

Tal acção localizada não constitui um substituto para a cooperação e para as regras globais. Foi por isso que a aprovação do estatuto do TPI em Julho de 1998 foi um acontecimento tão significativo. A América Latina e a Europa estiveram lado a lado no momento da criação do TPI, em oposição aos Estados Unidos, Israel, China e os países da Liga Árabe, durante os quatro anos do processo de negociação que conduziu à ratificação da «constituição» do Tribunal. Que esta cooperação é útil, é testemunhado por um veredicto do HRW acerca do grupo que compartiu ideias semelhantes (*like-minded group*). Como foi referido pela HRW, «embora nunca funcionasse como um grupo coerente, unido por um plano comum, o grupo [*like-minded*] teve um impacto decisivo na conferência. Ao anunciar novos acréscimos aos seus representantes de África e da Europa de

⁵ Desde então, a Argentina extraditou Dinko Satic, chefe do campo de concentração de Jasenovac (Croácia) em 1942-44 sob o regime de Ustache, em 1998, e Priebke, para a Itália, em 1995. Tal atitude não foi adoptada pelos países do Mercosul relativamente ao caso Pinochet, já que todos defenderam o seu regresso e julgamento no Chile.

Leste, durante as primeiras semanas da conferência, este grupo projectou um sentido de maturidade e iniciativa. Os Estados latino-americanos insurgiram-se mais fortemente como apoiantes do Tribunal, e os países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) permaneceram fiéis ao compromisso que tinham assumido na fase pré-Roma. A natureza diversa do grupo tornou claro que o apoio e a oposição a um efectivo TPI não podiam ser concebidos como uma disputa Norte-Sul. Mais importante ainda, a existência do grupo [*like-minded*] serviu para gerar e legitimar o apoio a um TPI efectivo. O grupo constituiu um elemento de estímulo para os até aí Estados indecisos, cujos delegados foram confrontados com a necessidade de um TPI efectivo. Este efeito de “íman” num bloco crucial de Estados balançaantes, fez inclinar o equilíbrio de forças nos momentos cruciais» (HRW, 1999).

A condicionalidade tem sido outra fonte de fricção entre a União Europeia e a América Latina. Todos os países que subscreveram acordos de cooperação de terceira geração com a UE aceitaram a condicionalidade. Inicialmente, na maioria dos casos, ela foi aceite mais por necessidade do que por convicção. A resistência à condicionalidade era compreensível. Não era (nem é) fácil para os países da América Latina aplicarem a condicionalidade à Europa. Esses países não podem dar-se ao luxo de abdicar dos benefícios da cooperação e do aumento do comércio em nome das violações dos direitos humanos que possam ser cometidas num dado país europeu. E é menos provável que a opinião pública na América Latina exija uma tal acção contra um país europeu, do que a opinião pública europeia o faça relativamente à América Latina. O caso da Áustria é exemplo disso. Embora os governos latino-americanos tenham reagido à subida ao poder (em coligação com outros partidos) do neo-nazi Heider, não se registou nenhum movimento significativo da opinião pública exigindo o corte de relações com a Áustria, que fosse comparável às pressões sociais registadas na Europa para «punir» os Estados envolvidos em violações dos direitos humanos na América Latina. Portanto, a percepção é a de que, embora o instrumento da condicionalidade seja teóricamente recíproco, na realidade ele é muito mais provável de ser aplicado pelos europeus. Não existe uma verdadeira «igualdade perante a lei».

No entanto, as atitudes têm vindo a alterar-se ao longo do tempo. A condicionalidade foi instituída pelos países latino-americanos na Organização de Estados Americanos e, nesse contexto, ela levanta poucas dúvidas, pelo menos em princípio. No caso do Mercosul, o Protocolo de Ushuaia de 1998 também introduziu formalmente a condicionalidade democrática no grupo de integração regional. Portanto, podemos concluir que o Mercosul, em princípio, não se opõe à condicionalidade nem à soberania compartilhada, ainda que esteja consciente da sua potencial aplicação unilateral.

No que diz respeito à cooperação com países terceiros, é mais notória a ausência de qualquer desacordo relativamente aos princípios, pois não estão em jogo interesses directos. Tal como os países da União Europeia, os países do Mercosul têm sido participantes activos nas missões de manutenção da paz em todo o mundo desde o início dos anos 90. Contudo, até neste capítulo,

nem sempre as posições são idênticas. As divergências surgem, não apenas entre o Mercosul e a União Europeia, mas também no seio de cada um destes grupos. Um exemplo é a intervenção da NATO na Bósnia. Os países latino-americanos estavam, no essencial, em oposição a esta intervenção. Contudo, é importante referir que as críticas à intervenção da NATO foram relativamente apagadas, quando comparadas com as de outros países não-latino-americanos. Simultaneamente, sectores «liberais» da opinião pública no Brasil, Argentina e Chile não se opuseram a tal intervenção⁶. De facto, a Argentina até foi mais longe, ao aceitar o envolvimento numa «ofensiva» internacional, não se limitando a uma mera participação em missões de paz. Até 1999, a Argentina apenas se havia envolvido em missões de manutenção da paz, mas nesse ano enviou uma embarcação para o Golfo e participou na crise da Jugoslávia, assumindo um papel militar mais activo.

Além do mais, o apoio à subsequente missão internacional no Kosovo foi forte por parte de todos estes países. O então Presidente Carlos Menem conseguiu obter autorização para enviar pessoal militar para o Kosovo, na condição deste se destinar apenas a causas humanitárias. A Argentina iniciou a sua missão em Outubro de 1999, enviando 30 engenheiros do Exército, pessoal médico da Força Aérea, e 64 oficiais e 12 homens de infantaria da Marinha, para formar parte da Brigada Multinacional Ocidental, a qual também incluía Espanha, Portugal e Itália (*La Nación*, Buenos Aires, 21/03/2000). O Chile também foi, neste aspecto, um dos países mais internacionalistas. Em Maio de 2000, o Governo anunciou que procuraria ter uma maior presença nas missões de manutenção da paz das Nações Unidas, e que iria montar uma nova unidade para treinar forças com esse fim. Na América Latina, a única outra unidade existente, semelhante a essa, encontra-se na Argentina. Actualmente, o Chile tem 4 militares observadores na fronteira Índia-Paquistão, 11 *carabineros* na Bósnia-Herzegovina, 3 observadores em Israel, 1 oficial de ligação no Kosovo, 33 homens e 3 helicópteros em Timor, e um observador-chefe no Egipto. Em Fevereiro de 1999, o Chile aderiu ao sistema *standby*, de acordo com o qual é obrigado a manter 1000 homens de infantaria a postos, a qualquer momento, bem como outros materiais, para intervir em missões de manutenção da paz (*El Mercurio*, Santiago, 14/05/2000). No caso de Timor Leste, o Brasil enviou para esse país, como observadores, 10 oficiais militares (*Istoé*, nº 565, 15/09/1999). O Chile e a Argentina posicionaram-se de forma idêntica.

A explicação básica para as divergências acerca deste tema pode ser cruamente sumariada do seguinte modo: quanto menos poder, individual ou colectivo, tiverem os Estados no sistema internacional, maior é a probabilidade de estes resistirem a soluções intervencionistas *ad hoc*, independentemente da severidade dos problemas. Isto porque eles têm a percepção (correcta) de

⁶ Também é de referir que no seio da UE houve, igualmente, divergências entre os Estados relativamente à melhor forma de lidar com a agressão da Sérvia. A Itália e a Grécia, por exemplo, apoiaram de forma relutante a intervenção da NATO. A opinião pública portuguesa, assim como grande parte da elite política deste país, foram igualmente desfavoráveis, embora o Governo tivesse dado o seu apoio à intervenção. Por outro lado, a Inglaterra e a Alemanha foram fortes apoiantes da acção da NATO.

que os Estados mais fracos beneficiam mais de uma governança mundial bem estruturada e verdadeiramente multilateral – no qual eles podem ter um poder de decisão previsível sobre a solução para determinado problema – do que os Estados mais fortes. Estes, podem mais facilmente impor soluções e usar a persuasão para formar coligações *ad hoc* fora do contexto multilateral, deixando para segundo plano os interesses e preocupações dos Estados mais fracos.

Obviamente, as intervenções *ad hoc* colocam maiores problemas do que o acordo sobre regras e princípios básicos. Neste aspecto, não há diferenças entre os países da União Europeia e do Mercosul. É neste cenário «misto» (no qual existe um acordo básico sobre princípios fundadores, mas também divergências em casos específicos – situação resultante de um mundo em que há concorrência de soberanias e interesses) que a UE e o Mercosul se propõem cooperar. Quais são então as perspectivas de tal cooperação? Mais especificamente, que posição devem adoptar relativamente a um mundo equilibrado entre uma velha e uma nova soberania?

Primeiro, se umas das principais limitações à verdadeira igualdade perante a lei é o facto de não existirem ainda os instrumentos para a sua aplicação, um grande esforço deveria ser feito no sentido da criação de «regras de jogo» para uma governança global, aplicáveis de forma multilateral, sejam elas no domínio do comércio ou dos direitos humanos. Mesmo quando moralmente justificados, como no caso da intervenção da NATO na Bósnia, a acção unilateral tende a provocar conflitos e instabilidade nas relações internacionais. Portanto, o fortalecimento das principais organizações multilaterais que favorecem a acção multilateral, nomeadamente as Nações Unidas, a OIT, a OMC e o TPI, constitui uma prioridade. Além disso, tem de se atribuir a essas organizações um poder de coacção, para garantir que as regras adoptadas por consenso por todos os parceiros do sistema internacional são obedecidas.

Simultaneamente, e porque o mundo não dispõe de uma governança universal, ambos os parceiros devem fazer o melhor uso possível dos recursos regionais. É vital reforçar os sistemas regionais de direitos humanos e as redes de «monitoramento» que envolvem relações de cooperação entre os Estados, as instituições regionais e os governos nacionais. Não existe ainda, verdadeiramente, uma obediência às decisões do Tribunal Inter-Americano de Direitos Humanos (TIADH) por parte dos países do Mercosul. A credibilidade destes enquanto membros de uma progressiva coligação do TPI está, pois, em risco: se eles não obedecem às regras do TIADH, poder-se-á confiar que eles irão agir de boa fé quando tiverem início as actividades do TPI? Dentro da União Europeia, a jurisdição do sistema europeu de direitos humanos está mais solidamente estabelecida e respeitada, mas necessita de ser alargada, para dar protecção ao número crescente de não-nacionais que vivem no interior das fronteiras da União.

Enquanto o TPI permanecer inoperativo e os Estados Unidos continuarem sem vontade de se

submeter às regras globais – afincados ao «paroquialismo de Potomac»⁷ – os projectos de integração regional que se baseiam no respeito pelo Estado de direito podem contribuir bastante para fazer avançar a causa do universalismo em determinadas instâncias. Embora sujeitos a justificadas acusações de selectividade e interesse, tais esforços de cooperação fazem parte de uma mudança mais ampla que aumentará a eficiência do, e a ânsia pelo TPI no médio e longo prazo. Do mesmo modo que os projectos de integração regional precisam de assegurar que as relações comerciais e económicas vão de encontro às normas da OMC, o desenvolvimento de uma crescente capacidade militar para intervir na resolução de crises humanitárias em cada região só é desejável se tal capacidade for reforçada de acordo com a evolução das regras globais das Nações Unidas. Neste enquadramento, o aumento das capacidades militares e operacionais permitiria às Nações Unidas «delegar», com confiança, intervenções a projectos regionais. Isto permitiria uma maior eficiência e uma mobilização de recursos mais rápida, sem violar os princípios gerais que governam as intervenções legítimas. Neste contexto, seria positivo assistirmos a um maior desenvolvimento da UEO e dos seus laços com a NATO e as Nações Unidas na Europa. Da mesma forma, seria positivo garantir uma maior coordenação militar no seio do Mercosul (com uma ênfase concomitante no treino das forças policiais e militares no domínio dos direitos humanos). Finalmente, também seria um passo positivo estabelecer laços entre as instituições militares da UE e do Mercosul, como parte do processo de cooperação biregional.

Uma outra área em que a cooperação biregional pode ter grande utilidade é a promoção da paz e da democratização na região Andina. Como referiu Chris Patten num discurso de 24 de Outubro de 2000, «a complexidade dos desafios enfrentados pela Colômbia vai para além dos limites das suas fronteiras nacionais, e requer, portanto, uma abordagem regional equilibrada e integral. Como aconteceu em determinada altura com o processo de paz da América Central, a paz na Colômbia é actualmente uma responsabilidade de âmbito regional latino-americano. Consequentemente, o apoio dado pela União Europeia à Colômbia é acompanhado por um desejo mais alargado de encorajar esforços, no interior da própria região, para alcançar a estabilidade andina e latino-americana». Patten notou, noutro discurso proferido a 2 de Novembro de 2000, que o Mercosul «tem capacidade para se converter num pilar de estabilidade política para toda a região latino-americana». O Mercosul precisa explorar e aumentar o seu potencial para exercer tal capacidade de liderança, de modo a melhorar as perspectivas de cooperação biregional. A base para um maior envolvimento regional do Cone Sul é o Mecanismo de Consulta Política do Mercosul – o chamado «Mercosul político» – estabelecido em 1996, e do qual o Chile e a Bolívia também fazem parte.

Perspectivas para a cooperação

A integração regional tem um papel chave a desempenhar na preservação da paz e na promoção

⁷ Douglas Cassell, «Why we Need the ICC», in *The Christian Century*, 12/05/1999, pp. 532-536.

da democracia. O convite para participar na União Europeia através de uma adesão plena ao bloco, tem-se revelado como um forte incentivo no sentido da adopção de formas democráticas de governo, assim como da implementação de reformas económicas básicas que permitam a convergência. Como referiu Whitehead, a «inclusão» é o instrumento utilizado pela União Europeia para assegurar a paz e a democracia. Do mesmo modo, no Mercosul, foi muito importante a pressão exercida pelos países membros para limitar o âmbito das actividades anti-democráticas no Paraguai.

Contudo, como mostra este último caso, e como mostra também o comportamento dos países fora da periferia da União Europeia, a integração regional não constitui uma força irresistível em favor da democracia e dos direitos humanos. As instituições democráticas no Paraguai estão ainda longe de estar consolidadas, como mostra o envolvimento do ex General Lino Oviedo no assassinato do então Vice-Presidente Luis María Argaña, em Março de 1999, e numa segunda tentativa falhada de golpe de Estado a 18 de Maio de 2000. As violações dos direitos humanos por parte das forças policiais e o seu comportamento não-democrático constituem regra do dia no Brasil, para mencionar apenas o pior exemplo. Na União Europeia, não só muitos dos candidatos à adesão estão acusados de abusos dos direitos humanos da população, mas também as autoridades nos Estados membros estão envolvidas na violação dos direitos dos imigrantes. A Áustria constitui apenas o exemplo mais visível da onda crescente de reacção ao pluralismo e ao multi-culturalismo da UE.

Ao mesmo tempo, a habilidade da UE e do Mercosul para reduzir os conflitos nas suas periferias está limitada pela falta de meios militares e de verdadeira convergência política. A inabilidade da UE para responder à crise jugoslava foi bastante óbvia. Embora alguns dos países membros do Mercosul tenham participado em actividades de promoção da paz (por exemplo, a participação da Argentina, Brasil e Chile na resolução do conflito fronteiriço entre o Equador e o Peru), enquanto *actor regional* o Mercosul não participou na resolução de qualquer conflito da região. Para além da ausência de uma sólida convergência política que lhe permitiria dar tal passo, o Mercosul actua num contexto relativamente mais desfavorável que a União Europeia. Nesse contexto, uma acção desse tipo seria interpretada, ou como uma violação da soberania, ou como uma tentativa por parte do país dominante no grupo, o Brasil, para engajar numa política de poder regional. Os Estados Unidos não olhariam com agrado tais iniciativas. De facto, não se põe a questão do Mercosul «intervir» naquilo que são ainda encarados como problemas «nacionais»; não devemos esquecer que o Mercosul emitiu uma declaração em favor da «soberania nacional» relativamente ao caso Pinochet.

A capacidade do Mercosul e da União Europeia para responder às velhas territorialidades é limitada pelo facto de que eles próprios cometem o pecado da territorialidade. Daí a resposta do Mercosul ao pedido de extradição de Pinochet, e a resistência da UE em reformar a PAC. A

integração regional pode fornecer uma via intermédia para uma governança global, universal e multilateral, de três formas:

- pode «preencher os espaços» actualmente existentes nas normas e regras do sistema internacional, seja na arena das relações económicas ou das relações políticas;
- pode pressionar no sentido de uma implementação real das regras globais que estão já actualmente em uso, dando-lhes uma expressão concreta e fornecendo uma experiência de «aprender fazendo» que é útil aos decisores políticos à medida que eles lutam por novas formas de governança global;
- pode fornecer um quadro de aprendizagem acerca de como ultrapassar o impacto negativo da divisão Norte-Sul, através de um projecto internacional, universal e multilateral. Enquanto experiência de cooperação biregional Norte-Sul, as relações UE-Mercosul fornecem uma arena excelente para compreender as importantes divergências metodológicas e as diferenças de interesse, típicas de relações assimétricas como estas.

A UE e o Mercosul podem almejar promover uma estratégia equilibrada ao lidar com um mundo dividido entre a lógica da soberania do Estado e a jurisdição universal. O facto de que ambos revelaram vontade de experimentar projectos tão audazes como a união monetária e a integração política, indica que existe uma prontidão para explorar as fronteiras da soberania. Estes projectos regionais estão ansiosos por encontrar novas formas de organização política, as quais poderão ser mais adequadas para enfrentar os desafios colocados pela globalização. Dada a sua experiência com os complexos desafios colocados pela integração regional, particularmente com qualquer incipiente ou mais avançada forma de cooperação e integração política, ambos os actores estão em posição para compreender as dificuldades em embarcar em águas desconhecidas, armados apenas com teorias e um arsenal limitado de juízos retrospectivos.

A influência de um quadro internacional alargado que favoreça a paz necessita de ser acompanhada de esforços regionais para garantir a estabilidade e o respeito pelos direitos básicos. De facto, a integração regional, seja ela económica ou política, é uma força que pode complementar os esforços internacionais para garantir um processo de globalização «humano» e justo. Nos aspectos em que este processo é ainda fraco, os projectos de integração regional podem preencher os espaços, preparando o caminho para outros países adoptarem regras globais; nos casos em que a integração é ainda uma perspectiva distante, as organizações internacionais podem adiantar-se e incentivar à mudança e à reforma.

À medida que se esforçam por garantir uma complementaridade dinâmica entre integração regional e globalização, é importante que ambos reconheçam os limites do processo de globalização e determinem cuidadosamente «que tipo» de projecto de globalização pretendem concretizar. Se forem bem sucedidos na criação de um projecto que consiga atrair novas lealdades

sociais e uma nova legitimidade política, eles precisam assegurar que não vão permitir um processo de globalização que simplesmente vai contra a miríade e as identidades complexas das diversas comunidades ideológicas, religiosas, sociais e étnicas, que se encontram nas suas fronteiras. A União Europeia e o Mercosul precisam de esforçar-se para garantir que vence a diversidade. Esta é a condição *sine qua non* para uma participação creativa na economia global e na definição de regras globais.

O desenvolvimento positivo da jurisdição universal e a criação de um enquadramento legítimo para a intervenção humanitária, não são resultados óbvios das actuais tendências. A integração regional não tem garantida nem a sobrevivência nem um futuro brilhante em termos de aprofundamento democrático e maior respeito pelos direitos humanos. A globalização pode tornar-se mais numa maldição do que num benefício. Um admirável mundo novo não é algo que se possa contar como garantido, independentemente das grandes esperanças levantadas pelas novas oportunidades e liberdades oferecidas pelo colapso do conflito-em-paz, frio e rígido, que existiu desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

A governança global e os projectos de integração regional são apenas tão bons quanto as suas partes constituintes – os Estados – e portanto não se pode esperar que dêem resultados superiores aos que os Estados participantes estão dispostos a permitir. De forma idêntica, a procura de justiça universal e de formas legítimas e eficazes de intervenção humanitária, pode ser obscurecida pelas debilidades inerentes aos Estados e aos outros actores que influenciam e moldam tais acções. No entanto, isto não é razão para abrir mão de um projecto incremental. As utopias permanecem utopias; os princípios intermediários discutidos por Benjamin Constant devem ser colocados em cena de forma tão coerente e eficiente quanto possível, para permitir uma aproximação a essa utopia.

Bibliografia

Alexandra Barahona de Brito, «The Europeans, the Chileans and their General: An Unfinished Tale», in *Estratégia*, Lisboa, IEEI, a publicar (2001).

Alexandra Barahona de Brito, «Passion, Constraint, Law and Fortuna: The Human Rights Challenge to Chilean Democracy», in Nigel Biggar (coord.), *Burying the Past?*, Washington, Georgetown University Press, 2001.

Edward Luttwak, «Kofi's Rule: Humanitarian Intervention and Neocolonialism», in *The National Interest*, Inverno 1999-2000, 57-67.

Naomi Roht-Arriaza, «The Role of International Actors in National Accountability Processes», in Alexandra Barahona de Brito, Carmen González e Paloma Aguilar (coords.), *The Politics of Memory: Transitional Truth and Justice in Democratising Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Anexo I

Anexo II

Anexo III