

Depois da guerra contra o Iraque

Luís Moita

A tese que me proponho defender tem pouco de original e resume-se nisto: a actual Administração norte-americana segue uma política que leva à demolição do edifício da comunidade internacional. A originalidade é pouca porque, felizmente, há uma percepção bastante generalizada acerca desta realidade, sob esta ou sob outras formulações. Mesmo assim, talvez não seja inútil recapitular o que se sabe a este respeito e trocar por miúdos algumas ideias a propósito.

A ideia de comunidade internacional desvalorizou-se por força da banalização do termo, tanto mais que a expressão não é de grande rigor. A “comunidade internacional” não é uma entidade que exista em si mesma e nessa medida talvez seja errado falar de “edifício”, como se de um local físico ou institucional se tratasse. E no entanto a ideia de “edifício” pode legitimar-se se, por ela, nos reportarmos a essa outra de “construção”, já que se trata de algo laboriosamente construído por gerações ao longo do século XX ou mesmo desde os finais do séc. XIX.

Mais que uma identidade, a comunidade internacional é uma atmosfera, uma maneira de ser que assinala a vida do conjunto das nações do mundo, uma nova forma de se estabelecer o relacionamento internacional. Materializa-se num grande número de organizações, umas regionais outras de vocação mundial, formando uma espécie de nebulosa que, sendo difusa, nem por isso é menos consistente.

Essa atmosfera contrasta com a versão clássica das relações internacionais. Houve um tempo em que estas se confundiam com as relações inter-estatais, balizadas ora pela diplomacia ora pela guerra. Negociado ou sangrento, o conflito era de regra. O universo das relações internacionais limitava-se ao somatório das políticas externas dos Estados, ou melhor, das “potências”, dos Estados que “contavam” face a uma imensidade de povos dominados. As conferências internacionais eram palacianas e nelas os embaixadores plenipotenciários, representando os seus governos, eram os únicos figurantes em cena. Nada que se parecesse com a existência de uma “comunidade” internacional, mesmo embrionária.

Novos agentes e tendências “pesadas”

Em contraste com esse tempo, os governos de hoje já não são os únicos actores em cena na vida internacional. A par deles vemos numerosos outros centros de

decisão ou de influência, desde os variadíssimos organismos internacionais, uns de âmbito regional outros de vocação mundial, desde as firmas multinacionais e as organizações não-governamentais, até à comunidade científica, às igrejas, aos órgãos de informação como expressão da opinião pública, até mesmo a essas forças subterrâneas da criminalidade organizada, enfim um sem número de agentes que têm papel activo no desenvolvimento dos processos mundiais.

Mas não foi só essa multiplicação de actores que modificou o panorama. Uma série de tendências “pesadas” tem vindo a alterar gradualmente a cena internacional.

A transnacionalização das dinâmicas obrigou, num primeiro tempo, ao aparecimento de organismos técnicos que estipulassem os procedimentos daquelas realidades que começavam a ultrapassar as fronteiras. O caso mais flagrante foi o das telecomunicações, desde os tempos do correio e do telégrafo. Pouco a pouco, em muitos domínios se constituíram organizações intergovernamentais vocacionadas para a regulação destes processos. Entretanto, a crescente interdependência das sociedades foi impondo novas e mais variadas formas de organização, tanto no âmbito do comércio internacional, como no terreno da própria “questão social” – a OIT, Organização Internacional do Trabalho, criada já em 1919, manifesta precocemente essa orientação.

A dura realidade das duas guerras mundiais do século XX colocou na ordem do dia uma necessidade mais geral que dizia respeito à regulação do sistema internacional no seu conjunto. Após o ensaio mal sucedido da Sociedade das Nações, a ONU constitui a mais vasta plataforma de entendimento entre os povos. Sem que o conflito tivesse desaparecido, a vida internacional via multiplicarem-se as estruturas de pendor cooperativo. Essa cooperação era tanto mais imperiosa quanto a perigosidade dos arsenais militares disponíveis obrigava a excluir a hipótese guerra. Daí a importância do sistema geral de segurança, cuja cúpula era confiada ao Conselho de Segurança, órgão meio democrático meio oligárquico. Democrático em nome da igualdade soberana de todos os Estados; oligárquico pelo direito de veto reservado a poucos, cinco.

Estas dimensões organizativas ou institucionais decorriam a par de uma outra, essa fundamental: a emergência de questões globais, no sentido mais forte do termo. Deu-se uma tomada de consciência colectiva de que um certo número de problemas afectavam a humanidade no seu conjunto e não eram susceptíveis de solução no quadro isolado dos Estados nacionais. As próprias questões da segurança já não se podiam resolver no âmbito estreito dos territórios delimitados por fronteiras, já que a segurança ou é colectiva ou é inconsistente. A duríssima realidade do subdesenvolvimento de continentes inteiros veio manifestar a existência de uma “questão social mundial”. As ameaças ao equilíbrio do ecossistema difundiram-se pelos especialistas e pela opinião pública universal. Os riscos de pandemias e a insegurança da cadeia alimentar soaram como campainhas de alarme. A regulação internacional da especulação financeira tornou-se uma necessidade sentida por crescente número de pessoas. A própria cidadania começou a ter manifestações onde os temas e as forças mobilizadas tendem para a universalidade.

Em suma, parecia impor-se a percepção de que questões globais exigem gestão global, confirmando a necessidade de plataformas que sustentem essa gestão globalizada.

Permiti-me recapitular estes factos bem conhecidos para regressar ao conceito de “comunidade internacional”. Esta “comunidade” é uma arquitectura e uma agenda. A arquitectura é o corpo institucional entretanto construído, é o conjunto de organismos que materializam as plataformas cooperativas. A agenda é o inventário dos temas de natureza global que absorvem a atenção dessas plataformas.

Arquitectura e agenda: patrimónios irrecusáveis da actualidade, configuram a nova imagem das relações internacionais, não já apenas dominadas pelas relações de força em nome dos interesses antagónicos dos Estados, mas pela obrigatoriedade da cooperação em nome dos interesses gerais.

A consciência desta necessidade não pode levar a uma visão idílica da “comunidade internacional”. Muitos dos seus organismos são preenchidos por uma desprestigiada burocracia parasitária. As posições dos mais poderosos continuam a cilindrar os direitos de multidões. As próprias Nações Unidas e o seu Conselho de Segurança têm dado uma imagem de inoperância e paralisia que impedem a responsabilidade da gestão global.

Talvez por isso alguns não estranham que um dos conhecidos ideólogos dos neo-conservadores norte-americanos, Richard Perle, tenha afirmado que a ONU caiu em simultâneo com a estátua derrubada de Saddam Hussein. E fez o balanço dos fracassos do Conselho de Segurança, imobilizado pelo direito de veto durante as longas décadas da guerra fria. O que ele omite é que, justamente terminada a guerra fria, parecia existirem melhores condições para o funcionamento do sistema geral de segurança e para o estabelecimento de consensos nas plataformas multilaterais. A multiplicação das missões de paz das Nações Unidas, por vezes com evidente sucesso, é apenas um sintoma deste novo ambiente que se procurava afirmar. Essas esperanças foram deitadas por terra pela presente Administração norte-americana.

Como disse de início, ela tem prosseguido uma política que leva à demolição do edifício da “comunidade internacional”. Ao fazê-lo, contraria as tendências “pesadas” que vimos afirmarem-se como obrigatórias e põe em risco a regulação multilateral das questões globais.

A posição norte-americana

Não se pense que estamos apenas perante mais um episódio de violação do direito internacional ou de desrespeito pontual por normas consagradas. Estamos habituados a desvios, infracções, impunidades de toda a espécie. Mas agora, a gravidade da actual orientação norte-americana reside na postura de princípio, confirmada por uma actuação continuada e persistente. A tendência é clara e vai no sentido de abolir os alicerces de uma certa concepção da vida internacional, retirando às instituições multilaterais a função reguladora do sistema e confiando

explicitamente esse papel aos EUA e aos que, caso a caso, com eles se aliarem de modo subordinado.

Recapitulemos também os factos que comprovam esta orientação, recordando no essencial quatro tópicos: a rejeição sistemática de acordos internacionais; a tese da guerra preventiva; o princípio “a missão faz a coligação”; a desautorização do Conselho de Segurança.

a) A rejeição sistemática dos acordos internacionais está bem presente na nossa memória. A denúncia unilateral do Tratado ABM (limitando a instalação de sistemas de mísseis anti-mísseis) foi um sinal inequívoco pela sua carga simbólica, significando a insubmissão dos EUA ao princípio dos equilíbrios estratégicos e da segurança colectiva, a troco de uma supremacia militar que não reconhece limites e da preservação do território norte-americano como “santuário” supostamente invulnerável. A recusa de ratificação do Protocolo de Quioto foi apreendida generalizadamente como concessão aos interesses da indústria norte-americana em detrimento do ambiente global e dos interesses gerais da humanidade. A resistência à proibição das minas anti-pessoal, pelo adiamento da adesão à Convenção de Otava, mostra a insensibilidade aos objectivos de desarmamento negociado e de humanização dos conflitos militares. A recusa do Tribunal Penal Internacional e a negociação bilateral de impunidade a cidadãos americanos representaram um golpe profundo numa instituição que os próprios EUA tinham contribuído para instalar, traduzindo o não reconhecimento de uma jurisdição internacional e privando a comunidade das nações de um instrumento supletivo de punição de crimes contra a humanidade.

b) A tese da guerra preventiva tem sido igualmente objecto de generalizada análise crítica. A posição assumida em 17 de Setembro de 2002 através do documento “The National Security Strategy of the United States” constitui doutrina a legitimar uma acção militar antecipatória. Nessa medida, ela contraria toda a tradição ocidental em torno do tema da “guerra justa”, bem como a letra e o espírito da Carta das Nações Unidas. Ao arrepio das tendências que pareciam apontar para uma conquista adquirida, no sentido da abolição da força e da ameaça de força no relacionamento entre os Estados, a nova tese americana provoca um recuo de décadas e reintroduz de maneira dramática a militarização da vida internacional. Como é sabido, foi a doutrina invocada para justificar a agressão contra o Iraque, tido como ameaçador e digno de ser atacado por antecipação; acabada a guerra e verificada a ausência de ameaça, a interpretação do princípio é levada ao extremo: a guerra preventiva pode ser travada não só contra uma ameaça potencial, mas contra um inimigo que possa vir a ter essa intenção...

c) Quanto ao princípio “a missão faz a coligação”, ele tem sido defendido em teoria e aplicado com exactidão nas duas últimas guerras norte-americanas, no Afeganistão e no Iraque. No primeiro caso, apesar da disponibilidade da NATO para intervir ao abrigo do art.º 5.º, a acção militar foi travada por uma coligação “ad hoc”, à margem de qualquer aliança permanente. No caso do Iraque, deu-se um surpreendente estreitamento dos aliados disponíveis, praticamente limitados ao Reino Unido e à Austrália, alienando mesmo a solidariedade de outros aliados tidos por seguríssimos, como o Canadá ou a Turquia. As coligações transformam-

se assim numa possibilidade “à la carte”, ao sabor das circunstâncias e dos oportunismos. Passando um pouco despercebido, este padrão de conduta por parte dos EUA significa um rude golpe no tradicional sistema de alianças (ferindo de morte a própria NATO) e, sobretudo, nas plataformas multilaterais de toda a espécie.

d) A desautorização do Conselho de Segurança é porventura a face mais visível da demolição do edifício da “comunidade internacional”. Os factos estão ainda bem presentes e demonstram que os EUA tentaram, sem qualquer sinceridade, a legitimação das Nações Unidas para a sua política de agressão militar e de imposição hegemónica, mas que desafiaram a autoridade daquela instituição, de modo talvez irremediável. Episódios inacreditáveis, como o da confiscação do relatório iraquiano sobre desarmamento, ou a manipulação grosseira sobre a existência de armas de destruição em massa, ficarão para a história como actos particularmente indignos. E o mais inacreditável é que a mentira organizada é agora reconhecida impunemente por altos responsáveis da Administração. Basta ver uma inofensiva notícia surgida na edição do jornal PÚBLICO de 30 de Maio de 2003: «Entrevistado pela “Vanity Fair”, o secretário adjunto de Rumsfeld, Paul Wolfowitz, admitiu, entretanto, que os arsenais proibidos não foram a principal razão para o conflito liderado pela Administração do Presidente George W. Bush. “Por razões burocráticas centrâmo-nos numa questão, as armas de destruição maciça, porque era o único motivo sobre o qual todo o mundo se poderia entender”, explica». Fica a pergunta acerca da natureza das “razões burocráticas”...

Estes quatro tópicos necessariamente sucintos apontam na mesma direcção que é a do verdadeiro atentado em curso contra a “comunidade internacional”. Paradoxalmente, em nome da civilização ocidental assistimos à tentativa de destruição de uma “atmosfera” para a qual ela tanto contribuiu. Pode mesmo perguntar-se se é verdadeira a afirmação de Michael Glennon na “Foreign Affairs” de Maio-Junho, segundo o qual está a ocorrer a liquidação da “monumental experiência internacionalista do século XX”, que procurava “submeter o uso da força ao reino da lei”.

Confirme-se ou não esta previsão, a verdade é que as Nações Unidas estão reféns dos EUA, a NATO diminuída e desprezada, a União Europeia profundamente dividida ao ver enterrada a sua ambição de política externa comum. Como tem sido abundantemente referido, a fragilização das organizações multilaterais é um factor de crise sem paralelo na vida internacional. Um dilema então se coloca: ou se procede a uma renegociação relativa à ordenação do sistema mundial, incluindo a reforma das Nações Unidas e a obtenção de novos consensos quanto às regras do jogo da convivência internacional; ou há uma ruptura pela imposição hegemónica e unilateral dos interesses americanos e não estamos ainda em condições de avaliar os riscos de tal caminho.

Alguns formulam este dilema em termos de oposição EUA *versus* Europa, ora assimilando ligeiramente os primeiros a Marte e a segunda a Vênus, ora servindo-se da história do pensamento para contrapor a Europa kantiana aos Estados Unidos hobbesianos.

A Europa situar-se-ia na corrente liberal e porventura “pós-nacional”, onde as velhas potências, cansadas das guerras que secularmente travaram entre si, optaram por regimes democráticos, modelos sociais avançados, organizações de integração regional, mercados alargados e moeda única, soberanias partilhadas, sistemas de segurança colectiva e, em geral, tendência para a abolição da guerra. Os ideais de Kant para uma federação democrática dos povos e para a instauração da “paz perpétua” estariam a encontrar na Europa a sua materialização histórica.

Visto dos Estados Unidos, pelo contrário, o velho continente estaria em processo de decadência e os ideais apregoados mal disfarçavam esse declínio. Demograficamente debilitada, economicamente secundarizada, politicamente submetida, militarmente insignificante, a Europa teria de se render à visão “realista” do mundo, a visão de Hobbes para quem a vida internacional, na ausência de poder regulador, vive em estado de anarquia, submetida à lei do mais forte, dominada justamente pela correlação de forças. Em vez de confiar nas instituições multilaterais, trata-se de afirmar unilateralmente os seus interesses. Em vez de plataformas de consenso, a imposição hegemónica. Em vez de resolução pacífica de conflitos, o rearmamento exponencial e a militarização da vida internacional.

Mesmo aqueles que são adeptos dos ideais kantianos tendem agora, neste pós-segunda-guerra do Iraque, a olhar com uma retrospectiva complacência para a intervenção militar. Afinal, as “coisas correram razoavelmente bem”, a guerra foi demasiado assimétrica, não houve refugiados nem grande número de baixas, o ditador foi deposto, o roteiro de paz para a Palestina está em marcha, daqui a uns anos veremos as vantagens para a região... Uma tal complacência mostra como é eficaz a hipnose colectiva a que estamos sujeitos, levando-nos a esquecer ou subestimar a deliberada falsidade dos argumentos invocados, o reiterado desprezo pela lei internacional, o sistemático encobrimento dos interesses geo-económicos e geoestratégicos, a gravidade da ocupação militar de um país soberano.

Ainda o 11 de Setembro

Os defensores da posição norte-americana acusam com frequência os seus críticos de omitir a reflexão em torno do 11 de Setembro de 2001, pois seria esse o acontecimento fundador da nova ordem e o deixá-lo na sombra impede a compreensão de tudo o resto. A política da Administração George W. Bush só é inteligível à luz desse facto.

Pode duvidar-se do acerto deste ponto de vista. A lógica anti-multilateralista e militarista já estava presente antes do 11 de Setembro, como antes dele os sectores neo-conservadores preconizavam ardentemente a agressão ao Iraque. Logo, não há lugar para uma correlação causa-efeito entre os elementos em presença. É verdade que os incidentes, nunca cabalmente explicados, do antrax permitiram uma associação, logo desfeita, do Iraque ao terrorismo internacional (parece que as células de antrax teriam sido geneticamente modificadas em laboratórios americanos). Por outro lado, a ligação Saddam Hussein-Bin Laden foi

exaustivamente tentada, sem êxito. Mas é bom regressarmos à reflexão sobre o 11 de Setembro à luz do anteriormente desenvolvido.

Considero que os Estados Unidos perderam uma ocasião soberana de acusar os responsáveis pelos atentados terroristas perante o Tribunal Penal Internacional (o que não puderam fazer por não reconhecerem esta jurisdição). Gozavam de uma indiscutível solidariedade mundial e os atentados de que foram vítimas configuraram um verdadeiro crime contra a humanidade (mesmo que tecnicamente esta qualificação possa ser duvidosa), não apenas pelo número de vítimas civis inocentes como sobretudo pelo aviltamento da condição humana que representou a utilização de pessoas vivas como projecteis mortíferos. A solução seria não uma intervenção militar unilateral, mas um mandato de captura internacional para a detenção dos criminosos, não no vergonhoso campo de Guantánamo, mas à ordem do Tribunal internacional.

Alguns consideram idealista tal solução e contrapõem a eficácia da força na operação contra o Afeganistão. Eis um dossier longo, impossível de abrir agora com desenvolvimento. Mas a verdade é que segundo os relatórios credíveis e as notícias que furam o muro de silêncio, a deposição do regime taliban não significou o sucesso da intervenção militar: o governo de Karzai a custo controla Cabul, a generalidade das províncias do país está a ser gerida por chefes tradicionais apoiados por milícias tribais, os dois líderes mais procurados continuam fugidos, a Al-Qaeda está aparentemente mais dispersa e portanto menos controlável, porventura mais perigosa.

A dúvida sobre a eficácia da solução militar é pertinente. O desprezo pela jurisdição internacional não compensou do ponto de vista dos pretendidos objectivos políticos. Aliás, uma agenda internacional centrada na prioridade à luta anti-terrorista está a fracassar e isso é verdadeiramente preocupante, merecendo uma reflexão aprofundada sobre a excessiva confiança no uso da força.

Como vimos, também a intervenção no Iraque foi assimilada à campanha anti-terrorista. Algumas semanas decorridas sobre o seu termo, verifica-se o recrudescimento da criminalidade violenta e internacionalizada. Basta ver que na recente semana entre 11 e 19 de Maio de 2003 ocorreram nada menos que 27 atentados terroristas contra objectivos ocidentais, russos e israelitas, em países tão diferentes como a Arábia Saudita, o Yémen, o Paquistão, Israel, Marrocos, a Chechénia e o Kénia.

A espiral da violência segue assim o seu curso. Talvez se torne evidente que a lógica militarista, o culto de Marte e o “realismo” de Hobbes estejam historicamente condenados, em nome de um edificio institucional e de uma agenda mundializada, no âmbito da “comunidade internacional”.

Lisboa, 30 de Maio de 2003