



# Aprofundar a democracia a nível mundial

*Com o 11 de Setembro, quebrou-se uma ilusão: que podemos beneficiar da boa vida do Ocidente, independentemente da situação do resto do mundo... Os dentes do dragão estão enterrados no solo fértil de males não corrigidos, de conflitos deixados em aberto durante anos, de estados fracassados, da pobreza e da privação.*

– Tony Blair, Primeiro-Ministro do Reino Unido<sup>1</sup>

Tem sido dito que os ataques terroristas de 11 de Setembro marcaram o fim da era pós-guerra fria. Da noite para o dia, um vasto conjunto de desafios mundiais em ebulição veio à superfície, e a comunidade internacional encontrou-se num território novo e desconhecido.

Nos primeiros meses depois dos ataques, a esperança era que a tragédia comum uniria o mundo. E fê-lo, de várias formas. Em Março de 2002, A Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, México, inverteu o declínio do pós-guerra fria em ajuda aos países em desenvolvimento. Meses antes, um acordo obtido na conferência ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Doha, Catar, deu uma nova vida às negociações multilaterais sobre o comércio, evitando o impasse que encerrou o anterior encontro ministerial em Seattle, Washington.

Estes desenvolvimentos trazem a esperança de que os próximos anos marquem uma nova era na tomada de decisão mundial. Mas, existem também razões para temer uma fragmentação ainda maior e um maior enfraquecimento das instituições internacionais. A guerra contra o terrorismo e a violência crescente no Médio Oriente, arriscam-se a criar novas linhas de fractura mundiais. Os estados mais poderosos do sistema internacional não estão a esforçar-se, consistentemente, para obter abordagens multilaterais para as questões da segurança internacional. E eventos não relacionados – o colapso da Enron nos Estados Unidos, a instabilidade na Argentina – ajudam à in-

quietação mundial sobre as regras e instituições subjacentes ao comércio mundial. Económica e politicamente, a frustração dos países em desenvolvimento sobre a distribuição enviesada do poder mundial nunca foi tão grande.

Este ambiente global de alerta, surge depois de um período notável de mudança e de sorte muito diversa. Os anos 1990 começaram com grandes promessas, com o fim da guerra-fria anunciando uma nova era. Um mundo despedaçado pelas divisões ideológicas tinha de ser integrado pelos mercados e pela tecnologia. Houve uma vaga de novas democracias, uma prosperidade sem precedentes na América do Norte e Europa Ocidental e um dinamismo tecnológico excepcional – mais evidente na tecnologia da informação e comunicações e nas revoluções do genoma humano. O desenvolvimento avançou também, notavelmente, nos dois maiores países do mundo em desenvolvimento, China e Índia.

Mas, se alguns países em desenvolvimento tiveram bons desempenhos – quer economicamente, quer no alargamento das liberdades políticas – a última década assistiu também a vários retrocessos: a pior praga da história humana, como é a mortandade provocada pela SIDA, ultrapassou a da peste bubónica, na Europa, durante a Idade Média<sup>2</sup>. Uma das piores fomes de sempre, na Coreia do Norte. Conflitos graves em mais de 50 países<sup>3</sup>. Períodos de forte instabilidade nos sistemas financeiros dos mercados emergentes. E aumentos bruscos das desigualdades sociais e económicas, incluindo aumentos súbitos da pobreza em países como o Afeganistão e o Paquistão.

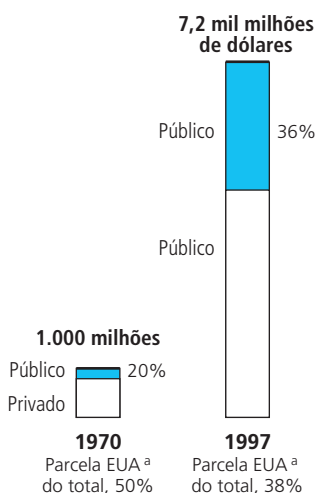
As regras de comércio funcionam, em geral, contra os produtos dos países em desenvolvimento, como os agrícolas e os têxteis, e não conseguem restringir os abusos proteccionistas dos países industrializados. Em média, as tarifas sobre importações provenientes dos países em desenvolvimento são quatro vezes mais altas que as aplicadas às importações provenientes de outros países industrializados. E os países industriali-

*Económica e politicamente, a frustração dos países em desenvolvimento sobre a distribuição enviesada do poder mundial nunca foi tão grande*

FIGURA 5.1

**Fluxos crescentes de fundos de desenvolvimento através das organizações não governamentais**

Financiamento das ONG para as economias em desenvolvimento



Nota: Inclui contribuições da ajuda pública ao desenvolvimento para as ONG e donativos da ajuda pública ao desenvolvimento através das ONG.  
a. Média das contribuições públicas e privadas.  
Fonte: Lindenber e Bryant 2001

zados concedem cerca de mil milhões de dólares por dia de subsídios à agricultura – mais de seis vezes do que gastam em ajuda pública ao desenvolvimento para os países em desenvolvimento<sup>4</sup>.

Em face destes desafios, protestos e gritos de frustração têm chegado às ruas, quer nos países industrializados, quer nos países em desenvolvimento, reflectindo preocupações de que as pessoas e países marginalizados e menos poderosos estejam a ser prejudicados, devido à forma como são geridos a segurança mundial e os assuntos económicos. Estes protestos nascem de diferentes interesses e têm agendas diferentes. Mas, são sintomáticos de uma crença quase universal de que a cooperação mundial deve desenvolver melhor trabalho na prevenção e gestão de uma série de questões – especialmente aquelas que afectam as pessoas dos países em desenvolvimento. Tal crítica põe em evidência as instituições e a tomada de decisão mundiais – e a necessidade de as tornar mais inclusivas, democráticas e eficazes.

Não existe nenhuma governação do mundo que possa ser tornada mais democrática. Mas, há dois elementos que podem tornar os acordos mundiais mais eficazes e mais reflexivos dos ideais democráticos:

- Primeiro, um maior pluralismo – aumentando o espaço dos intervenientes não estatais, para que possam influenciar as políticas e tornar os intervenientes poderosos mais responsáveis.
- Segundo, organizações internacionais mais democráticas – aumentando a representação, transparência e responsabilidade na tomada de decisão.

**PLURALISMO E DEMOCRACIA MUNDIAL: O PAPEL DAS CAMPANHAS DA SOCIEDADE CIVIL E DOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO MÚLTIPLA**

Ao longo dos últimos 20 anos, têm havido uma explosão nas redes transnacionais da sociedade civil. A primeira organização não governamental (ONG) internacional registada, a Sociedade Anti-escravatura, formou-se em 1839, e até 1874 havia 32. Mas, houve um aumento impressionante no século XX, com o número de ONG internacionais a crescer de 1.083, em 1914, para mais de 37.000, em 2000. Perto de um quinto das ONG internacionais actuais formou-se depois de 1990 (quadro 5.1)<sup>5</sup>. E, em todo o mundo, existem mais de 20.000 redes de ONG transnacionais. Esta revolução equipara-se, de muitas formas, ao rápido crescimento dos negócios mundiais durante o mesmo período.

De acordo com a União das Associações Internacionais, a participação em ONG internacionais aumentou mais depressa nas regiões de rendimento baixo e médio do que nas regiões de rendimento elevado, registando-se os maiores aumentos na Ásia e na Europa do Leste<sup>6</sup>. No Nepal, o número de ONG registadas cresceu de 220, em 1990, para 1.210, em 1993, na Tunísia, de 1.886, em 1988, para 5.186, em 1991. Em 1996, o maior estudo de sempre sobre organizações não lucrativas encontrou mais de um milhão destes grupos na Índia e 210.000 no Brasil<sup>7</sup>. O fluxo de recursos através das ONG internacionais aumentou também substancialmente, crescendo mais de sete vezes nas últimas três décadas (figura 5.1).

Em resultado, está a surgir uma nova política mundial, com potencial para desencadear a mudança e a inovação. Uma característica significativa destes novos movimentos é a pressão que eles exercem sobre os políticos e as organizações dos países industrializados, para responderem às necessidades dos países em desenvolvimento. Em 1992, foi lançada uma campanha internacional para eliminar as minas terrestres. Poucas pessoas previram o seu sucesso. Contudo, em 1997, umas 1.400 ONG, em cerca de 90 países, conseguiram obter um Tratado para a Eliminação de Minas, assinado para proibir o uso, produção, comércio e armazenagem de minas terrestres antipessoais<sup>8</sup>. A campanha das minas terrestres aumentou a consciencialização e ajudou a monitorizar o cumprimento do tratado, sendo galardoada com o Prémio Nobel (ver a contribuição especial da Embaixadora da Campanha, Jody Williams).

*JUBILEU 2000*

A crescente dívida dos países muito pobres tem provocado uma afronta moral em todo o mundo – afronta canalizada a favor de um movimento efectivo pela redução da dívida, pela campanha do Jubileu 2000. A campanha pressionou os políticos dos países industrializados, através de acções cívicas e de protesto em países africanos, asiáticos e latino-americanos sobre os efeitos devastadores da dívida crescente sobre as suas perspectivas de desenvolvimento. A campanha mundial alargou, assim, as vozes de diversos grupos em todo o mundo – e coordenou-os num movimento global.

O Jubileu 2000 teve o seu início na Universidade de Keele (em Staffordshire, Reino Unido) em 1990, quando foi proposta uma campanha sobre o pro-

blema crescente da dívida dos países em desenvolvimento. O Jubileu 2000 foi lançado em 1996.

Em 1997, a Confederação Internacional dos Sindicatos Livres – representando 137 países e 124 milhões de trabalhadores – aprovou o carta do Jubileu 2000, depois do Banco Mundial ter anunciado que, em apenas um ano, a dívida dos países em desenvolvimento tinha aumentado mais de

7%<sup>9</sup>. A União Internacional dos Médicos – uma poderosa organização internacional formada por eminentes professores de medicina – juntou-se à confederação, apoiando a campanha do Jubileu. As duas organizações trabalharam, posteriormente, para o lançamento do Jubileu 2000 em Espanha, coordenando os esforços das ONG espanholas.

QUADRO 5.1

**As ONG internacionais cresceram rapidamente nos anos 1990**

Objectivo	1990	2000	Crescimento (percentagem)
Cultura e Recreio	2.169	2.733	26,0
Educação	1.485	1.839	23,8
Investigação	7.675	8.467	10,3
Saúde	1.357	2.036	50,0
Serviços Sociais	2.361	4.215	78,5
Ambiente	979	1.170	19,5
Desenvolvimento económico, infra-estruturas	9.582	9.614	0,3
Lei, políticas e apoio jurídico	2.712	3.864	42,5
Religião	1.407	1.869	32,8
Defesa	244	234	-4,1
Política	1.275	1.240	-2,7
Total	31.246	37.281	19,3

Fonte: Anheier, Glasius e Kaldor 2001.

**CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL**

**Eliminar as minas terrestres em sociedades devastadas pela guerra**

Os movimentos sociais internacionais têm crescido significativamente nos últimos anos e estão a influenciar crescentemente as políticas mundiais. Esta tendência é evidente no enorme e inesperado sucesso da Campanha Internacional para a Eliminação de Minas Terrestres, entre o seu lançamento, em 1992, e a assinatura do Tratado de Eliminação de Minas, em 1997, que proíbe o uso, produção, comércio e armazenagem de minas terrestres antipessoais

Na sua curta vida, o Tratado – assinado por 143 países e ratificado por 123 – tem tido um impacte significativo em todo o mundo. Mais de 25 milhões de minas armazenadas foram destruídas. A produção de minas terrestres caiu significativamente e o comércio de armas quase desapareceu. Os recursos para a eliminação de minas e para a assistência às vítimas têm aumentado. Mais importante, o número de novas vítimas de minas está a diminuir em muitos países. Além disso, o movimento de eliminação continua a ganhar impulso.

A sociedade civil mundial – umas 1.400 organizações não governamentais, de cerca de 90 países, que formam a Campanha Internacional para a Eliminação de Minas Terrestres – foi responsável pelo aumento da consciência pública e conduziu o movimento que resultou no Tratado para Eliminação de Minas. Trabalhando com os governos, a campanha saiu do quadro diplomático normal e formulou o Tratado em apenas um ano.

A campanha reconheceu a assinatura do Tratado, em 1997, como o início do verdadeiro trabalho para eliminar as minas terrestres. Ela sabia que, para a execução plena e o cumprimento do Tratado, continuavam a ser necessárias es-

tratégias inovadoras para sustentar as suas parcerias e manter o impulso. Para além de continuar a defesa mundial da eliminação das minas terrestres, a campanha criou outro poderoso instrumento para fazer avançar os seus esforços – o Monitor das Minas Terrestres, que utiliza 120 investigadores em todo o mundo para monitorizar o Tratado e outros aspectos do problema das minas terrestres. O *Landmine Monitor Report*, publicado anualmente, apresenta as linhas básicas em relação às quais se mede o progresso na eliminação das minas terrestres.

A Campanha Internacional para a Eliminação das Minas Terrestres e o seu Monitor das Minas Terrestres mostraram o papel essencial que a sociedade civil pode desempenhar na mudança das políticas mundiais e na monitorização do cumprimento das políticas acordadas. A campanha reconhece que a sociedade civil não substitui o governo. Mas uma governação verdadeiramente democrática deve fornecer a sede para a sociedade civil advogar a mudança e assegurar a responsabilidade na obtenção dessa mudança.



**Jody Williams,**  
*Embaixadora da Campanha,  
 Campanha Internacional para a Eliminação  
 de Minas Terrestres*

*Pressionando decisores políticos influentes, instituições financeiras internacionais e outros, o Jubileu 2000 encontrou aliados como a estrela de rock Bono*

Campanhas nacionais começaram a florescer em todo o mundo. Durante o mesmo ano, organizações como os Amigos da Terra, Testemunhas pela Paz, Pão para o Mundo, a Conferência dos Bispos Católicos, as Igrejas Metodista, Menonista e Presbiteriana, a campanha Cinquenta Anos Chegamos e os Hóspedes Temporários lançaram o Jubileu 2000 nos Estados Unidos e pressionaram fortemente o Congresso Americano para apoiar o alívio da dívida. Em 1999, havia 31 campanhas nacionais<sup>10</sup>.

Pressionando decisores políticos influentes, instituições financeiras internacionais e outros, o Jubileu 2000 encontrou aliados como a estrela de rock Bono (ver o contributo especial do líder dos U2). Estes esforços desempenharam um papel importante na obtenção de concessões para a redução da dívida, por parte dos países do G-7, incluindo um alargamento da iniciativa para os países pobres fortemente endividados (PPFE) e compromissos bilaterais para anulação da dívida, por parte de países como os Estados

Unidos. A campanha das ONG foi facilitada pelo crescente reconhecimento do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, de que a redução da dívida é essencial para revitalizar o desenvolvimento de muitos países.

#### *A CAMPANHA PELOS MEDICAMENTOS ESSENCIAIS*

Por volta de 1996, os inibidores protésicos e a terapia tripla para doentes com SIDA reduziram significativamente as mortes nos países em que os doentes podiam pagar os 10.000 a 15.000 dólares, por ano, necessários para o tratamento. Ao mesmo tempo, um conjunto de ONG internacionais ficaram preocupadas com o impacto que o acordo da OMC sobre Direitos da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS) iria ter sobre os preços e sobre o acesso a medicamentos vitais. Em Outubro de 1996, a Acção Internacional para a Saúde, uma rede de trabalhadores de saúde pública

### CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL

#### O papel do Jubileu 2000 na redução da dívida

Muitas coisas sobre o século XXI são bizarras. O facto das pessoas ouvirem as estrelas de rock falar de política. O facto de a vossa filha, se nascida no Malawi, ter poucas hipóteses de chegar ao 5.º aniversário – mas, se nascida nos Estados Unidos, poder, provavelmente, chegar aos 80.

Os factos que nos chocam devem fazer-nos zangar e, também, inspirar-nos para sermos corajosos. Se se espera que toda a gente, nascida em Accra ou em Albuquerque, seja capaz de atingir o seu pleno potencial, então, as imensas desigualdades estruturais que definem o nosso mundo têm de ser quebradas.

O movimento do Jubileu 2000 mostrou o que pode acontecer quando se reúnem forças. Milhões apontaram o caminho que todos nós devemos seguir. Gente vulgar de todo o mundo exprimiu as suas preocupações sobre a injustiça económica mundial – dívidas impagáveis e injustas – alterando, desse modo, a política dos países ricos a favor dos países pobres.

As pessoas dos países ricos disseram que não queriam o dinheiro de volta; as pessoas dos países pobres disseram que os benefícios deviam ser usados para reduzir a pobreza. As associações de estudantes e as associações de mães uniram-se às mães, na Zâmbia e aos pais, no Peru. Vinte e quatro milhões de pessoas, de mais de 60 países, assinaram a maior petição do mundo, utilizando canetas, lápis, polegares e computadores. Onde estas pessoas lideraram, os políticos começaram a segui-las.

O movimento fez história – embora não em termos de conseguir, de facto, um cancelamento suficiente da dívida. Para isso, ainda estamos todos a trabalhar. Mas, em termos

da simples força das pessoas que se juntam para pressionar os governos – ricos e pobres – a serem mais sensíveis e mais responsáveis.

Temos de informar e ouvir os mais necessitados, sobre a forma como podem ser apoiados. No Uganda, as escolas que utilizam dinheiro libertado pela redução da dívida possuem quadros nas paredes pormenorizando o modo como o dinheiro é gasto – para que os alunos e os pais verifiquem. A Rede da Dívida do Uganda, por sua vez, recebe financiamento oficial para garantir que o dinheiro do alívio da dívida é bem gasto à escala nacional. Esta óptima prática deve ser copiada muito mais amplamente, e mostra como a responsabilidade e a transparência podem fortalecer a democracia.

Os movimentos de pessoas nos países ricos devem ajudar a dar voz aos líderes democraticamente eleitos dos países pobres e aos grupos da sociedade civil. Aos países ricos não deve ser permitido dar ordens apenas porque têm o poder. Alguns de nós, estão bem colocados para desenvolver e amplificar a melodia – por maior democracia, responsabilidade e transparência – mas o coro tem de ser mais forte. Os indivíduos, comunidades e instituições têm de andar rapidamente. Está demasiado em jogo para que o silêncio seja a opção de alguém.



**Bono**  
U2

com membros em mais de 70 países, efectuou o primeiro encontro das principais ONG sobre o assunto. Rapidamente, a Acção Internacional para a Saúde e o grupo de pressão CPTech, sediado nos Estados Unidos, formaram uma coligação e começaram a fazer campanha pelo acesso atempado aos medicamentos, sendo um objectivo fulcral remodelar os acordos de comércio para apoiar os objectivos de saúde pública. Pouco tempo depois, os Médicos Sem Fronteiras juntaram-se à coligação.

A África do Sul tornou-se um centro da campanha quando, em Julho de 1997, a sua nova Lei dos Medicamentos foi posta em causa pelas empresas farmacêuticas dos Estados Unidos. A África do Sul queria avançar com um projecto de lei que propunha cumprir objectivos bastante modestos: autorizar importações paralelas de medicamentos e de medicamentos genéricos de substituição. Mas, as grandes empresas farmacêuticas dos Estados Unidos opuseram-se severamente às medidas de comércio paralelo e reclamaram que as medidas sobre medicamentos genéricos de substituição violavam as medidas do acordo TRIPS. Dando peso às ameaças das empresas farmacêuticas, o governo dos Estados Unidos começou a pressionar o governo da África do Sul para rejeitar ou modificar o projecto de lei.

Em 1998, a Organização Mundial da Saúde (OMS) tornou-se também um centro de atenção, quando o Ministro da Saúde do Zimbabwe apresentou uma resolução ao seu executivo ministerial, pedindo aos membros que aprovassem uma revisão da estratégia dos medicamentos. A intenção era assegurar que a saúde pública, mais do que os interesses comerciais, teria a primazia nas políticas farmacêuticas e de saúde, e rever as opções do Acordo TRIPS para salvaguardar o acesso a medicamentos essenciais. A resolução foi delineada com um significativo contributo do grupo de campanha das ONG.

A resolução da OMS criou uma agitação na indústria farmacêutica. Em poucas semanas, 37 empresas farmacêuticas processaram o governo sul-africano pela sua nova Lei dos Medicamentos e, ao mesmo tempo, pressionaram os seus governos (Estados Unidos e países da União Europeia) para se oporem à nova resolução da OMS. Embora a OMS viesse a adoptar uma estratégia dos medicamentos revista, em Janeiro de 2001 as empresas farmacêuticas reactivaram o seu litígio contra o governo sul-africano – fortalecendo uma ampla campanha das ONG pela preservação do acesso aos medicamentos essenciais.

Por exemplo, a Oxfam anunciou uma campanha exigindo que a Glaxo se retirasse da questão da África do Sul e reduzisse os seus preços. A publicidade adversa e a pressão do governo forçaram as empresas farmacêuticas a retirar o seu caso e a compensar o governo sul-africano pelos seus projectos legítimos (caixa 5.1).

Entretanto, a campanha começou a procurar fornecedores de genéricos de medicamentos essenciais para o HIV/SIDA. Uma empresa farmacêutica da Índia, a CIPLA, chegou a acordo com os Médicos Sem Fronteiras para fornecer aos países africanos medicamentos a 350 dólares ano por paciente. Esta mudança transformou a imoralidade da retenção de medicamentos que salvam vidas numa opção real – pressionando fortemente os políticos da Europa e América do Norte, assim como as principais empresas farmacêuticas e o regime TRIPS.

Em Novembro de 2001, a conferência ministerial da OMS, em Doha, adoptou a declaração sobre o acordo TRIPS, pedindo aos países membros que o executassem de forma a proteger a saúde pública e a promover o acesso de todos aos medicamentos. A declaração dá aos países a liberdade de escolher as razões para a concessão de licenças obrigatórias e o direito de determinar aquilo que constitui uma necessidade nacional, ou uma circunstância urgente. A declaração também dá aos países membros menos desenvolvidos o prazo de 2016 para executarem o acordo TRIPS para as farmacêuticas, e tem em conta a possibilidade de alargamentos posteriores. Embora isto tenha sido um importante passo para facilitar o acesso a medicamentos essenciais, a campanha continua em plena actividade. A declaração não resolveu muitas questões, nomeadamente as medidas para ajudar países sem capacidade de produção a conseguir acesso a medicamentos genéricos produzidos noutros países.

#### *A CAMPANHA PELOS DIREITOS HUMANOS INTERNACIONAIS E O TRIBUNAL CRIMINAL INTERNACIONAL*

Desde há muito que as relações internacionais se baseiam na soberania do estado e na imunidade da soberania – protegendo os estados e os seu líderes da interferência externa. No entanto, os crimes contra a humanidade, no século XX, conduziram a uma crença poderosa e universal de que há certos actos pelos quais os indivíduos têm de ser responsabiliza-

*Os crimes contra a humanidade, no século XX, conduziram a uma crença poderosa e universal de que há certos actos pelos quais os indivíduos têm de ser responsabilizados pela comunidade internacional*

## Acesso a medicamentos essenciais contra o HIV/SIDA – o que tornou a campanha bem sucedida? Do diário de campanha da CPTech

A campanha trabalhou de perto com os governos. As organizações não governamentais (ONG) ajudaram os governos dos países em desenvolvimento a estruturar políticas e iniciativas, ao mesmo tempo que pressionavam também os decisores políticos da União Europeia e dos Estados Unidos, onde estão sediadas as principais empresas farmacêuticas. Por exemplo, os activistas aconselharam o governo da África do Sul sobre a sua Lei dos Medicamentos e ajudaram o Zimbábwe a delinear a resolução que pedia à Organização Mundial de Saúde (OMS) a aprovação de uma revisão da estratégia dos medicamentos. Em Fevereiro de 1999, os membros da campanha dos EUA propuseram acrescentar uma medida às legislações africanas de comércio internacional, para cortar o financiamento às agências que pressionem os países africanos para adoptarem leis da propriedade intelectual que ultrapassem as exigências do acordo da Organização Mundial de Comércio sobre Direitos da Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPS). Em 1999, a CPTech, Acção Internacional para a Saúde e os Médicos Sem Fronteiras organizaram um *workshop* sobre o licenciamento obrigatório, em Genebra. A informação apresentada no *workshop* chocou as delegações dos países em desenvolvimento, inspirando uma coligação, cada vez melhor informada e determinada, das ONG e dos delegados dos países em desenvolvimento, para enfrentarem as políticas do comércio de medicamentos dos Estados Unidos e da União Europeia.

Os negociadores dos países em desenvolvimento especialistas e bem informados. As ONG trabalharam de perto com os países sul-africanos, que consideravam fundamental uma nova estratégia básica de medicamentos, para conter as pressões comerciais dos Estados Unidos e da União Europeia sobre as questões das patentes. O Dr. Olive Shisana, o principal negociador dos países africanos, era tenaz e muito

bem informado – lendo, com frequência, secções do acordo TRIPS e das decisões do licenciamento obrigatório dos Estados Unidos, aos negociadores dos Estados Unidos e da União Europeia, pouco informados. A estratégia final foi uma vitória quase completa para os países em desenvolvimento e ONG.

As ONG locais desempenharam um papel importante. Em Setembro de 1998, as ONG da Tailândia organizaram a primeira manifestação exigindo licenças obrigatórias para os medicamentos do HIV. Os esforços tailandeses foram parcialmente bem sucedidos: os reguladores tailandeses permitiram a concorrência pelo fluconazol e, em nove meses, o seu preço caiu de 200 baht, para 6,5 baht. A Campanha de Acesso ao Tratamento foi formada na África do Sul, nos fins de 1998, através de um processo semelhante.

Os activistas dos países industrializados foram mobilizados. Em 1999, a CPTech começou a fazer reuniões com os activistas da SIDA para discutir questões de patentes e de comércio – centrando-se nas crescentes disparidades entre países industrializados e países em desenvolvimento quanto ao acesso aos medicamentos. Poucos dos activistas estavam informados sobre o licenciamento obrigatório, ou sobre as pressões comerciais dos Estados Unidos sobre a África do Sul, Tailândia e outros países.

Os fabricantes de genéricos marcaram a diferença. As empresas farmacêuticas nos países em desenvolvimento desempenharam um papel essencial no processo. A CIPLA, da Índia, ofereceu substitutos genéricos de medicamentos para o HIV, a 350 dólares ano por cada tratamento – uma pequena fracção do preço cobrado pelas empresas ocidentais detentoras das patentes sobre os medicamentos. A pressão exercida pelos substitutos genéricos provenientes dos países em desenvolvimento transformou o debate.

O governo dos Estados Unidos alterou a sua posição. Na caótica conferência ministerial da OMC

de 1999, em Seattle, Washington, o Presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, anunciou uma mudança de política, afirmando que os cuidados de saúde e as políticas de comércio dos Estados Unidos iriam assegurar às pessoas dos países em desenvolvimento o acesso aos medicamentos necessários. E, depois do presidente George W. Bush assumir funções, em Janeiro de 2001, o novo negociador norte-americano do comércio chocou a indústria farmacêutica do país ao declarar que o governo não iria subverter a ordem do executivo Clinton e iria continuar a considerar a saúde pública nas questões relacionadas com o comércio e os direitos da propriedade intelectual. Uma crescente abertura dos meios de comunicação centrou-se no imperativo moral de proteger a saúde pública nos países em desenvolvimento.

A Comissão Europeia desempenhou um papel construtivo. Em 2000, a Comissão Europeia fez uma revisão alargada da sua política comercial de acesso aos medicamentos. Uma série de consultas às ONG e às empresas farmacêuticas trataram, quer das questões gerais, quer das questões técnicas, permitindo aos responsáveis pelo comércio da Comunidade Europeia clarificar questões e avaliar os diferentes argumentos. Estas discussões criaram o ambiente que, em 2001, conduziu à declaração de apoio da OMC à saúde pública, medicamentos essenciais e acordo TRIPS.

A publicidade adversa forçou as empresas farmacêuticas a retirar os seus processos. Em Março de 2001, o processo judicial que opunha as empresas farmacêuticas dos Estados Unidos e da União Europeia ao governo da África do Sul começou com vasta publicidade mundial. A petição dos Médicos Sem Fronteiras, via Internet, solicitando às empresas que retirassem a acção, recebeu cerca de 250.000 assinaturas – aproximadamente o mesmo número que os sul-africanos mortos pela SIDA, no ano anterior.

Fonte: Love 2002.

dos pela comunidade internacional. Tragicamente, a última década do século XX apresentou vários casos em que o consenso contra os criminosos de guerra foi posto à prova, em países como a Bósnia e Herzegovina e o Ruanda. Os mecanismos judiciais mundiais enfrentaram um desafio sem precedentes, porque a esmagadora maioria dos conflitos ocorreu dentro dos próprios estados.

À medida que cresceu a intervenção internacional nestes conflitos, houve uma inevitável procura de mecanismos judiciais para responsabilizar os que cometeram injustiças. Vários tribunais *ad hoc* tiveram um impacte importante sobre a lei internacional, incluindo o reconhecimento da violação como acto de genocídio e como crime contra a humanidade, passível de acção penal (caixa 5.2).

Campanhas pelos direitos humanos internacionais ficaram a dever o seu sucesso inesperado a associações voluntárias de cidadãos, agindo com base em valores e objectivos transnacionais. A Amnistia Internacional e o Observatório dos Direitos Humanos têm desenvolvido formas extremamente eficazes de influência sobre os governos, em especial para os direitos civis e políticos. Têm sido estabelecidas ligações entre as ONG internacionais, activistas locais e indivíduos e grupos que foram alvo de abusos governamentais. A informação tornou-se um instrumento de “poder suave”, porque muitos governos tinham relutância em ver a sua imagem embaciada por relatos objectivos, que não poderiam ser rejeitados como sendo propaganda hostil.

O aparecimento destas redes evoluiu até ao ponto em que é plausível colocar a emergência da “sociedade civil mundial” como uma constituinte de redes comprometida com a realização da justiça mundial sobre um conjunto de questões. A força desta nova dimensão da política mundial foi aumentada por uma capacidade flexível de introduzir relações de colaboração com os governos, na prossecução de objectivos comuns. A expressão melhor sucedida deste processo de colaboração conduziu ao estabelecimento do Tribunal Criminal Internacional.

Logo em 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas instruiu a Comissão do Direito Internacional para estudar a questão de um tribunal criminal internacional. Mas, a iniciativa não teve resultados durante várias décadas, devido à guerra-fria. Então, na sequência do estabelecimento de tribunais *ad hoc* para o Ruanda e para a antiga Jugoslávia, a Assembleia-Geral pediu à Comissão que apresentasse um projecto de estatuto para um Tribunal Criminal Internacional. Em 1996, a Assembleia Geral levou o processo um pouco mais longe, mandatando a conferência diplomática para procurar obter um acordo intergovernamental sobre a criação desse tribunal.

Realizada em Roma, em 1998, a conferência conduziu à adopção, na forma de tratado, do Estatuto de Roma do Tribunal Criminal Internacional. As organizações de direitos humanos da sociedade civil, em todo o mundo, mobilizaram apoio a favor do tribunal, fazendo campanhas nacionais e internacionais pela ratificação. O tribunal ultrapassou um marco central, em Abril de 2002, quando a 60.<sup>a</sup> ratificação foi recebida pelas Nações Unidas – a massa crítica necessária para criar o tribunal.

O Tribunal Criminal Internacional tem autoridade para processar o genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão (se conseguir uma definição aceite deste tipo de crime e as condições para a sua aplicação). O exercício de jurisdição criminal está limitado pela aceitação do princípio da complementaridade: o tribunal apenas pode actuar se os sistemas de justiça nacionais não conseguirem indiciar e processar os alegados culpados deste tipo de crime. Neste sentido, o tribunal internacional é uma segunda linha de protecção, com a segurança primária a ser estabelecida nos sistemas judiciais nacionais.

Continuam a existir enormes obstáculos ao Tribunal Criminal Internacional, incluindo a oposição de países poderosos, como os Estados Unidos e

CAIXA 5.2

### **Tornar a violação num acto de genocídio e num crime contra a humanidade – o tribunal do Ruanda**

Em 1998, o testemunho de uma mulher do Ruanda, identificada apenas por JJ, fez história jurídica – conduzindo ao primeiro caso em que a violação foi levada a tribunal como acto de genocídio e crime contra a humanidade. Jean-Paul Akayesu, presidente da Câmara de Taba, Ruanda, foi considerado culpado por ordenar, instigar e ser cúmplice de actos de violência sexual, num caso apresentado ao Tribunal Criminal Internacional do Ruanda.

A primeira pessoa processada por crimes de guerra por um tribunal militar internacional foi Sir Peter von Hagenbach, em 1474. A violação constava das acusações apenas porque von Hagenbach não informou a cidade, onde ele e os seus homens cometeram essas violações, que ela estava oficialmente ocupada. Levou bastante tempo até a violação se tornar uma acusação fundamental em julgamentos internacionais contra criminosos de guerra. As Convenções de Genebra dedicam apenas dois artigos especificamente à violação e só implicitamente a condenam, entre outros crimes, como “ultrajes à dignidade pessoal”, ou “tratamento desumano”. As Convenções não tratam a

violação como um crime de guerra, mas como um “grave abuso”.

A violação foi definida pela primeira vez como crime contra a humanidade, em 1996, nos estatutos do tribunal jugoslavo para os crimes de guerra. Esta definição tornou-a numa ofensa passível de acusação judicial, considerada bastante revolucionária. Mas, os activistas dos direitos humanos e grupos de mulheres queixaram-se que a categoria de “crime contra a humanidade” envolvia questões de prova difíceis. Assim, depois de meses de debate, a violação foi também incluída na categoria de “genocídio” – um conceito menos limitador. Nesse sentido, o tribunal jugoslavo preparou o caminho para o julgamento ruandês contra Akayesu, que foi inicialmente preso, em 1995, por acusações que não incluíam crimes sexuais. A condenação de Akayesu representa um passo fundamental na evolução da lei internacional e enviou uma importante mensagem, não apenas à comunidade internacional, mas também aos países em que, tal como colocou o Relator Especial das Nações Unidas sobre o Ruanda, “a violação é a regra e a sua ausência a excepção”.

Fonte: Neuffer 2001.

vários países da Ásia. Os Estados Unidos, que “não assinaram” o tratado e se retiraram em Maio de 2002, fazem objecção ao tribunal, porque receiam que cidadãos americanos sejam levados a julgamento através de um processo que consideram questionável. Estas controvérsias afectam questões como o financiamento e a independência judicial. Existem também dificuldades práticas para determinar se foi feita justiça a nível nacional. Além disso, tal como realçou a litigação sobre o antigo ditador chileno Augusto Pinochet, existe um apoio crescente ao exercício de jurisdição universal pelos tribunais nacionais: deter um indivíduo por indiciamento e acusação por crimes de estado, quando e onde quer que tenham ocorrido. Em teoria, isto poderia menosprezar o papel do Tribunal Criminal Internacional.

Mesmo assim, a criação de um tribunal internacional amplamente ratificado é uma inovação prometedora. O tribunal proporciona uma medida de protecção legal contra os piores abusos do poder estatal sobre as pessoas. Limita a soberania territorial quando torna os líderes responsáveis perante padrões externos. Tal responsabilidade pode ter um efeito dissuasor, ao mesmo tempo que fornece às vítimas dos crimes justiça e reparação punitiva. E estende as regras legais ao comportamento dos mais altos fun-

*O crescimento das campanhas transnacionais da sociedade civil vem a par com a emergência de novos processos multiparticipados, como uma nova característica importante do poder e tomada de decisão mundiais*

cionários – e àqueles que actuam sob a sua autoridade. Por todas estas razões, o tribunal internacional é um resultado importante para uma campanha na qual as ONG deram às Nações Unidas um apoio bem audível.

O crescimento das campanhas transnacionais da sociedade civil vem a par com a emergência de novos processos multiparticipados, como uma nova característica importante do poder e tomada de decisão mundiais. Em parte, isto deve-se ao reconhecimento de que a participação, o apoio público e o direito de propriedade, por parte de actores locais e de governos, é vital para que a cooperação internacional funcione. Mas, reflecte também um aumento nas aspirações da sociedade civil, académicos e grupos de negócios de se envolverem na política, a nível mundial.

Estes novos processos desafiam o tradicional modelo intergovernamental de relações internacionais. Chegam ao interior dos estados, envolvendo comunidades locais e pessoas afectadas. E também vão para além dos governos, até aos grupos, alianças e peritos transnacionais. Igualmente importante, os novos processos multiparticipados vão além de meras consultas, até a um papel mais activo para os actores não estatais no estabelecimento de agendas e na formulação e acompanhamento das políticas.

*A COMISSÃO MUNDIAL DAS BARRAGENS*

A Comissão Mundial das Barragens, que começou a funcionar em 1998, foi descrita como uma linha divisória nos novos processos mundiais. A Comissão é uma experiência em matéria de negociações multiparticipadas, com quatro comissários dos governos, quatro da indústria privada e quatro das ONG. Ela analisou a eficácia do desenvolvimento de grandes barragens e desenvolveu critérios, directrizes e padrões internacionalmente aceites para o planeamento, definição, avaliação, construção, funcionamento, acompanhamento e desactivação das barragens. As suas conclusões foram publicadas num importante relatório.

O processo da Comissão representa uma abordagem nova, inovadora e complexa, a um importante problema mundial (caixa 5.3). A Comissão estabeleceu padrões de referência significativos e normas, para incorporar as considerações ambientais. China, Índia e outros países grandes, criticaram alguns resultados, receando que a oposição à construção de barragens venha a dificultar os seus esforços para satisfazer as necessidades nacionais de energia. Mas a

Comissão promoveu um debate rico e com nuances sobre as reflexões ambientais.

Isto sublinha a lição da campanha a favor do Tribunal Criminal Internacional: que novos processos nem sempre criam consensos novos. Tal como com o Tribunal, um desafio fundamental para os apoiantes da Comissão é encontrar formas para se envolverem num diálogo construtivo com os seus opositores.

*ESTRATÉGIAS PARA A REDUÇÃO DA POBREZA*

O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial adoptaram um novo procedimento multiparticipado para criar estratégias para a redução da pobreza, no contexto dos programas de redução da dívida. Todos os países que reclamem redução da dívida, ao abrigo da última fase da iniciativa para os países pobres fortemente endividados (PPFE), devem adoptar uma Estratégia de Redução da Pobreza, ou uma estratégia interina, desenvolvida através de um processo amplamente participado. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial descrevem-no como um processo em que o país que pede o empréstimo e a sua população assumem a liderança, cabendo ao governo a preparação dos Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza, com a participação activa da sociedade civil, doadores e instituições internacionais. As instituições internacionais esperam que o processo venha a gerar ideias frescas sobre estratégias para obter crescimento participado e objectivos de redução da pobreza – e ajudar a desenvolver um sentido de propriedade e de empenho nacional para atingir aqueles objectivos.

O novo processo tenta assegurar que um conjunto mais amplo de participantes ganhe influência e partilhe o controlo sobre o estabelecimento de prioridades, tomada de decisão, afectação de recursos e acesso a bens e serviços públicos. Mas, o tipo de participação considerado tem implicações confusas para a governação democrática. Muito especialmente, o termo *participação* tende a referir-se a um amplo conjunto de interacções com participantes aos níveis governamental, nacional e local. Uma reunião intra-governamental num Ministério das Finanças conta como participação, da mesma forma que uma avaliação da pobreza participada ao nível da aldeia. Algumas interacções envolvem difusão da informação. Outras envolvem consulta. Em casos raros, a interacção envolve o tipo de planeamento colaborativo e de tomada de decisão, considerado na des-

### Deverão ser construídas grandes barragens?

Em 2000, a Comissão Mundial sobre Barragens lançou o seu relatório completo, *Barragens e Desenvolvimento*, para tratar da sua acrimoniosa discussão sobre a construção de grandes barragens. Os defensores das grandes barragens acreditam que elas são uma via eficiente e eficaz para satisfazer as necessidades de água e energia de uma sociedade, argumentando que os opositores sobrestimam a capacidade das alternativas para satisfazer as necessidades crescentes. Os apoiantes sustentam, igualmente, que uma tomada de decisão mais transparente, participada e publicamente responsável sobre as barragens pode ser proibitivamente dispendiosa. E acreditam que as decisões sobre os efeitos sociais e ambientais, de maior extensão, das barragens, são políticas – e deveriam ser resolvidas através do processo político, não através de um processo de tomada de decisão de um projecto específico.

Os que se opõem às grandes barragens argumentam que os governos as constroem sem um pleno reconhecimento dos seus custos sociais e ambientais. Sustentam, também, que os grupos favoráveis às barragens subvalorizam os meios alternativos para satisfazer as necessidades de água e energia da sociedade. E acreditam que a tomada de decisão e as operações das barragens propostas não são transparentes e não dão oportunidades de participação às pessoas afectadas pelos projectos.

O relatório da Comissão Mundial sobre Barragens consigna estas e outras questões e apresenta uma estrutura para a tomada de decisão baseada em sete prioridades estratégicas: obter a aceitação pública,

avaliar todas as opções disponíveis, tratar das barragens existentes, sustentar os rios e os modos de vida, reconhecer direitos e benefícios conjuntos, garantir a concordância e partilhar os rios pela paz, desenvolvimento e segurança. O relatório propõe a adopção de uma abordagem com base nos direitos, em consonância com a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento e a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.

O debate sobre as barragens reflecte divisões mais profundas na comunidade do desenvolvimento sobre a natureza da tomada de decisão legítima e viável – divisões ilustradas pelos recentes conflitos sobre as decisões de recolocação das empresas e por protestos contra a Organização Mundial de Comércio em Seattle, Washington, em 1999, e contra o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional em Praga, República Checa, em 2000. Por um lado, está a visão tecnocrática da execução das políticas económicas e dos projectos, que já foi sancionada pelas autoridades mandatadas. Por outro, há apelos, cada vez mais audíveis, para que estas políticas tenham mais em conta os crescentes custos humanos e ambientais para as pessoas e as comunidades.

No passado houve um consenso bastante amplo de que as questões sociais e políticas poderiam ser separadas das questões económicas e tecnocráticas. Esta clara demarcação tornava a tomada de decisão con-

vençional mais fácil, sendo as questões ambientais e sociais resolvidas por meio de processos políticos e as questões económicas e técnicas resolvidas através da tomada de decisão específica do programa. Mas, tal como o debate sobre as barragens salientou, esta separação é agora contestada com muito mais veemência.

O relatório da Comissão Mundial sobre Barragens mostra que a tomada de decisão com base no modelo convencional de desenvolvimento – isolada das implicações sociais, ambientais, culturais e políticas – já não é realizável. Mas, reconhece que continuam a existir ainda argumentos consideráveis sobre o que constitui uma alternativa. Embora o relatório tenha recebido muitos aplausos, também foi objecto de sérias críticas e reservas – particularmente do lobby de construção de barragens, que se acha dividido entre os que desejam aceitar as recomendações do relatório e outros importantes actores que continuam a opor-se, implacavelmente. Além disso, alguns grandes países em desenvolvimento queixaram-se de que a abordagem recomendada pelo relatório ameaça a sua soberania.

Deste modo, os conteúdos do relatório e a forma como foi produzido estabeleceram um precedente útil para a comunidade internacional. Ao trazer responsabilidade e participação a um assunto anteriormente considerado tecnocrático e para além do escrutínio público, a Comissão Mundial sobre Barragens alargou o debate e aumentou a oportunidade para inovações idênticas noutras áreas contestadas.

Fonte: *American University International Law Review* 2001.

crição do controlo participado sobre as decisões e os recursos.

Os problemas talvez não sejam acidentais, porque o desejo das instituições internacionais de construírem um processo participativo de criação de capacidades e de tomada de decisão colidiu com a necessidade de cobrir a redução da dívida tão depressa quanto possível. De facto, estas instituições têm sido, com frequência, sujeitas a intensa pressão para pagar a redução da dívida, por parte dos mesmos grupos da sociedade civil que pressionam por uma mais profunda participação popular.

Veja-se o exemplo do Burkina-Faso, onde a participação no processo PPF/Estratégia de Redução da Pobreza assumiu a forma de uma reunião de hora e meia, de doadores e da sociedade civil<sup>12</sup>. Nos casos em que a participação se tem limitado a consultas *ad hoc*, *workshops* e reuniões, há poucos indícios de que

ela tenha afectado a tomada de decisão, ou a responsabilidade.

Estas e outras experiências com o processo da Estratégia de Redução da Pobreza realçaram que uma tomada de decisão mais genuinamente inclusiva exige uma partilha total da informação e das tarefas, envolvimento dos participantes na avaliação e acompanhamento do progresso, e reformas institucionais que encaixem novos participantes no processo de estabelecimento de prioridades, tomada de decisão, execução e acompanhamento, numa forma progressiva e contínua. Estes são os elementos comuns a duas experiências bem sucedidas de Estratégia de Redução da Pobreza, no Uganda e no Vietname<sup>13</sup>, se bem que, ao desenvolverem as suas estratégias, ambos os países também fossem capazes de utilizar as políticas e instituições existentes. Nas suas actividades de redução da pobreza, ambos os países foram respon-

*Da mesma forma que os mercados se globalizaram, também a ideia de cidadania da empresa e a prática de responsabilidade social da empresa devem ser globalizadas*

sabilizados pela transparência, consulta e participação institucionalizadas no planejamento e controle.

*O COMPACTO MUNDIAL DA ONU E OUTRAS INICIATIVAS PARA A RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS*

Desde o seu lançamento formal em Julho de 2000, o Compacto Mundial da ONU cresceu, passando a incluir várias centenas de empresas participantes, assim como grupos internacionais de trabalhadores e mais de uma dúzia de organizações da sociedade civil internacionais. O seu objectivo é juntar esses intervenientes para defender e promulgar nove princípios fundamentais extraídos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, dos Princípios Fundamentais sobre os Direitos do Trabalho, da Organização Internacional do Trabalho, e da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento. Ao assinar o Compacto, é solicitado às empresas que se comprometam com estes princípios nos seus domínios de actividade empresarial. O Compacto foi levado a efeito em mais de 30 países, incluindo o Brasil e a Índia<sup>14</sup>.

Das 400 empresas que manifestaram interesse em apoiar os princípios fundamentais do Compacto, apenas 70 deram exemplos de como efectivaram estes princípios<sup>15</sup>. Esses exemplos práticos são necessários para serem incluídos no Website do Compacto, depois do que as empresas ficam mais abertas ao escrutínio público sobre o seu comprometimento na responsabilidade social.

É claro que o Compacto não é um regime regulador – nem mesmo um código de conduta. As Nações Unidas descrevem-no como “uma plataforma baseada no valor, criada para promover o saber institucional. Ela utiliza o poder da transparência e do diálogo para identificar e disseminar as boas práticas baseadas nos princípios universais”<sup>16</sup>. Dito isto, o Compacto reflecte a forma como as organizações internacionais e os grandes actores privados multinacionais compreendem a necessidade de responder não apenas aos mercados globais, mas também às pressões sociais e políticas globais. Da mesma forma que os mercados se globalizaram, também a ideia de cidadania da empresa e a prática de responsabilidade social da empresa devem ser globalizadas.

Várias ONG apoiam o Compacto Global, mas gostariam que ele tivesse maior força reguladora – algo para o qual não tem capacidade, nem mandato. Em Nova Iorque, o secretariado do Compacto apenas em-

prega quatro profissionais. E nenhum país membro lhe deu mandato para “pôr e dispor”, ou para actuar legalmente.

Embora reconhecendo que o Compacto Global é uma inovação importante, muitas organizações da sociedade civil desconfiam que possa ser utilizado nas relações públicas. Em conformidade, várias delas – incluindo a Corpwatch – começaram a investigar as actividades de empresas que assinam o Compacto. Tal pressão ajuda as empresas a estarem mais conscientes da atenção pública sobre os seus registos ambientais e laborais. De facto, muito do movimento corrente no sentido da responsabilidade social das empresas deve-se à pressão exercida pelas ONG, consumidores e meios de comunicação (caixa 5.4).

*OS PRÓXIMOS PASSOS NO APROFUNDAMENTO DO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL*

As ONG estão a ajudar a redefinir a política mundial, desempenhando dois papéis distintos. Um é o de pressionar os decisores políticos através de campanhas. Este papel dá voz a grupos diferentes, mas não atribui qualquer responsabilidade a estas organizações para que se comprometam com os processos de mudança formais. Todo o grupo ou indivíduo tem direito a ter voz. Esta é uma parte legítima do pluralismo democrático. Desde que esta voz não infrinja os direitos e liberdades de outros, ela não tem de ser canalizada ou controlada.

Mas, o segundo papel das ONG é totalmente diferente – envolvendo-as directamente nas negociações mundiais. O aprofundamento deste papel requer acordos formais que envolvem responsabilidades, quer para as ONG internacionais, quer para as agências intergovernamentais. Isto sugere a necessidade de dar alguma estrutura formal ao seu papel na tomada de decisão.

As ONG que participam nos fóruns mundiais estão a tentar conduzir esta questão por três vias. A primeira, foi a de agregar os pontos de vista e solicitações de várias ONG e apresentar um caso coerente para negociação. Por exemplo, grupos guarda-chuva, tais como a Organização das Mulheres para o Ambiente e o Desenvolvimento tentaram, com frequência, desempenhar um papel construtivo na agregação de solicitações e negociação de propostas. Da mesma forma, a Conferência das Organizações Não Governamentais está a tentar estabelecer uma plataforma para a discussão conjunta de questões e

## Pressão das organizações não governamentais para a responsabilidade social das empresas

Os anos 90 assistiram a um considerável aumento do activismo das organizações não governamentais (ONG) sobre a responsabilidade das empresas. Esta foi, em parte, uma resposta à percepção de que os governos não eram eficazes a controlar as grandes empresas, no seguimento da extensa desregulamentação dos anos 80. Os activistas das ONG tornaram-se também mais conscientes do poder e influência das empresas transnacionais e ficaram preocupados com as consequências sociais e ambientais negativas nos países em desenvolvimento que poderiam resultar de uma globalização não regulada.

As campanhas da ONG centraram-se em três áreas principais sobre o impacto das empresas transnacionais. A primeira, direitos do trabalho, foi iniciada por ONG orientadas para o desenvolvimento internacional, como a Oxfam, Ajuda Cristã e o Instituto Católico para as Relações Internacionais. Algumas centraram-se em questões específicas dentro da sua área de especialização – por exemplo, o Fundo Salvem as Crianças centrou-se no trabalho infantil. Além disso, surgiram novas ONG e coligações de ONG, tais como a Campanha Roupas Limpas, na Europa, e a Aliança para a Justiça nas Maquiladoras das Américas.

Uma segunda área proeminente envolve os direitos humanos, particularmente relacionados com as acções das forças de segurança e com os direitos das populações indígenas. As companhias mineiras e

petrolíferas, desenvolvendo novas fontes de recursos naturais nos países em desenvolvimento, encontraram-se frequentemente em conflito com os grupos indígenas nas áreas em que laboram. Contudo, muitos governos, interessados em aumentar as exportações, receitas fiscais e direitos de exploração, reprimiram a oposição local. Em consequência, algumas empresas transnacionais foram coniventes, pelo menos tacitamente, na eliminação das populações indígenas. O exemplo mais notório foi o envolvimento da Shell na repressão, na Nigéria, do povo Ogoni. Organizações, tais como o Observatório dos Direitos Humanos e a Amnistia Internacional levantaram questões sobre o impacto das empresas transnacionais sobre os direitos humanos.

As ONG têm estado igualmente activas na chamada de atenção para os efeitos das acções das empresas sobre o ambiente. A Shell foi também alvo de uma campanha do Greenpeace contra o dumping da plataforma petrolífera da Brent Spar, no Mar do Norte. Outros exemplos incluem as campanhas contra os impactos ambientais das empresas mineiras transnacionais – como a BHP, na Papua Nova Guiné. Em 1997, os Amigos da Terra delinearum um código de conduta modelo para os projectos mineiros.

Sem um sistema intergovernamental de regulação dos negócios mundiais, muitas ONG vêm nos códigos de conduta inclusivos para as empresas transna-

cionais – se eficazmente controlados e verificados com independência – um meio de limitar o poder dessas empresas. Mas, existe um amplo consenso de que tais códigos deveriam complementar a regulamentação dos governos, e não substituí-la.

A grande variedade de organizações torna a generalização difícil. Por exemplo, as ONG ambientais centram-se nos códigos ambientais, enquanto as ONG para o desenvolvimento tendem a salientar os direitos do trabalho. Seja qual for a causa, as campanhas dirigidas pelas ONG podem ameaçar a reputação das empresas – forçando-as a reagir. Na área das minas, empresas há muito atingidas pela corrupção e pela falta de preocupação com o ambiente e com as comunidades indígenas, reagiram com a criação da Iniciativa para a Mineração Mundial. Outras campanhas das ONG incluem as que conduziram ao Código de Vestuário de White House (Estados Unidos), condenando as lojas exploradoras dos trabalhadores nos países em desenvolvimento, e ao Acordo Banir o Suborno no Comércio Estrangeiro.

Muitas empresas reagiram a tal activismo, estabelecendo códigos de conduta e modificando práticas de comércio. Algumas estabeleceram, também, padrões para as empresas domésticas sobre questões do trabalho, ambientais e dos direitos humanos. Muito menos actividade desta teria ocorrido sem os esforços de alto nível das ONG.

Fonte: Jenkins 2001.

procedimentos, tais como a acreditação das instituições intergovernamentais.

Uma segunda forma de diálogo estruturado envolve a formulação de códigos de conduta comuns para os membros. Isto decorre da necessidade de muitas ONG se distanciarem dos grupos violentos e niilistas, em evidência em muitos protestos contra a globalização. Assim, grupos tais como os Amigos da Terra Europa lançaram códigos realçando o protesto pacífico e propostas defendendo que se tomem decisões, em vez de reagir simplesmente pela negativa. Códigos idênticos sobre defesa de causas, não-violência e tolerância foram adoptados pela Fundação Nova Economia, do Reino Unido.

O terceiro conjunto de medidas relaciona-se com o crescente envolvimento das ONG dos países em desenvolvimento, para aumentar a representatividade de grupos sedeados nos países industrializados. Apenas 251 das 1.550 ONG associadas ao Departamento de Informação Pública das Nações Unidas são originárias dos países em desenvolvimento, e as ONG dos

países em desenvolvimento representam uma parcela ainda menor daquelas que têm estatuto consultivo no Conselho Económico e Social das Nações Unidas<sup>17</sup>. Mas, estão a ser criadas coligações e as ONG nacionais estão a participar em redes mundiais sobre questões de relevância para elas. Na campanha do Jubileu 2000, um exemplo frequentemente referido vem do Uganda, onde ONG dos países industrializados, tais como a Oxfam, prestaram assistência técnica a organizações locais para que pudessem desenvolver propostas para o diálogo com os seus governos sobre a redução da dívida. Os resultados foram depois englobados na campanha mundial. Um processo semelhante evidenciou-se na campanha dos medicamentos essenciais.

Entidades oficiais intergovernamentais estão igualmente a responder à necessidade de estruturar a participação das ONG na governação mundial. Nalguns casos, envolvendo especialmente direitos humanos, os organismos dos tratados das Nações Unidas permitem relatórios “alternativos”, preparados pelas

*Existe uma consciência crescente de que a responsabilidade, no que diz respeito às ONG, deve ter dois sentidos*

ONG, para acompanhar os relatórios oficiais. Noutros casos, tais como o do processo do comité para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), são organizadas discussões entre as delegações oficiais e as ONG antes das deliberações formais. As organizações internacionais formularam também políticas para as ONG, traçando critérios para a sua acreditação e mecanismos de compromisso.

Os movimentos das ONG e de organismos intergovernamentais para estruturar o papel das ONG, fazem parte de uma evolução natural que tem o potencial para trazer uma voz fresca à tomada de decisão mundial. Mas estes novos processos multiparticipados são apenas um pequeno passo em direcção a uma governação mundial mais inclusiva – uma vez que tratam apenas de umas quantas questões precisas.

Os grupos da sociedade civil reuniram igualmente as suas energias para interferir mais largamente nas instituições internacionais, pressionando para ter mais voz e uma participação mais profunda. Estes esforços podem, frequentemente, trazer um novo conhecimento, especialização e energia à tomada de decisão. Mas um acesso mais fácil às instituições e negócios internacionais – através de revoluções na tecnologia das comunicações e alianças mundiais – pode aumentar também a voz das organizações obscuras, não representativas, ou anti-democráticas. E pode debilitar a responsabilidade formal.

Estas preocupações vieram ao de cima, a nível mundial, nos recentes debates sobre o acesso das ONG às instituições internacionais, tais como a OMC. As ONG internacionais travaram uma longa campanha por maior acesso a essas instituições, mas os progressos foram limitados. A Assembleia-Geral das Nações Unidas, por exemplo, ainda não permite às ONG participarem na tomada de decisão formal. Por um lado, os responsáveis dos países em desenvolvimento queixam-se que os seus direitos soberanos estão a ser enfraquecidos pelas ONG, que não têm a legitimidade de governos eleitos. Por outro, as ONG contrapõem que estão apenas interessadas em ter voz, não em ter voto, e que as instituições nacionais dão, com frequência, pouca oportunidade aos seus cidadãos de serem ouvidos.

Não existem soluções simples para estes dilemas, especialmente em países onde todos os elementos da governação fundamentais para o desenvolvimento humano – económicos, sociais e políticos – estão a passar por uma mudança notável. Mas, existe uma

consciência crescente de que a responsabilidade, no que diz respeito às ONG, deve ter dois sentidos. Para contribuir genuinamente para instituições democráticas mais fortes e para mais políticas democráticas, os grupos da sociedade civil estão a reconhecer que têm de ser, também, responsáveis pelas suas acções. De outro modo, arriscam-se a perder a confiança pública e a legitimidade que lhes permite envolverem-se na vida cívica.

#### **CONSTRUIR INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS MAIS DEMOCRÁTICAS**

As organizações multilaterais enfrentam dois problemas distintos no mundo contemporâneo: o empenhamento inadequado dos governos membros poderosos e a desilusão dos estados mais fracos. Em face destes desafios, os decisores políticos estão bem conscientes de que as instituições internacionais têm de se tornar mais eficazes e mais responsáveis.

Estas preocupações foram expressas nas propostas de novas instituições para lidar com o problema da globalização. Em várias comissões de alto nível nomeadas por políticos, organizações internacionais e fundações privadas, foram apresentadas propostas de uma nova organização mundial para o ambiente, um mecanismo mundial para as falências, um regulador financeiro mundial e uma organização tributária internacional.

A criação destas novas instituições exigirá uma vontade política enorme por parte dos estados poderosos: uma vontade política que, até aqui, não é muito evidente. Mais profundamente, contudo, a estrutura e trabalho de qualquer destas novas instituições deverá ter em conta algumas das lições emergentes sobre como, e porquê, as instituições internacionais precisam de ser tornadas mais representativas e mais responsáveis.

Embora a globalização tenha aumentado muito as exigências sobre as instituições mundiais, ela aumentou também a crise de legitimidade e eficácia. Grandes camadas do público já não acreditam que os seus interesses estejam representados em instituições como o FMI, o Banco Mundial, o Conselho de Segurança das Nações Unidas e a OMC – ou que as instituições sejam adequadamente responsabilizadas pelo que fazem. A representação e a responsabilidade sempre foram fracas nestas instituições multilaterais. Mas, actualmente as fraquezas são flagrantes, porque as instituições são chamadas pelos seus membros poderosos

a entrar muito mais profundamente em áreas que anteriormente eram do domínio dos governos nacionais – especialmente nos países em desenvolvimento. Ao longo das últimas duas décadas estas instituições têm prescrito e requerido cada vez mais reformas estruturais e institucionais. Por exemplo, nos anos 80, foi exigido aos países que pediram empréstimos ao FMI e ao Banco Mundial que atingissem 6 a 10 critérios de desempenho – e nos anos 90, cerca de 26<sup>18</sup>.

Os esforços para aprofundar a democracia nas instituições internacionais devem enfrentar as realidades do poder mundial. Os países poderosos irão, inevitavelmente, investir mais energia e capital político em instituições que permitam que o seu poder seja exercido. Uma vez que fazem parte de um clube de elite, os países são relutantes em perder esse poder, ou vê-lo diluído pela abertura a novos membros. Isto explica porque as propostas de reforma encontram sempre dura resistência. E é por isso que a ampla aceitação do princípio da democratização se tem traduzido em tão pouco progresso ao nível das propostas específicas.

*PROMOVER OS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS NAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MUNDIAIS*

Embora os países em desenvolvimento sejam profundamente afectados pelas decisões de instituições como o FMI, o Banco Mundial e a OMC, eles têm pouco poder nas suas tomadas de decisão. Existe um inevitável défice democrático nas organizações internacionais, porque as pessoas não conseguem eleger (ou destituir) directamente os seus representantes. Isto seria verdade mesmo que todos os países membros das organizações internacionais fossem democracias desenvolvidas. Ao abrigo das actuais disposições, os cidadãos não poderiam, mesmo que o desejassem, exercer o seu voto para influenciar, restringir ou responsabilizar, os seus governos pelas suas acções numa organização internacional. E também não podem contar com os seus parlamentos e políticos para responsabilizar as organizações internacionais. Dito isto, o défice democrático não impede, contudo, a melhoria da representatividade das organizações internacionais.

O papel dos governos dos países em desenvolvimento na governação mundial tem de ser apoiado através de alterações na representação formal. Esta é uma condição necessária (embora insuficiente) para emendar o enviesamento existente nas organizações internacionais. Embora muitas orga-

nizações trabalhem por “consenso” e digam que isto diminui a importância do poder de voto formal e dos lugares, as decisões consensuais são sempre suportadas pelas realidades do poder e pelo conhecimento de quais os intervenientes que podem vetar, ou impulsionar, as decisões finais. Na realidade, a tomada de decisão por consenso poucas vezes dá voz aos intervenientes marginalizados.

O que é necessário é reescrever a forma como os lugares e os votos são atribuídos dentro das organizações internacionais, para melhor reconhecer o interesse dos países em desenvolvimento. A sua cooperação e empenho nos acordos internacionais são vitais, se qualquer organização internacional quiser ser bem sucedida na condução da globalização.

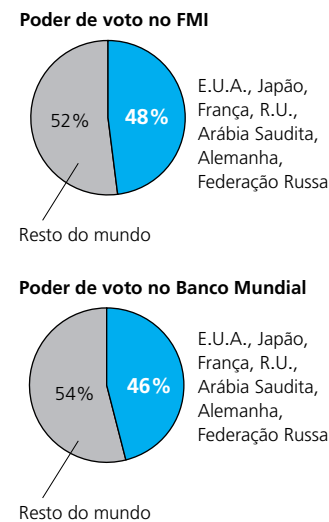
Por esta razão, as antigas regras sobre a representação já não são viáveis nem desejáveis. Posto claramente, o FMI e o Banco Mundial não serão capazes de fazer eficazmente o seu trabalho se permanecerem atados a estruturas que reflectem o equilíbrio de poder do final da Segunda Guerra Mundial. Nos passados 55 anos, os seus papéis e deveres modificaram-se de forma irreconhecível, assim como as expectativas dos seus membros, cujo número aumentou largamente.

Cerca de metade do poder de voto no Banco Mundial e no FMI, mantém-se nas mãos de sete países (figura 5.2). Este poder de voto é exercido nos organismos formais de tomada de decisão – os conselhos executivos – de cada instituição.

Igualmente importantes são as influências informais e tradições que enformam o trabalho destas organizações. Estes processos informais aumentam mais o peso da balança a favor dos países industrializados. Por exemplo, os dirigentes do Banco Mundial e do FMI são escolhidos de acordo com uma convenção política pela qual os Estados Unidos e a Europa nomeiam o seu candidato para cada um deles, respectivamente. Outros países e críticos censuram, com razão, o processo por ser antidemocrático e insuficientemente responsável.

Embora mais profundamente, as instituições são frequentemente criticadas por académicos, ONG de países industrializados e analistas de países em desenvolvimento, por basearem o seu conselho económico e a condicionalidade das políticas numa visão estreita do mundo, que reflecte os interesses dos seus membros mais poderosos. Em particular, está generalizada a percepção de que é excessiva a sua responsabilidade perante o maior participante, sobre-

FIGURA 5.2  
**Que vozes contam no FMI e no Banco Mundial**



Fonte: IMF 2002a; World Bank 2001b.

*O novo papel do FMI e do Banco Mundial realça a necessidade de uma participação mais profunda por parte dos que pedem empréstimos: os países em desenvolvimento*

tudo através de influências informais, tais como a localização, o provimento de funcionários e sua sensibilidade às pressões sobre questões seleccionadas<sup>19</sup>.

Estas preocupações sobre quem são representados pelo FMI e Banco Mundial, foram levantadas à medida que as instituições começaram a impor políticas sobre um conjunto cada vez mais amplo de questões. As preocupações com a corrupção e outros aspectos da política que afectam os desequilíbrios macroeconómicos nos estados membros do FMI, levaram a que a organização se juntasse ao Banco Mundial para dar mais atenção às questões da governação nos seus programas e prescrições de política. Estas mudanças aumentaram o escrutínio sobre a governação interna das instituições – em particular, a representação dos países, a forma como o aconselhamento político é formulado e os riscos desiguais que lhes estão associados. O novo papel do FMI e do Banco Mundial realça a necessidade de uma participação mais profunda por parte dos que pedem empréstimos: os países em desenvolvimento.

Uma fonte primária de controvérsia relaciona-se com a participação dos países em desenvolvimento e industrializados na tomada de decisão. Os membros do FMI não possuem poder de voto igual. O peso dos votos baseia-se em duas componentes. Na sua qualidade de membro, cada país possui um conjunto de 250 votos básicos<sup>20</sup>. A segunda componente é determinada pelo poder económico. Os votos acompanham as quotas do país, que reflectem a força económica dos países. Desde a formação do FMI, tem havido um grande desequilíbrio na evolução das duas fontes do poder de voto. Os votos básicos diminuíram extraordinariamente, enquanto as quotas aumentaram. A parcela dos votos básicos no poder de voto diminuiu de 12,4% para 2,1%<sup>21</sup>. Ao mesmo tempo, mais 135 países tornaram-se membros, incluindo muitas economias em transição<sup>22</sup>.

Durante este período, a natureza básica do FMI e do Banco Mundial modificou-se. Eles foram criados no fim da Segunda Guerra Mundial como instituições de assistência mútua. O FMI providenciava recursos a qualquer país com dificuldades temporárias na sua balança de pagamentos. O Banco Mundial ajudava a canalizar investimentos para os países, para a reconstrução e desenvolvimento do pós-guerra. Este sentido de assistência mútua alterou-se nos anos que entretanto decorreram.

Actualmente, o FMI e o Banco Mundial emprestam exclusivamente às economias em desen-

volvimento e emergentes. Além disso, os seus empréstimos estão associados a condições que crescentemente causam efeito negativo nas políticas internas do estado. O resultado é um novo tipo de divisão entre os países credores, os que possuem um poder crescente na tomada de decisão e que o utilizam para aumentar as condicionalidades, e os países devedores, os que contraem os empréstimos e que vêem as condicionalidades como uma imposição externa. Isto pode ser preocupante quando existe uma considerável divisão de opinião sobre os aconselhamentos de política, e quando os riscos que lhes estão associados são suportados quase exclusivamente pelas pessoas do país que contrai o empréstimo.

Vejamos a convertibilidade total da conta de capitais, sugerida pelo FMI nos últimos anos. Muitos analistas reclamam que este conselho contribuiu para uma maior instabilidade na Ásia Oriental, Federação Russa e noutros sítios. O FMI foi sujeito a fortes críticas por este conselho, assim como pela forma como lidou com várias crises. Este debate é complexo e o FMI tem defendido vigorosamente o seu papel. A questão aqui não é debater os méritos técnicos do aconselhamento político. É ver o que pode ser feito para tornar a tomada de decisão mais transparente e responsável – e aumentar a voz dos países em desenvolvimento na tomada destas decisões.

Existe, actualmente, um reconhecimento crescente da necessidade do Banco Mundial e do FMI aumentarem a representação dos países em desenvolvimento. Podem fazê-lo de várias formas.

*Em primeiro lugar, aumentando a proporção dos votos básicos atribuídos a cada membro.* Quando o FMI foi criado, foi dado a cada membro um número igual de votos básicos, assim como uma percentagem de votos que reflectisse a sua dimensão económica. Como foi referido, os votos básicos foram negligenciados e, actualmente, contam para menos de 3% do total de votos<sup>23</sup>. Repor o grau de paridade na força de voto para os países em desenvolvimento, exige que se aumente os votos básicos para uma proporção convencional dos direitos de voto.

*Em segundo, aumentar a voz dos países em desenvolvimento dentro das instituições.* Formalmente considera-se que todos os membros dos conselhos executivos do FMI e do Banco Mundial devem eleger os presidentes das instituições. Mas, por convenção, os europeus seleccionam um candidato a director do FMI e o governo dos Estados Unidos escolhe o Presidente do Banco Mundial. Este

processo de selecção fechado e secreto, baseado no privilégio, funciona como um simbolismo adverso em instituições comprometidas com uma maior responsabilidade e transparência. O processo de selecção tem de ser aberto e tornar-se, talvez, um pouco mais transparente, tendo em atenção as ideias dos candidatos sobre a visão para as organizações. Um comité de selecção para esse posto permitiria uma mais ampla participação e transparência.

Outro passo, seria aumentar o número de lugares para os países em desenvolvimento nos conselhos executivos. Actualmente, os directores executivos dos países em desenvolvimento representam uma larga parcela dos membros e têm um contributo mínimo na formação de políticas. O número de directores executivos dos países em desenvolvimento poderá facilmente ser aumentado, em paralelo com um maior contributo do pessoal técnico, que poderia ajudá-los a preparar-se para discussões políticas importantes. Para além disso, tal como em muitas outras instituições, a representação feminina ao mais alto nível continua a ser baixa (figura 5.3).

O carácter democrático destas instituições poderá ser melhorado através da revisão do papel das quotas, aumentando o equilíbrio entre sexos na tomada de decisão de alto nível, e do reforço dos directores executivos dos países em desenvolvimento e seu envolvimento na selecção dos presidentes das instituições. Estas reformas modificariam também as ideias sobre as instituições financeiras internacionais – distanciando-se da suspeita contínua de dominação externa para uma situação em que os países em desenvolvimento sintam maior participação e responsabilidade na tomada de decisão.

*Em terceiro lugar, tornando as instituições mais responsáveis pelas suas acções*, não apenas perante os seus membros dirigentes, mas também perante as pessoas afectadas pelas suas decisões. Os governos são responsabilizados através de várias instituições sociais, políticas e legais. Estas instituições devem ser usadas também para tornar as instituições financeiras mundiais mais responsáveis. Especificamente, isto significa assegurar a transparência e controlar e avaliar as suas regras, decisões, políticas e acções.

*Transparência.* Embora seja uma pedra basilar da responsabilidade, as instituições financeiras internacionais argumentam há muito que têm que limitar a transparência para proteger a propriedade da informação, ou a sua confidencialidade, e para não afectar negativamente a discussão plena e franca nos

seus processos de tomada de decisão. Mas, esta revolução ocorreu em muitas organizações internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial.

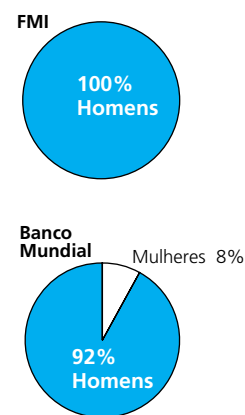
O Banco Mundial adoptou uma política de abertura de informação em 1993, abrindo o caminho para outras instituições. Em 2001, o Banco alargou o âmbito da política para incluir a divulgação de documentos sobre a iniciativa para os Países Pobres Fortemente Endividados e os Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza, incluindo resumos das discussões do conselho sobre estes documentos, e papéis dos delegados da Associação Internacional de Desenvolvimento sobre as negociações de reabastecimento. Em Setembro de 2001, uma revisão desta política de abertura alargou ainda mais a informação disponível ao público, passando a incluir um maior número de documentos relativos a projectos e os sumários do presidente sobre as discussões do conselho sobre as Estratégias de Ajuda aos Países e os Documentos sobre Sectores Estratégicos. Foi igualmente desenvolvida uma abordagem mais sistemática para acesso aos arquivos do Banco.

No FMI, onde anteriormente a maior parte da informação não estava acessível a qualquer um de fora da instituição, a pesquisa é agora publicada no seu Website, paralelamente com uma considerável informação sobre o trabalho realizado com cada país. O FMI está também a pressionar os governos para permitir uma maior exposição e publicação das políticas e acordos com o FMI (isto será mantido confidencial se o governo assim o desejar).

Mas, continuam a existir lacunas graves na transparência. Para a responsabilidade democrática, as mais notórias são as decisões dos conselhos executivos do Banco e do FMI. As minutas dos encontros do conselho não são publicadas. Não há votos, não podendo, portanto, ser registados ou publicados. Isto significa que os cidadãos dos países membros (ou outros interessados) não podem responsabilizar os directores executivos, ou os seus governos, pelas suas políticas no FMI e no Banco Mundial.

O secretismo das deliberações do conselho e das posições dos membros é, frequentemente, defendido com o argumento de que reforça o carácter colegial do conselho executivo, a franqueza da discussão e a sua capacidade para tomar decisões por consenso. Curiosamente, o Comité de Política Monetária do Banco de Inglaterra apresentou uma vez um argumento idêntico – desfeito pela experiência subsequente daquela agência, cujas minutas e votos

FIGURA 5.3  
**Mulheres nos conselhos de directores de instituições financeiras internacionais**



Fonte: Women's Environment and Development Organization 2002.

*A mais recente forma de responsabilidade nas organizações internacionais vai além da transparência e das avaliações e apresenta uma forma mais activa e participativa – melhor descrita como responsabilidade de tipo judicial*

têm sido registados e publicados pouco depois dos encontros, desde 1998.

*Monitorização e avaliação.* Como grande parte das instituições, as organizações mundiais estão sob constante pressão dos accionistas, membros, ONG e críticos, para avaliar as suas operações e eficácia de uma forma mais cuidada, eficaz e pública. Isso inclui a sua própria submissão a escrutínio externo e independente e a um constante controlo interno. A nova expectativa de que as instituições façam e publiquem avaliações críticas independentes sobre si próprias, foi salientada pela publicação de um exame crítico independente à política das Nações Unidas no Ruanda, comissionado pelo Secretário-Geral em Maio de 1999<sup>24</sup>.

Da mesma forma, o conselho executivo do FMI publicou avaliações independentes da Facilidade de Ajustamento Estrutural Melhorada, da sua supervisão e da sua investigação. Mais recentemente, o FMI criou um Gabinete de Avaliação Independente, semi-independente. No Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial, são realizadas avaliações mais extensivas. Este departamento faz parte do Banco e depende directamente do conselho executivo, classificando o impacto no desenvolvimento e o desempenho das políticas do Banco, os processos e operações de empréstimos.

Para serem eficazes, os resultados de todas estas avaliações devem ser publicados, acompanhados e investigados, e devem ser feitas as necessárias alterações. Isto é particularmente importante para as grandes organizações que sofrem de grande inércia.

Sem a publicação de avaliações independentes sobre o que as organizações estão a fazer, não só se torna difícil para o público julgar se uma organização está a realizar bem, ou mal, as suas responsabilidades, como é também impossível para quem está de fora apoiar os que, internamente, reconhecem a necessidade de mudança. Através da publicação de relatórios críticos, as instituições podem estimular a atenção pública e a pressão externa para a mudança, ajudando a vencer a inércia, ou direitos adquiridos dentro da organização. Por estas razões, o FMI pode querer reavaliar a sua política de não publicação do trabalho do Gabinete de Inspeção e Auditoria Interna, ou as avaliações internas realizadas pelo pessoal operacional. Da mesma forma, o Banco Mundial pode querer considerar a publicação de todo o trabalho do Departamento de Avaliação de Operações (desde 1993, a sua *Annual Review of Development Effectiveness* tem sido publicada juntamente

com sínteses de relatórios de avaliação sobre projectos seleccionados).

*Responsabilidade de tipo judicial.* A mais recente forma de responsabilidade nas organizações internacionais vai além da transparência e das avaliações e apresenta uma forma mais activa e participativa – melhor descrita como responsabilidade de tipo judicial. Tal como os tribunais, os provedores e outros processos de apelo à justiça permitem aos cidadãos responsabilizar os governos nas instâncias nacionais, estão a surgir entidades correspondentes a nível internacional para responsabilizar as organizações internacionais. Esta forma de responsabilidade pretende assegurar que as organizações actuem dentro dos seus poderes – e de harmonia com as suas regras operacionais. As acções ou decisões específicas são examinadas e é prestada atenção a qualquer quebra das regras. A responsabilidade de estilo judicial não corrige as más decisões. Mas, pode publicitar o que está mal feito e encoraja as organizações a reconsiderar as decisões.

As evoluções recentes nesse sentido mais dignas de nota são o Painel de Inspeção do Banco Mundial, criado em 1993 para tratar dos empréstimos, e o Consultor do Acordo/Gabinete do Provedor, criado em 1999 para se ocupar do trabalho da Sociedade Financeira Internacional e da Agência Multilateral de Garantia do Investimento. O Painel de Inspeção investiga queixas de qualquer grupo de pessoas que possa demonstrar que:

- Vive numa área do projecto (ou representa pessoas que lá vivem) e tem probabilidades de ser negativamente afectado pelas actividades do projecto.
- Acredita que o mal real, ou provável, que sofreu resulta do fracasso do Banco em acompanhar as suas políticas e procedimentos.
- As suas preocupações foram discutidas com a gestão do Banco, mas não está satisfeito com o resultado.

O Painel de Inspeção faz avaliações preliminares das queixas, tomando em conta as respostas da gestão do Banco às alegações. O Painel pode, então, recomendar ao conselho executivo do Banco que o deixe prosseguir com uma investigação completa. O conselho possui o poder de lançar investigações completas e de tomar decisões finais baseadas nas conclusões do Painel e nas recomendações da gestão do Banco.

O Consultor do Acordo/Gabinete do Provedor – estabelecido depois de consultas aos participantes, ONG, e membros da comunidade empresarial –

tem como objectivo abordagens viáveis, construtivas, para lidar com as preocupações ambientais e sociais e com as queixas das pessoas directamente afectadas pelos projectos financiados pela Sociedade Financeira Internacional e pela Agência Multilateral de Garantia de Investimento. O trabalho do gabinete assenta no diálogo, mediação e conciliação. O gabinete tem poder para fazer recomendações, mas não para actuar como juiz, tribunal ou agente da polícia.

Estas duas experiências resultaram ambas no desenvolvimento e publicação de princípios de funcionamento e procedimentos pormenorizados – padrões perante os quais as instituições podem ser responsabilizadas. Neste aspecto, elas aumentaram a transparência e as oportunidades de controlo e avaliação.

Dito isto, existem vários limites à responsabilidade de tipo judicial, especialmente para os países em desenvolvimento. Primeiro, nem todos estão em igual posição de utilizar os procedimentos – não apenas na apresentação de queixas formais, mas também no assegurar de que a ameaça de tais acções torna os funcionários conscientes dos seus poderes e das regras das suas organizações. Em muitos casos, as pessoas nos países em desenvolvimento confiaram nas ONG dos países industrializados para ajudar a financiar e a expor os seus casos. Os críticos alegam que o papel das ONG corre o risco de enviesar o trabalho de tribunais de responsabilidade para questões e áreas de maior preocupação das pessoas dos países industrializados, tal como é expresso através das suas ONG. Tal deixaria sem auxílio as pessoas dos países em desenvolvimento que não atraíram a atenção de tais ONG. Um risco adicional é o de que os resultados de um processo formal, tal como o do Painel do Banco, possam acabar por ser determinados mais pelos desejos das ONG dos países industrializados de colher publicidade através de confrontações e de declarações de intenções, do que por medidas tranquilas que melhorem mais moderadamente a vida das pessoas directamente afectadas pelos projectos.

Segundo, a responsabilidade de tipo judicial pode ser utilizada para atacar decisões correctas que apenas sofrem de pequenas imperfeições técnicas em relação às regras. Pode ser também longa, dispendiosa e consumidora de tempo – desviando os recursos dos objectivos centrais da instituição. Por esta razão, a abertura para que uma queixa despolette uma inspecção plena é fundamental.

Terceiro, a responsabilidade de tipo judicial analisa se uma instituição aderiu às suas políticas e regras operacionais. Não analisa, nem julga, a qualidade ou propósitos dessas políticas ou regras. Nem substitui, ou oferece recurso, à responsabilidade dos decisores políticos de adoptarem boas medidas e regras. Ela não pode evitar, ou chamar a prestar contas, as más decisões tomadas dentro das regras – o que significa que a responsabilidade pela qualidade das regras tem de ser obtida por outros meios.

Quarto, a responsabilidade de tipo judicial não resolve os problemas de tomada de decisão não representativa, ou fraca. Mas, novas instituições de fiscalização e controlo podem disseminar uma maior transparência e controlo das instituições mundiais. Oferecem também às pessoas, dentro dos próprios países, alguma medida de reparação nas instituições que afectam a sua vida – ainda que tenham pouca, ou nenhuma, voz nelas.

#### *PROMOVER OS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS NAS NAÇÕES UNIDAS*

A exigência de uma maior inclusão e democracia nas Nações Unidas conduziu a exigências de alargamento da base representativa da organização. As propostas de reforma centram-se em três áreas. A primeira, envolve a expansão da representação no sistema das Nações Unidas – aumentando a pluralidade de vozes, para que a instituição não seja vista como servindo apenas governos e burocratas. Houve propostas de uma Assembleia Popular – algo semelhante a um parlamento europeu eleito, com os cidadãos de todo o mundo a elegerem os representantes. Além disso, foram apresentadas propostas para permitir às organizações da sociedade civil participar nas discussões da Assembleia-Geral, do Conselho Económico e Social e do Conselho de Segurança.

Um segundo conjunto de propostas de reforma centra-se na mudança do poder nas organizações internacionais, aproximando-as daquelas com procedimentos de tomada de decisão mais democráticos. Tais reformas iriam reparar o desequilíbrio de poder que pesa a favor das organizações em que a tomada de decisão é dominada por poucos países. Ironicamente, as partes mais representativas das Nações Unidas – a Assembleia-Geral e o Conselho Económico e Social – são geralmente consideradas as menos eficazes. Especialmente para as questões económicas e sociais, grande parte do poder e in-

*Os críticos alegam que o papel das ONG corre o risco de enviesar o trabalho de tribunais de responsabilidade para questões e áreas de maior preocupação das pessoas dos países industrializados, tal como é expresso através das suas ONG*

fluência transferiu-se para o Banco Mundial e FMI, melhor financiados.

Em parte, isto deve-se ao facto de os países industrializados poderosos, que são os maiores contribuintes das Nações Unidas, estarem pouco inclinados a dotar a Assembleia Geral e o Conselho Económico e Social de poderes reais, dado que estes organismos são dominados pelos países em desenvolvimento. Em última análise, a governação mundial tem de equilibrar o poder e os princípios, a eficácia e a legitimidade. Reconhecendo isto, foram feitas propostas para apoiar o papel das Nações Unidas no campo económico e social. A proposta de um Conselho Económico de Segurança tenta reforçar o papel das Nações Unidas, ao mesmo tempo que recon-

hece que qualquer proposta deste tipo deverá ter o apoio dos principais poderes mundiais (caixa 5.5).

O terceiro conjunto de propostas de reforma procura eliminar, ou reduzir, os procedimentos das Nações Unidas considerados como essencialmente antidemocráticos. Entre estes, o uso do veto no Conselho de Segurança atraiu muita atenção – com o fundamento de que a atribuição deste poder aos cinco membros permanentes do Conselho divide os países em cidadãos de primeira classe e cidadãos de segunda classe. Nos últimos anos, o rápido crescimento das operações de paz concentrou mais atenção no Conselho de Segurança (ver Capítulo 4). Os vetos não impediram o seu recente activismo, porque houve poucas discordâncias entre os cinco membros permanentes (quadro 5.3).

No entanto, os processos confidenciais do Conselho de Segurança e o poder de veto dos seus cinco membros permanentes têm sido objecto de repetidas críticas. Ainda que tenha havido progressos em tornar alguns processos mais transparentes, as propostas para uma reforma mais alargada continuam a não ser consideradas (caixa 5.6). A pressão a favor das reformas irá provavelmente aumentar.

#### *PROMOVER OS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO*

Poucas pessoas negam as enormes vantagens do aumento do comércio mundial. Durante o último ano, a conferência da OMC, em Doha, e o alargamento da qualidade de membro à China, realçaram o vasto potencial da organização para melhorar as vidas das pessoas mais pobres do mundo. A maior parte dos países em desenvolvimento apoiam o princípio das negociações multilaterais para a abertura dos mercados mundiais em benefício de todos. Mas, muitos países têm preocupações muito difundidas sobre os acordos da OMC – em especial sobre a forma como são negociados.

Embora todos os países tenham um lugar e um voto na OMC, a tomada de decisão real acontece na “sala verde” – os encontros de pequenos grupos convocados pelo director-geral e grandemente influenciados pelo Canadá, União Europeia, Japão e Estados Unidos. A maior parte dos países em desenvolvimento é habitualmente excluída.

Até há poucos anos, o público em geral também ignorava o assunto. A maior parte das pessoas sabia pouco sobre as negociações em curso na OMC e

#### CAIXA 5.5

### **Revisão da questão de um Conselho de Segurança Económica**

O Relatório do Desenvolvimento Humano de 1994 propôs a criação de um Conselho de Segurança Económica das Nações Unidas. Vários outros avançaram com a ideia, incluindo a Comissão para a Governação Mundial, em 1995, Stewart e Daws, em 2000 e, mais recentemente, a Universidade das Nações Unidas, em 2001. O Relatório do Desenvolvimento Humano de 1994 propôs que:

Um passo em frente no reforço do papel das Nações Unidas no desenvolvimento humano sustentado seria a criação de um Conselho de Segurança Económica (CSE) – um fórum de tomada de decisão, ao mais alto nível, para rever as ameaças à segurança humana mundial e chegar a acordo sobre as acções requeridas. O Conselho deverá manter-se pequeno e governável. Deverá ser composto por 11 membros permanentes provenientes dos principais países industrializados e dos países em desenvolvimento mais populosos. Deverão juntar-se-lhes, numa base rotativa, outros 11 membros provenientes de representações geográficas e políticas.

O sistema de votação num Conselho de Segurança Económica não deve incluir veto. Mas, para assegurar a todas as representações que os seus legítimos interesses serão protegidos, o sistema de voto deverá ser o da aprovação de todas as decisões, não apenas por uma maioria de todos os membros, mas também por maiorias dos países industrializados e dos países em desenvolvimento.

Para além de coordenar as actividades das agências das Nações Unidas, o Conselho

de Segurança Económica deverá intervir, como guarda zeloso, na direcção política de todas as instituições financeiras internacionais e regionais. Para executar eficazmente as suas decisões, o Conselho deverá ter acesso a um fundo mundial de segurança humana. O Conselho deverá ser apoiado por um secretariado profissional, que prepare as opções de política a pôr à sua consideração.

Uma alternativa intermédia ao Conselho de Segurança Económica seria a de aumentar o mandato do actual Conselho de Segurança, de forma a poder considerar, não apenas as ameaças militares, mas também as ameaças à paz derivadas das crises económicas e sociais.

Desde então, tem havido algum progresso a este respeito, tendo-se o Conselho de Segurança das Nações Unidas reunido para uma sessão sobre o HIV/SIDA em 2000, o que foi um reconhecimento das grandes ameaças à segurança humana. Mas, tal como outras propostas que procuram revitalizar o propósito inicial de fazer das Nações Unidas uma influência importante no desenvolvimento económico e social, o avanço do Conselho de Segurança Económica tem sido penosamente lento. Estas e outras propostas visam reverter a transferência do poder sobre a política económica e social para o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, com as agências das Nações Unidas relegadas para um papel relativamente menor. Uma entidade como o Conselho de Segurança Económica é, também, projectada para melhorar a coordenação entre as diversas agências das Nações Unidas que, ao longo dos anos, têm estado frequentemente em conflito.

Fonte: Commission on Global Governance 1995; Naygar 2001; Stewart e Daws 2000; UNDP 1994, p.84.

QUADRO 5.2

**O uso do veto tornou-se raro no Conselho de Segurança das Nações Unidas**

Período	China <sup>a</sup>	França	União Soviética/ Federação Russa	Reino Unido	Estados Unidos	Total
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>120</b>	<b>32</b>	<b>74</b>	<b>249</b>
2001	–	–	–	–	2	2
2000	–	–	–	–	–	0
1999	1	–	–	–	–	1
1998	–	–	–	–	–	0
1997	1	–	–	–	2	3
1996	–	–	–	–	–	0
1986–95	–	3	2	8	24	37
1976–85	–	9	6	11	34	60
1966–75	2	2	7	10	12	33
1956–65	–	2	26	3	–	31
1946–55	1	2	79	–	–	82

a. Entre 1946 e 1971 o assento da China no Conselho de Segurança foi ocupado pela República da China (Taiwan).

Fonte: Global Policy Forum 2002a.

QUADRO 5.3

**Os vetos no Conselho de Segurança das Nações Unidas são aplicados a um pequeno conjunto de assuntos, 1990-2001**

Data do voto	Membro que vetou	Voto(sim-veto-não ou abstenção)	Assunto
14 Dezembro 2001	Estados Unidos	12-1-2	Sobre a retirada das forças israelitas do território palestino controlado e condenando actos de terror contra civis
27 Março 2001	Estados Unidos	9-1-5	Sobre a criação de uma força de observação das Nações Unidas para proteger os civis palestinos
25 Fevereiro 1999	China	13-1-1	Sobre o alargamento da manutenção de paz das Nações Unidas na antiga República Jugoslava da Macedónia
21 Março 1997	Estados Unidos	13-1-1	Exigindo a cessação imediata da construção do Jabal Abu Ghneim em Jerusalém Oriental
7 Março 1997	Estados Unidos	14-1-0	Exigindo que Israel se abstenha de estabelecer actividades em Jerusalém Oriental
10 Janeiro 1997	China	14-1-0	Autorização de 155 observadores para verificação do acordo sobre cessar-fogo na Guatemala
17 Maio 1995	Estados Unidos	14-1-0	Sobre os Territórios Árabes Ocupados (Jerusalém Oriental)
2 Dezembro 1994	Federação Russa	13-1-1	Sobre transporte de mercadorias entre a Bósnia- Herzegovina e a antiga Jugoslávia
11 Maio 1993	Federação Russa	14-1-0	Sobre Chipre (finanças)
31 Maio 1990	Estados Unidos	Não disponível	Sobre os Territórios Árabes Ocupados
17 Janeiro 1990	Estados Unidos	Não disponível	Sobre a violação das imunidades diplomáticas no Panamá

Fonte: Global Policy Forum 2002d.

## Nações Unidas ou Cinco Unidos? Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas

A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas tem estado na agenda da Assembleia Geral, desde 1979. Mas ganhou muito mais evidência no período pós-guerra fria, uma vez que o Conselho se tornou mais apto para actuar. Em 1988, o Conselho aprovou apenas 13 resoluções – em 1992, aprovou 93. Este activismo renovado, especialmente no estabelecimento e na manutenção da paz, reforçou os apelos a um Conselho de Segurança mais representativo, responsável e aberto, tanto dos países industrializados, como dos países em desenvolvimento.

Quando o Secretário-Geral das Nações Unidas convidou Estados membros a apresentar comentários sobre a reforma do Conselho em 1992, 80 estados responderam. A Assembleia Geral estabeleceu então um grupo de trabalho sem restrições, para considerar todos os aspectos da questão do aumento do número de membros do Conselho de Segurança e outras propostas. As propostas de reforma vieram de entidades estatais e da sociedade civil: por exemplo, do Grupo de Trabalho das ONG sobre o Conselho de Segurança e de grupos de especialistas independentes, tais como a Comissão para a Governação Mundial. Todas as propostas focam duas questões: alargar o Conselho e suavizar o seu veto.

A falta de consenso, com os cinco membros permanentes do Conselho a apoiar o status quo, impede o progresso em qualquer matéria. Várias propostas sugeriram o alargamento do Conselho, através do aumento, quer dos assentos permanentes, quer dos assentos não permanentes. Além disso, a Alemanha, Índia e Japão juntaram forças para vencer os membros permanentes.

Mas, vários países opuseram-se ao aumento do número de assentos permanentes. Muitos outros apoiam o aumento do número de membros do Conselho, mas numa base rotativa, através de eleições periódicas e com uma quota de assentos consignada para todas as regiões. Mas, ainda que seja largamente aceite que deve ser assegurada representação aos estados africanos, asiáticos, latino-americanos e da Europa do Leste, a questão de quais os países que devem representar cada região levanta problemas espinhosos: como escolher entre Argentina e Brasil, por exemplo, ou entre Índia e Paquistão.

Os passos para reestruturar o poder de veto também são controversos. Entre outros, a Comissão sobre a Governação Mundial e o Comité Canadano para o 50.º Aniversário das Nações Unidas defenderam, empenhadamente, que deverá ser negado poder de veto aos novos membros permanentes. Mas, muitos vêem nisto uma nova forma de discriminação entre membros de primeira classe e membros de segunda classe, dentro do Conselho. O Comité Canadano levantou igualmente a possibilidade de requerer um duplo ou triplo veto para travar uma resolução e sugeriu limitar as matérias que podem ser vetadas apenas às emendas à Carta e à nomeação do Secretário-Geral.

Como alternativa, a Fundação Ford sugeriu que o estabelecimento da paz e as medidas de imposição sejam as únicas medidas susceptíveis de poder de veto. A Comissão sobre a Governação Mundial considerou um processo de reforma em duas fases. Inicialmente, os cinco membros permanentes concordariam em renunciar ao uso do veto, à medida que fossem incluídos os novos membros sem poder de veto. Na segunda

fase, os cinco membros permanentes acostumar-se-iam progressivamente a não ter poder de veto e poderiam, então, deixá-lo acabar. Esta sugestão baseia-se no facto de, nos últimos anos, os países terem estado a fazer maiores esforços para evitar o veto.

O debate sobre o veto é representativo de uma muito maior preocupação com o papel das Nações Unidas no mundo. Num mundo mais unipolar, muitos críticos alegam que a instituição se tornou num instrumento de política externa para alguns poderes importantes. Uma preocupação relacionada é a de que a vontade da comunidade internacional se baseie em procedimentos que tornem as Nações Unidas mais democráticas. Dados os desequilíbrios do poder mundial, tais esforços não podem ir mais longe. Mas, num mundo em que as agências internacionais estão, pela primeira vez, a promover activamente a democracia, existe uma muito maior fiscalização da tomada de decisão nas organizações internacionais. Em resposta à forte pressão da Austrália, Canadá e Suécia, o Conselho de Segurança tornou-se mais aberto e transparente. A informação é menos restringida – por exemplo, é agora publicada uma agenda, antes das reuniões do Conselho, para permitir aos não membros pressionarem sobre assuntos específicos. O fluxo de informação para a Assembleia Geral também melhorou. Mas, o Conselho de Segurança é ainda largamente visto como um legado, fora de prazo, da Segunda Guerra Mundial, funcionando basicamente como um instrumento de alguns poderes importantes. Com pouco, ou nenhum, progresso na agenda de reformas mais alargada, tal como a eliminação do veto, esta percepção irá manter-se.

Fonte: Paul 1995, 2001; UNAC 1995; Global Policy Fórum 2002c; Commission on Global Governance 1995; Thakur e Newman 2000ewman 2000.

ainda menos sobre as suas implicações. Ainda hoje, muitos parlamentares e políticos parecem ignorar importantes negociações da OMC, ainda que, enquanto membros, os seus países sejam compelidos a mudar as suas políticas – por vezes de forma substancial – com base nos acordos resultantes.

Recentemente, contudo, grupos da sociedade civil, quer dos países em desenvolvimento, quer dos industrializados, têm ficado muito envolvidos nas questões da OMC. Os sindicatos e grupos orientados para o desenvolvimento, pobreza e ambiente procuraram usar a OMC para aprofundar as suas causas. E a OMC está a sentir a sua influência, não tanto em resultado da actividade das ONG no seu próprio seio, mas devido à grande crítica pública que as ONG lhe lançaram.

Em 1993, em Bangalore, Índia, uma assembleia de 500.000 agricultores empenhou-se em desafiar os acordos da Ronda do Uruguai, da OMC. Grupos de agricultores franceses desencadearam, igualmente, grandes protestos contra o acordo de agricultura da OMC. E grupos ambientais e de consumidores salientaram as ameaças aos padrões de segurança ambiental e alimentar derivadas dos acordos da OMC. Em resultado destes e de outros esforços, o secretariado e muitos membros da OMC começaram a trabalhar mais directamente com organizações da sociedade civil, contribuindo para a política de diálogo e para o processo de negociação dentro da OMC.

Em princípio, o procedimento por consenso da OMC dá a todos os países membros o poder de veto. O processo de tomada de decisão e o poder que

QUADRO 5.4

**A África tem falta de representantes na sede da Organização Mundial de Comércio**

Número de países	Número de representantes
15	0
16	1 a 3
6	4 a 6

Nota: A partir de Agosto de 2001.

Fonte: CUTS-ARC 2001.

ele confere aos países em desenvolvimento, permitiu que muitos resistissem à inclusão de padrões laborais na agenda da cimeira ministerial de 1999, em Seattle, Washington (Estados Unidos). Mas, as negociações feitas “nas salas traseiras”, entre os países poderosos que sustentam a tomada de decisão “por consenso”, conduziram a frequentes queixas.

A OMC é acusada de ser uma das organizações internacionais menos transparentes, em grande parte porque poucos países membros em desenvolvimento podem participar efectivamente nas negociações e tomada de decisão. As decisões baseiam-se no princípio “um país, um voto” e são tomadas por consenso, dando à OMC a aparência de uma tomada de decisão democrática. As decisões são tomadas pelo Conselho Geral ou por representantes nos organismos subsidiários (tais como o Conselho TRIPS, ou a Comissão de Agricultura). As decisões importantes são igualmente tomadas, ou sancionadas, pelos ministros da OMC, em conferências ministeriais habitualmente realizadas de dois em dois anos.

Mas, na prática, a OMC é dominada por alguns países industrializados importantes – enquanto os países em desenvolvimento mais pobres têm pouca ou nenhuma capacidade de representação ou de negociação. No ano 2000, 15 países africanos não tinham representante na sede da OMC, em Genebra (quadro 5.4) – enquanto as Maurícias, um país muito pequeno, tinha cinco. A OMC respondeu a estas disparidades tentando estabelecer uma unidade de assistência técnica aos países em desenvolvimento, para ajuda nas negociações.

As exigências de uma maior expressão na OMC fazem eco da história recente de sub-representação nas negociações internacionais. Em relação à sua parte na população mundial, os países de desenvolvimento humano baixo e médio possuem pouca representação nas negociações das convenções internacionais, como, por exemplo, a convenção sobre os recursos de plantas genéticas (figura 5.4). Uma reforma mais profunda no processo de tomada de decisão, vai exigir a

consideração de propostas para melhorar a transparência e a participação no sistema da OMC.

*Primeira, as consultas, discussões, negociações e tomada de decisão da OMC têm de se tornar verdadeiramente transparentes, participativas e democráticas.* As discussões e negociações em planificação e que têm lugar na OMC devem ser divulgadas, e deve ser permitida a participação de todos os membros. Para facilitar a representação equitativa das várias posições dos membros, deverá ser considerado um sistema de negociação que combine a participação plena de todos, com a eficiência de um mecanismo de representação. O Protocolo de Cartagena sobre a Biodiversidade oferece um modelo interessante para esse sistema (caixa 5.7).

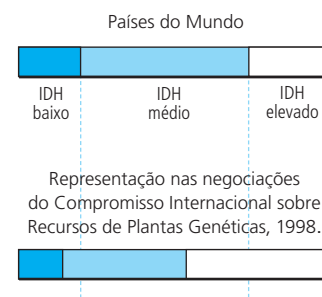
*Segunda, a OMC deverá ser imparcial e deve ser vista como imparcial.* Em particular, não deve ser vista como tomando partido pelos países mais poderosos, a expensas dos países em desenvolvimento. O sistema deverá reflectir o facto de a maior parte dos membros da OMC serem economias em desenvolvimento e em transição que têm, pelo menos, tanto interesse como os países industrializados num sistema multilateral justo e equilibrado. Os procedimentos deverão permitir aos países em desenvolvimento fazer ouvir os seus interesses e exercer os seus direitos. Além disso, os países em desenvolvimento deverão estar melhor representados no secretariado da OMC, especialmente nos lugares superiores.

*Terceira, deverá haver maior transparência na OMC – e noutras organizações internacionais – relativamente a processos nacionais democráticos.* Os parlamentares deverão estar constantemente informados dos desenvolvimentos na OMC e noutras organizações internacionais. E, dados os efeitos potenciais que estes desenvolvimentos têm sobre as políticas e práticas nacionais, eles devem ser debatidos. O debate aberto pode sofrer oposição por parte de grupos afectados negativamente, mas o processo pode criar legitimidade política para a liberalização do comércio. Tal é o caso da Índia, onde alguns grupos continuam a opor-se à liberalização do comércio, mas onde o debate aberto criou um grupo de apoio entre os principais partidos políticos.

#### APROFUNDAR A DEMOCRACIA – IMPERATIVOS MUNDIAIS E NACIONAIS

Muitas reformas têm sido propostas neste capítulo, abrangendo uma variedade de formas para avançar

FIGURA 5.4  
**Que vozes são ouvidas nas negociações internacionais?**



Fonte: UNDP 2000a.

## O Protocolo de Bio segurança – um modelo para a governação mundial inclusiva?

As negociações mundiais proliferaram nos últimos anos – e assumiram uma importância muito maior. Isto conduziu as pessoas a comparar os muitos tipos de negociações em curso e a procurar modelos mais transparentes e democráticos. Em particular, muitos fóruns têm vindo a procurar formas de dar a todos os países participantes uma oportunidade mais justa de se manifestarem. O Protocolo de Cartagena sobre Biodiversidade, estabelecido ao abrigo da Convenção sobre a Diversidade Biológica, é um exemplo ilustrativo.

As negociações para o Protocolo iniciaram-se em 1996 e concluíram-se em 2000. Numa das etapas, à medida que a data marcada para a conclusão das negociações se aproximava e as divergências entre as partes em confronto ainda pareciam grandes, houve receios de que as negociações se quebrassem. Mas, uma combinação de métodos transparentes e inovadores e um presidente activo e imparcial, permitiram a conclusão bem sucedida de uma das negociações mais renhidas da lei internacional.

Juan Mayr Maldonado, o Ministro do Ambiente da Colômbia, introduziu os novos métodos quando se tornou presidente da Reunião Extraordinária da Conferência dos Partidos para a Convenção sobre a Diversidade Biológica, realizada em Cartagena, em 1999. Ele continuou a usar estes métodos numa consulta informal aos membros, em Viena, em Setembro de 1999, até à conclusão das negociações na reatada Reunião Extraordinária da Conferência dos Partidos, em Montreal, em Janeiro de 2000.

As características principais dos métodos envolviam:

- O agrupamento dos participantes dos países de acordo com os seus interesses e posições, em vez de ser pela geografia, ou pelo rendimento. Uma inovação significativa foi a formação de grupos com ideias semelhantes, o que permitiu a muitos dos países em desenvolvimento reunir-se em função de um interesse comum, enquanto os poucos que tinham uma posição

diferente se podiam associar a outro grupo. Isto representou um afastamento da regra segundo a qual os países em desenvolvimento ficavam sob a cobertura única do “Grupo dos 77 e a China”.

- A selecção de representantes de cada grupo para intervirem como relatores, dependendo do número de relatores do número de membros do grupo. Esta abordagem teve em consideração uma representação mais equilibrada dos pontos de vista.
- A permissão a todos os países membros de estarem presentes durante as negociações, ainda que estas negociações fossem levadas a efeito entre os relatores de grupo. Assim, as reuniões eram transparentes e abertas à participação de todos os membros.
- O encorajamento da participação de organizações não governamentais (ONG). Em Viena, o presidente encontrou-se em separado com as ONG e com a Indústria. Em resposta aos pedidos das ONG para acederem às negociações, foi providenciada recepção instantânea, via áudio, numa sala de “difusão” próxima da sala de consulta do governo. Assim, as ONG e os representantes das organizações internacionais puderam seguir as discussões. E em Montreal, todos os observadores, incluindo os meios de comunicação, conseguiram ter assento nas sessões plenárias.

Estas novas disposições conduziram as complicadas, e por vezes contenciosas, negociações sobre o Protocolo a um resultado positivo. Elas ajudaram a atingir um equilíbrio efectivo entre três prioridades por vezes opostas: permitir a participação de todos os membros; permitir que as negociações entre tantos países fluíssem dentro das limitações de tempo, e garantir transparência e abertura, para que os membros tivessem a informação necessária para acompanhar as discussões. A nova abordagem melhorou igualmente o fluxo de informação para as ONG e aumentou o seu envolvimento.

Fonte: Ling 2000; Khor 2002.

com processos democráticos a nível mundial. Esses processos incluem formas de aumentar a representação, a transparência e a responsabilidade, para promover reformas específicas nas instituições internacionais.

O argumento tradicional contra uma maior participação e representação é o de que estas tornam a

tomada de decisão inviável e não praticável. Mas, este ponto de vista deve ser comparado com uma nova realidade. As Nações Unidas, FMI, Banco Mundial e OMC, todos consideraram que sem uma maior participação e representação, o progresso é quase sempre impossível.

Espera-se das organizações internacionais a provisão de uma larga variedade de bens públicos mundiais, que exigem uma profunda concordância de todo o mundo. Estas organizações exigem que as pessoas, quer dos países desenvolvidos, quer dos países em desenvolvimento, se comprometam com os objectivos globais – e actuem em concordância. Compromisso e acção só podem ser obtidos se as organizações internacionais forem consideradas legítimas. Tal não significa que as instituições internacionais devam – ou possam – reflectir os interesses de todos os grupos no mundo. Mas, significa que estas instituições devem ter em conta uma diversidade de interesses e decidir entre eles numa forma clara e justa.

Alcançar uma democracia mais profunda, a nível mundial, vai requerer o alargamento do espaço político para um conjunto de actores da sociedade civil e o envolvimento mais profundo dos países em desenvolvimento na tomada de decisão das instituições internacionais. Os esforços para a obtenção destes objectivos devem ser confrontados com as realidades do poder mundial. Mas, eles oferecem a possibilidade, quer para os países industrializados, quer para os países em desenvolvimento, de serem melhor servidos por uma cooperação mundial mais inclusiva, que dê às pessoas excluídas e marginalizadas uma voz mais forte.

A possibilidade de realizar isto vai depender largamente dos cidadãos e governos de países mais poderosos reconhecerem que a reforma é do seu interesse. Mas, num mundo mais interdependente, este interesse está a tornar-se mais evidente. As organizações internacionais estão a promover a democracia e os princípios democráticos nas economias em desenvolvimento e em transição – um desenvolvimento muito positivo. Mas, elas não serão bem sucedidas sem o corolário natural: maior democracia, transparência e responsabilidade nas próprias instituições. Este duplo processo – aprofundando a democracia a nível nacional e mundial – tem o potencial para transformar a vida das pessoas de todo o mundo.