

Democracia e Política Internacional: Democratização via Participação da Sociedade Civil Transnacional

Democracy and International Politics: Democratization via Participation of the Transnational Civil Society

Democracia y Política Internacional: Democratización vía Participación de la Sociedad Civil Transnacional

Gustavo Oliveira Vieira*

* Bacharel e Mestre em Direito. Doutorando em Direito. Professor Universitário. Voluntário da Associação Internacional da Programação Existencial (APEX). Representante brasileiro da International Campaign to Ban Landmines / Cluster Munition Coalition (ICBL-CMC) desde 1999.

gvieira7@gmail.com

Texto recebido para publicação em 30.04.2011.

Palavras-chave

Democratização
Política Mundial
Processo de Ottawa
Sociedade Civil

Keywords

Civil Society
Democratization
Ottawa Treaty
World Politics

Palabras-clave

Democratización
Política Mundial
Proceso de Ottawa
Sociedad Civil

Resumo:

Em perspectiva metodológica dialética, o presente artigo tem por objetivo explorar relações político-conceituais entre Direito e Democracia, com foco na falta de Democracia nas deliberações do sistema internacional, seja nas deliberações da política externa quanto nas decisões na órbita da política interestatal. Para tanto, explora-se condições para o seu aperfeiçoamento, a partir do estudo de caso do Processo de Ottawa, que resultou num tratado internacional de erradicação total das minas terrestres antipessoal, aberto para a participação da sociedade civil internacional que obteve, com isso, um nível de efetividade tal que o faz exemplo de *soft power*.

Abstract:

From the dialectical methodological perspective, this article aims to explore conceptual political relationships between Law and Democracy, focusing on the lack of Democracy within deliberations of the international system, whether in deliberations of foreign policy or in decisions in the orbit of interstate politics. Therefore, it explores conditions for its improvement from the case study of the Ottawa Process, which resulted in an international treaty of total eradication of antipersonnel landmines, open to the participation of international civil society which obtained thereby such a level of effectiveness that turns it into an example of soft power.

Resumen:

En perspectiva metodológica dialéctica, el presente artículo tiene por objetivo explorar relaciones político-conceptuales entre Derecho y Democracia, con foco en la falta de Democracia en las deliberaciones del sistema internacional, sea en las deliberaciones de la política externa como en las decisiones en la órbita de la política interestatal. Por tanto, se exploran condiciones para su mejoría, a partir del estudio del caso del Proceso de Ottawa, que resultó en un tratado internacional de erradicación total de las minas terrestres antipersonal, abierto para la participación de la sociedad civil internacional que obtuvo, con eso, un nivel de efectividad tal que lo convierte en un ejemplo de *soft power*.

INTRODUÇÃO

A sofisticação / aprimoramento da teoria e prática da democracia encontrou terreno fértil no interior dos Estados, no seio das comunidades políticas nacionais. A síntese do projeto moderno no formato do Estado de Direito desenvolveu-se agregando a democracia, resultando no Estado Democrático de Direito, em alguns casos, Estado de Direito Democrático. Todavia, a internacionalização da vida pessoal ou institucional, desvela uma dura fronteira da democracia: atingir as deliberações internacionais, na seara da política externa ou da política internacional.

O presente artigo tem por objetivo explorar relações político-conceituais entre Direito e Democracia, focando problemas decorrentes da falta de Democracia nas deliberações do sistema internacional, que com o advento da globalização impactam mais rápido e profundamente a vida das pessoas nos diferentes países e regiões do orbe. Para o enfrentamento do tema, sob o aporte da perspectiva dialética, apresentar-se-á um estudo de caso sobre o modelo de governança global engendrado para a erradicação das minas terrestres antipessoal, extraíndo daí condições para o aperfeiçoamento da democracia no sistema internacional via participação da sociedade civil transnacional.

Como resultado da refundação dos poderes calcado no princípio rousseauiano da soberania popular, de maneira mais ou menos sofisticada, com maior ou menor acomodação cultural e açambarcando amplas variações, a democracia forjou-se como paradigma ocidental para a formação das decisões público-estatais e tendencialmente universal em relação aos demais sistemas estatais. Contudo, paradoxalmente, o sistema de formação das decisões voltado à política externa dos Estados e às decisões interestatais, mantém-se majoritariamente blindado aos influxos democráticos, ainda que enormemente impactante para o dia a dia dos cidadãos. É sobre esse problema que o presente artigo irá lançar reflexões.

O presente texto é todo em português, inclusive as citações de fontes bibliográficas de diferentes idiomas (português, inglês, espanhol e italiano) *sofreram* traduções livres por este autor. O artigo é dividido em duas partes com cinco subdivisões ao total, partindo de aspectos teórico-conceituais para o estudo de um caso concreto. Inicialmente, aborda-se as relações entre Estado, Direito e Democracia (1) e, na sequência, a Democracia em relação à Paz e aos Direitos Humanos (2). Ampliando para a questão internacional, transita-se às críticas à ONU (3). Após, aponta-se a participação da sociedade civil como forma de amenizar o *deficit* democrático internacional (4), trazendo a lume o caso de enfrentamento das minas terrestres (5).

I - DIREITO E DEMOCRACIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL

1. Estado, Direito e Democracia: Imbricamentos Necessários

Se por um tempo a tarefa dos (neo)positivistas fora separar Direito, Política e Moral, o desafio que se impõe hodiernamente é compreender esta relação, pois, cientes de que o Direito se faz também com juízos morais e atos de poder, porém, assegurando, fundamentalmente, a autonomia do Direito frente à Moral e à Política. Tarefa essa que evidencia o papel do Direito na sociedade, e o papel dos seus operadores, sobretudo como forma de concretizar o Direito, materialmente balizado pela ideia dos Direitos Humanos, e procedimentalmente pela Democracia, em seu duplo caráter, procedimental e substancial.

A literatura lança olhares esclarecedores sobre o problema da polissemia da democracia. Na obra “O Prisioneiro” de Érico Veríssimo, “a democracia é uma deusa de mil faces cuja fisionomia verdadeira ninguém nunca viu” (VERÍSSIMO, 1978, p. 203). Poético e verdadeiro, porém insuficiente. Os autores falam em “a democracia”, todavia, o tipo ideal inexistente. A concepção formal é importante, mas há uma teia

de outras relações imprescindíveis para o seu adequado funcionamento, que vão de fatores econômicos a culturais. Contudo, a acepção de democracia a ser adotada toma por base o entendimento de Luigi Ferrajoli, para quem a democracia é uma técnica para a formação da decisão pública, composta por uma abordagem formal-procedimental e outra material-substancial, inseparáveis uma da outra, sob pena de padecer por inteiro (FERRAJOLI, 2007).

O incremento na teoria jurídica contemporânea ocorre a partir da sua ligação com a democracia, que parece operar certo consenso entre atuais teóricos do Direito, incluindo Jürgen Habermas. Para Habermas (1997), apesar das distâncias dos conceitos tradicionais de razão prática, constata-se a teoria contemporânea do direito e da democracia caminhando para um engate na conceituação clássica, tomando “como ponto de partida a força social integradora de processos de entendimento não violentos, racionalmente motivadores, capazes de salvaguardar distâncias e diferenças reconhecidas, na base da manutenção de uma comunhão de convicções” (HABERMAS, 1997, p. 22). Além desse autor, Ferrajoli (“*Principia Iuris*”, o qual apresenta uma “teoria normativa da democracia”) e Dworkin, ainda que muitos estejam distantes em razão das suas matrizes teóricas, concordam com a premissa de que o Direito só pode ser constituído epistêmica e procedimentalmente com a Democracia.

Dessa forma, a democracia passa a ser compreendida como elemento articulador entre Direito e Política, e como o mecanismo que funda e sustenta a legitimidade do sistema jurídico. Democraticamente se constitui decisões políticas juridicamente vinculantes. Para além das tradicionais abordagens dos planos de existência, validade e eficácia do Direito, dá-se uma atenção central agora ao problema da legitimidade do Direito, como característica inexorável que o integra.

Ainda assim, é de se reconhecer o mérito do positivismo jurídico contemporâneo em estabelecer a autonomia da Ciência Jurídica. A diferenciação do sistema jurídico e do Direito com um objeto de estudo próprio é fundamental, do ponto de vista científico e operativo, para que as respostas oferecidas pelo Direito tenham autonomia, e sejam compreendidas como distintas em relação à Política e à Moral – e em relação à Economia. Por mais que o Direito seja indissociado dessas áreas, sua autonomia é essencial para que a decidibilidade jurídica possa cumprir sua função civilizatória.

Como síntese da fusão entre Direito e Estado, para a formação do sistema jurídico estatalizado, bem como do Estado juridicizado na modernidade, o projeto civilizatório ocidental contemporâneo aponta para o amálgama no Estado Democrático de Direito, pois tanto Estado como Direito devem estar fundados democraticamente. Circularmente, na compreensão de que Democracia não é apenas um procedimento legitimador, mas que também pressupõe regras contramajoritárias juridicamente vinculantes que as majorias não podem fazer sucumbir, no repositório ético representado pelos direitos humanos e fundamentais.

Mesmo com os avanços democráticos, a exigência primeira é no que diz respeito à compreensão da interdependência entre paz, direitos humanos e democracia, a ser abordado a seguir.

2. Interdependência entre Direitos Humanos, Paz e Democracia no Âmbito Internacional

A relação entre soberania estatal e democracia acompanha a formação dos Estados modernos. Nos Estados nacionais observou-se a passagem do poder dos príncipes para o povo. Desde os primórdios da formação estatal, apoiado no poder aquartelado no exército, na execução penal e na política como forma de exercício do monopólio da violência e imposição eficaz da ordem jurídica (HABERMAS, 2002, p. 167) como sinônimo de soberania interna. Ao passo que a soberania externa fora pautada pela capacidade do Estado afirmar-se perante as demais potências na tensão persistente entre guerra e paz.

As dicotomias democracia-autocracia e paz-guerra auxiliam para ampliar o entendimento sobre a democracia em face à política internacional. Para Bobbio (2002, p. 187 e 188), “a primeira [dicotomia] pode-se resolver normativamente na dicotomia autonomia-heteronomia e a segunda entre nomia e anomia”, para mostrar que a primeira dicotomia [democracia-autocracia] é uma subespécie da segunda [paz-guerra]. No âmbito das relações internacionais estas questões derivam a interação entre democracia interna e paz internacional ou na relação inversa, democracia internacional e paz interna, deixando duas questões pertinentes a serem refletidas: “É possível um sistema democrático internacional entre Estados autocráticos?”; “É possível um sistema autocrático internacional entre Estados democráticos?”.

Portanto, a democracia não é apenas a forma com que se toma decisões. Sua consolidação deve tecer uma teia de correlações indispensáveis para o adequado funcionamento. Ademais, demanda um período de consolidação para o ajuste institucional e naturalização cultural sobre uma sociedade não acostumada a tomar decisões a seu próprio respeito, o que demanda tempo, experiências de sucesso, não sem fracassos, e relações intergeracionais potencialmente conflituosas até o amadurecimento estável de uma sociedade democrática.

Assim, para Bobbio (1992, p. 1), a democratização do sistema internacional é o caminho obrigatório para o caminho da “paz perpétua” no sentido kantiano, todavia não avança sem a gradativa ampliação do reconhecimento e da proteção dos direitos humanos, acima de cada Estado, pois direitos do homem, democracia e paz são os “três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem, reconhecidos e protegidos, não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”.

As relações entre democracia interna e paz internacional e paz interna e democracia internacional demonstram clara interdependência. O exemplo do genocídio que teve suas piores marcas do século XX, “levados a efeito por governos que estavam longe de ser democráticos: a Turquia otomana na época do genocídio armênio, a Alemanha nazista, a União Soviética de Stálin, o Camboja sob o Khmer Vermelho” (SINGER, 2004, p. 176).

De outro lado, no início dos anos 90, Ruanda caminhava para a democracia e, Slobodan Milosevic, responsável pelo genocídio da Bósnia e de Kosovo, havia sido eleito presidente da Sérvia por grandes majorias, duas vezes, e mais tarde da Iugoslávia. Para Singer, a “democracia, no sentido de governo da maioria, não oferece garantias de respeito aos direitos humanos. Mas o processo democrático exige que as políticas do governo [sejam] publicamente defendidas e justificadas” (SINGER, 2004, p. 176).

Além disso, “os nazistas, mesmo depois de oito anos no poder, e usando todos os recursos de propaganda que Goebbels conseguia imaginar, não se atreveram a afirmar explicitamente o que faziam contra os judeus” (SINGER, 2004, p. 177), até por que “se cada página da história nazista tivesse sido escrita no momento em que ocorreu e oferecida para discussão ao povo alemão, é difícil crer que o Holocausto tivesse ocorrido” (SINGER, 2004, p. 177). Assim, pode-se concluir que mesmo não sendo óbice para as piores decisões, a democracia não se resume às eleições, mas ao processo democrático cuja transparência da autoridade através da publicidade de seus atos é fundamental. Foi justamente pelas piores experiências que o gênero humano vivenciou que se perquiriu refundar a política internacional por meio da ONU, que padece de apreciações no viés da democracia.

3. As (Óbvias) Críticas à ONU

Mister evidenciar as críticas mais sérias dirigidas ao sistema político internacional, das quais a ONU é o principal foco, apontando a sua crise de autoridade e o déficit democrático da instituição. A crise de autoridade

do organismo é relacionada, entre outras questões, ao fracasso da organização em prevenir catástrofes anunciadas, como o genocídio de Ruanda e do Kosovo, além da incapacidade de prevenir a violação de suas normas, como o caso da Guerra do Iraque na qual mesmo os Estados Unidos não conseguindo anuência do Conselho de Segurança usou a força e iniciou uma invasão, assim como outras questões ligadas à ineficiência e corrupção que abalam a credibilidade da organização.

Quanto ao problema da democracia, a principal queixa é direcionada ao poder de veto de cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, cuja responsabilidade primária é manter a paz e a segurança internacional. O Conselho de Segurança é composto por 15 membros, cinco permanentes (China, França, Rússia, Reino Unido e EUA) e outros 10 são eleitos pela Assembleia Geral, por dois anos. As decisões do Conselho requerem nove votos, porquanto o voto de um membro permanente veta a decisão. América Latina, África e Oceania estão simplesmente fora desta orquestração do poder mundial auferida pelo poder de veto, apesar de vários transitarem pelos assentos rotativos. De outro lado, na Assembleia Geral, todos os países têm o mesmo peso, um voto, o que implica no fato de os trinta e quatro mil habitantes de Liechtenstein representarem o mesmo que os mais de um bilhão e trezentos milhões de habitantes da China, por exemplo.

Todavia, a transformação dos contextos desde a formação da ONU, no contexto geopolítico de 1945, quando tinha 51 membros, sendo atualmente 192 – mais de sessenta anos de profundas transformações no jogo político (descolonização, guerra fria e pós-guerra fria e todas as suas multifacetadas irradiações), na economia (expansão e interdependência dos mercados) e nos pressupostos sociais (densidade e urbanização das populações, revolução nas comunicações e novos padrões de consumo, *e.g.*). Com menos de 70 anos parece inviável ser a ONU considerada culpada por tantos problemas, dependente que é de contribuições dos Estados e sem uma força militar autônoma, entre outras questões que fragilizam o seu potencial. Ademais, uma das pautas persistentes é a reforma estrutural da instituição (SINGER, 2004, p. 186-191; AXWORTHY, 2004, p. 234-258, HÖFFE, 2005, p. 381-392, entre outros), na qual uma nova distribuição de poder é prevista ao Conselho de Segurança (GIDDENS, HUNTIGTON, 2004, p. 7-9; KNIGHT, 2002, p. 19-37).

Identificou-se alguns dos principais motes relativos ao déficit democrático na distribuição formal de poder no sistema internacional, além da má distribuição dos demais *fatores reais de poder* e do desequilíbrio entre as forças entre os Estados. Todavia, há uma emergente e rudimentar opinião pública mundial ainda alienada dos foros decisórios, cuja lacuna precisa ser revisada sob pena de o fosso de legitimidade se tornar intransponível. É no sentido de dar voz aos povos, às pessoas, na condição de cidadãos, e como meio para suprir esse vazio, que apresentar-se-á, a seguir, o problema da participação da sociedade civil.

II – ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL PARA DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA (INTERNACIONAL)

4. A Participação da Sociedade Civil Internacional

A expressão sociedade civil tem uma longa história conceitual. Mary Kaldor (2005, p. 19-25) apresenta cinco acepções da expressão sociedade civil: 1) a *societas civilis*, sinônimo de sociedade de direito e civilidade, a comunidade política componente do Estado de Direito; 2) *sociedade burguesa* (*bürgerliche Gesellschaft*), para Hegel e Marx, toda vida social organizada entre Estado e família; 3) a acepção *ativista*, emergente da atuação dos movimentos sociais e cidadãos ativistas, autoconstituídos a partir de uma emancipação política e contestadora em relação ao Estado; 4) a visão *neoliberal*, levando em consideração entidades de assistência, do terceiro setor, que ocupam lugares próprios do Estado em sua atuação no bem-estar social,

portanto, ocupando espaço do Estado e afastando o próprio Estado das suas ações inerentes; 5) a aceção *pós-moderna*, versão universalista das visões “ativista” e “neoliberal”, como fontes tanto de civilidade quanto de incivilidade, albergando assim tanto grupos nacionalistas, fundamentalistas, assim como os anteriores, globalmente entendida como a pluralidade de redes globais de contestação (KALDOR, 2005, p. 19-25).

A aceção levada a efeito no presente artigo será a ativista, realizada pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), do *bem*, nacional e internacionalmente. Entre as ONGs representativas deste movimento da sociedade civil global estão: Anistia Internacional (AI), *Greenpeace*, *Human Rights Watch*, Transparência Internacional, entre outras tantas. Além de agregar pessoas com objetivos comuns e solidários, contribuem significativamente para a formação de uma opinião pública mundial na formação de um *Soft Power* (NYE, 2004, p. 9) em torno de determinadas questões a partir de pesquisas independentes e posterior divulgação dos resultados em relatórios. De fato, o papel da sociedade civil como organizações sociais independentes em relação aos Estados e aos partidos governantes passa a ser aceito por muitos governos, especialmente os ocidentais, e pelas organizações internacionais interestatais como centrais para a democratização e para o desenvolvimento (CARTER, 2010, p. 232).

Um importante exemplo é a AI, presente em 150 países, com mais de 2 milhões de ativistas. Originada em 1961, do ato individual do advogado londrino, Peter Benenson, que buscava aliados para levantarem vozes contra a injustiça acontecida noutros países (AMNESTY, 2011). A AI publica anualmente, no mês de maio, um relatório mundial sobre a situação da violação dos direitos humanos, cobrindo boa parte dos Estados nacionais do planeta, por meio do qual aponta fatos documentalmente provados, com base numa rigorosa e sistemática pesquisa para que o mundo saiba as tragédias omitidas nos artificiais círculos oficiais. Com isso, auxilia na conscientização da sociedade e de autoridades públicas. Outra ação é o chamamento às ações urgentes, por meio do qual os cidadãos de quaisquer países são convidados a se manifestarem diretamente às autoridades responsáveis sobre violações de direitos humanos que estejam ocorrendo. Atualmente a Anistia Internacional é uma organização com *status* consultivo junto à ONU.

Mas “quem votou nas ONGs?” (STEINER; ALSTON, 2000, p. 951), ou seja, como avaliar sua legitimidade? Se ninguém votou nos delegados de ONGs, como elas podem ser consideradas representantes da sociedade civil? Se por um lado, apesar de não ser possível fundamentar uma legitimação sustentável que conceba os representantes de ONGs como representantes de toda sociedade civil, não há como se negar a relevância da possibilidade de participação destas instituições no marco das deliberações políticas, sejam locais, nacionais ou internacionais e estas como aberturas democráticas do sistema político. O fato é que *muitas vezes* as ONGs internacionais operam como porta-vozes das demandas sociais emergentes e assumem, aos poucos, papel cada vez de maior relevo no cenário político (internacional). Não se pode mais relegar às ONGs o papel simples de assessoras ou advogadas no processo internacional, pois são parte do caminho das decisões feitas, tem sido a voz dizendo que os governos advém do povo e devem responder às expectativas do povo, suas demandas e ideais (STEINER; ALSTON, 2000, p. 951).

Por força dos resultados que iniciativas como essas trazem, tornou-se recorrente a criação de coalizões de ONGs em prol de uma mesma bandeira, fazendo com que se formasse uma sinergia das atividades nacionais engajadas às internacionais, para buscar resultados mais significativos. Com isso, as instituições originárias mantêm suas identidades e concebem uma terceira organização para cuidar dos temas de interesse comum. Formaram-se tais coalizões, por exemplo, para a criação e universalização do Tribunal Penal Internacional Permanente (Coalition for the International Criminal Court – CICC) ou pelo controle do comércio de armas e munições (International Action Network on Small Arms – IANSA). As campanhas internacionais da

sociedade civil organizada, com representantes nas sociedades nacionais, têm condições de agir de maneira muito mais estratégica e eficiente para pressionar as autoridades estatais em prol dos objetivos humanitários em pauta. Foi o caso que ocorreu no enfrentamento do problema das minas terrestres antipessoal e a coalizão de ONGs denominada Campanha Internacional pela Erradicação das Minas Terrestres (International Campaign to Ban Landmines – ICBL), a ser examinado a seguir.

5. A Atuação da Sociedade Civil no Caso da Erradicação das Minas Terrestres: um Referencial Democratizante à Política Internacional

O processo de negociação e implementação da Convenção de Ottawa sobre Erradicação das Minas Terrestres de 1997 traz um caso pertinente a ser analisado. Em meados dos anos 1990 o problema das minas terrestres antipessoal foi trazido à tona, por parte de atores da sociedade civil organizada, como geradora de uma crise de saúde pública mundial, já que 103 países haviam sido identificados como afetados, vitimando uma pessoa a cada 20 minutos, em sua maioria civis, mulheres e crianças, sob suspeita de ainda existirem 110 milhões destes artefatos plantados e centenas de milhões em estoque pelos governos, além de dezenas de governantes as produzirem. O panorama nos anos 90 era aterrador (CAMERON, 1998).

A ICBL lançada por seis ONGs fundadoras (*Vietnam Veterans of America Foundation, Human Rights Watch, Handicap International, Medico International, Mines Advisory Group* e a organização dos Médicos pelos Direitos Humanos [*Physicians for Human Rights*]) em uma década atingiu mais de 1.000 entidades em 90 países, mobilizando a sociedade civil em todos os continentes em prol da erradicação total das minas (ICBL, 2011).

Após tentativa dos Estados Partes de incorporar a proibição das minas na Convenção de 1980 sobre certas armas convencionais (CCAC), a flexibilização do conteúdo do protocolo II, emendado de 1996 da Convenção de 1980, restou esvaziada em razão da necessária acomodação das decisões por consenso – na medida em que a exigência do consenso aufere poder de veto a todas as partes. No mesmo ano, representantes do governo do Canadá assumiram o risco de liderarem uma coalizão de Estados pequenos e médios para a negociação de uma Convenção suficientemente abrangente e clara para a erradicação total das minas, negociação que ficou conhecida como o “Processo de Ottawa”. Acabaram saindo dos fóruns tradicionais de negociação da ONU, que decidem pelo consenso, agindo em parceria com as ONGs.

O Processo de Ottawa iniciado em outubro de 1996, para a negociação de um tratado internacional pela eliminação total das minas, contemplou uma série de conferências diplomáticas, até dezembro de 1997, quando o texto do tratado negociado foi aberto para assinaturas para os Estados. Gerou-se um curto-circuito no sistema da ONU, já que a negociação se deu à margem da CCAC – pois o mecanismo do consenso tinha provado vetar o enfrentamento pleno do problema humanitário. Ainda assim, contou com o apoio do Secretário Geral e a Assembleia Geral da ONU (VIEIRA, 2006, p. 31-44).

A ICBL trabalhou para que os Estados estabelecessem a proibição do uso, produção, transferência, comércio, prescrevessem a destruição dos estoques, assumissem a remoção das minas e instituíssem a assistência às vítimas a partir de um marco jurídico internacional. A conquista veio em 3 de dezembro de 1997, com a abertura para assinaturas do Tratado de Ottawa, ou, a “Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição”, sem alternativas a reservas, lacunas ou evasivas, obtendo, de início mais de 100 Estados signatários. Além de continuar trabalhando pela universalização do tratado, criou um sistema de monitoramento da implementação tanto pelos Estados Partes da convenção quanto pelos não partes.

A parceria gerada pela atuação conjunta de Estados, ONGs e organizações internacionais foi considerada um modelo profícuo de governança mundial, com resultados comprovados não apenas pela clareza do texto do Tratado de Ottawa, mas também pelos resultados analisados após a sua entrada em vigor – nível de universalização da convenção e dados sobre enfrentamento. Em 2011, o Tratado de Ottawa conta com 156 Estados Partes, mais de três quartos do número de países do planeta. São Estados que não podem mais usar, produzir, exportar minas, terão que remover as plantadas em território sob sua jurisdição e destruir os estoques. São 44 milhões de minas destruídas dos estoques, 40 países que produziam abriram mão da fabricação, mais de um bilhão de metros quadrados desminados, milhões de pessoas foram educadas sobre o risco de minas em suas localidades e o comércio cessou.

Paradoxalmente, com a abertura para assinaturas da Convenção de Ottawa, tratado internacional que apenas Estados podem se tornar partes, foi a coalizão de ONGs ICBL que ganhou o Nobel da Paz de 1997, considerada assim partícipe fundamental para a erradicação das minas. Na entrega do prêmio Nobel, a coordenadora da ICBL à época, Jody Williams, sintetizou o sentimento que emergia, quando mesmo com a oposição explícita dos EUA, a erradicação de um sistema de armas convencionais foi conquistada, afirmando que “todos juntos somos uma superpotência”.

Segundo o ex-Ministro das Relações Exteriores do Canadá à época, em comentário sobre a organização da sociedade civil em torno do tema, o que a coalizão conseguiu fazer, “trabalhando em companhia com um grande número de grupos afiliados por todo o globo, foi uma mudança social radical no mundo (*earth moving*)”, pois ao final da Guerra Fria,

as minas terrestres eram virtualmente aceitas no arsenal militar de todos os países, questão superficial nas negociações sobre controle de armas mas raramente na *tela de radar* dos governos. Em poucos anos, os esforços combinados de vários grupos não-governamentais conseguiram tornar isto uma questão humanitária comandando a atenção por todo o mundo. Foi uma demonstração inicial de como a sociedade civil pode desvelar o perfil das questões e mobilizar o apoio público a nível global (AXWORTHY, 2004, p. 128-129).

Cameron, outro estudioso do tema, afirmou que a emergência da sociedade civil global “sustenta a promessa de mais democracia nas organizações internacionais existentes, transformando-as através da inovação e experimentação, e ancorando-as na opinião global”, pois ainda que a era dos Estados-nação esteja longe de acabar,

o fato de uma categoria inteira de armas, extensamente utilizadas pelos exércitos ao redor do mundo, foi agora banido dos arsenais de mais de 120 países, em função das negociações espantosamente rápidas sugere que a política mundial foi transformada desde a Guerra Fria de maneira que estamos apenas começando a nos aproximar. O Processo de Ottawa provê razões para acreditar que a sociedade civil global é um ingrediente básico desta transformação” (CAMERON, 1998, p. 13).

Em 2010, já se estimava que mais de 170 países tenham aberto mão total das minas. Apesar de a sociedade civil não ter direito de votar nas deliberações, os fóruns estão abertos para que se acompanhem todas as manifestações e para que possam também interpelar os representantes oficiais de Estados ou de órgãos internacionais, seja por pronunciamentos nas plenárias ou numa abordagem direta, pessoalmente, para buscar explicações, questioná-los e persuadi-los. Esta “porta aberta” à participação pode ser uma lembrança permanente de que seus poderes advêm do povo e que sua atuação deve responder às suas demandas e aos seus ideais.

A participação de organizações da sociedade civil também abre a possibilidade de publicidade

e transparência dos atos ali realizados, o é em regra vedado ou restrito ao máximo, como no caso da *Conferência de Exame da Convenção sobre Certas Armas Convencionais* – “por que os membros da conferência consideravam que as discussões eram assuntos de desarmamento e, portanto, de segurança nacional. Sem embargo, os membros de ONGs eram parte das delegações do Canadá e da Austrália”, e o representante das ONGs podia participar destas atividades depois de assinar uma manifestação afirmando que não iria revelar o conteúdo das discussões para a mídia e para as ONGs, mas outros representantes não eram tão limitados (PRICE, 1998, p. 624).

Um fator de democratização é a implicação da transparência nos atos das autoridades investidas de poder e este é mais um ponto de congruência entre a participação de organizações da sociedade civil organizada em atividades políticas, no caso examinado, internacional.

Nesse sentido, o Processo de Ottawa foi *também* uma resposta do povo, ou melhor, da sociedade civil. A demanda da sociedade civil encontrou eco, a ideia de “povo”, enquanto gene da democracia do Estado, teve espaço nas relações internacionais. Esta influência da sociedade civil organizada, enquanto povo, mostra uma abertura no sistema internacional às possibilidades democráticas através de novos mecanismos.

Isto atende inicialmente, ainda que de forma rudimentar, às preocupações com a possibilidade e operacionalidade da democracia no sistema internacional, pois as tensões entre economia e política “permitem colocar o tema da possibilidade e da necessidade de um poder democrático situado além do Estado nacional”. Certamente que isto não atende à demanda, mas progressivamente corrói a blindagem das relações internacionais pela democracia.

A participação da sociedade civil contribui para a democratização das políticas globais, na medida em que ameniza o déficit de participação inerente ao sistema global. Não o supre pela questão da legitimidade, mas atende, ainda que de forma precária, com a possibilidade de participação onde há oportunidades discursivas para questionar e buscar a persuasão, e pela transparência dos processos de tomada de decisão. Afinal, o papel “das ONGs na governança global é uma forma de democracia participativa, de republicanismo em que os cidadãos ativos, por intermédio de ONGs internacionais, podem pressionar governos, doar dinheiro e participar de conferências globais” (VIEIRA, 2004, p. 204).

Em muitas circunstâncias, a habilidade para influenciar o comportamento de outros vem da persuasão, comunicação, negociação ou organização. Nenhuma outra proposição resultou mais escárnio, segundo Axworthy, do que a sua advocacia do *soft power* – até o Processo de Ottawa provar que isto funciona. “Ninguém foi ameaçado com bombardeios. Nenhuma sanção econômica foi imposta. Os músculos da diplomacia não foram flexionados pelos proponentes do tratado. Ainda uma mudança significativa foi atingida na face firme dos opositores” (AXWORTHY, 2004, p. 154 e 155). Em razão do exposto, Nye e Joseph (2004, p. 91) usam como exemplo de *soft power* que funciona, o caso da mobilização pela erradicação das minas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: POR UMA POLÍTICA PÓS-NACIONAL PARA A HUMANIDADE

Optou-se por trazer à tona perspectivas emancipatórias que extrapolam os limites do Estado Nação, através da iniciativa do movimento pela erradicação das minas terrestres antipessoal. Um exemplo que faz emergir possibilidades reais de mudança social a partir da ação coordenada e internacional por parte da sociedade civil transnacional, na qual a atuação é claramente fomentadora da “sociedade de cidadãos cosmopolitas”, num processo que podemos chamar de governança global. Novos referenciais precisam ser construídos no sistema político internacional, arejados pelos ventos da democracia.

O problema gerado pela massificação do uso de minas terrestres ao longo dos conflitos armados no século XX traz em si a representação da “barbárie”. Por outro lado, apresentou-se a reação gestada para o seu enfrentamento e a solidificação de que há espaços e possibilidades emancipatórias representativas de níveis mais avançados (enquanto incluídos) de civilidade. Os largos passos dados pela comunidade política internacional com a estigmatização de um tipo de arma largamente difundido concretizam a possibilidade de outras mudanças.

Todavia, não basta uma abertura de cima para baixo. É preciso que a sociedade civil, em regra alienada, por vontade própria ou por veto à difusão das informações, construa o seu espaço, de maneira proativa, sobretudo com o uso das novas tecnologias disponíveis. É preciso investir em oportunidades para o desenvolvimento de uma cultura democrática, de ampliação dos sistemas de transparência na lide dos temas de interesse público, de oportunidades de participação para que a sociedade possa assim ser mais escutada em seus anseios e demandas.

As regras vigentes parecem ajustadas à lógica Westfaliana, interestatal, criando incoerências democráticas. O sistema já não pode ser visto apenas como interestatal, mas intercivilizatório, intersocietal, cujo foco passa do direito dos Estados para o Direito dos Povos e da própria Humanidade – ao modo como assevera Cançado Trindade, *International Law for Humankind* (TRINDADE, 2010). De maneira que o sistema político internacional, tomando por base a ONU, semente para a formação de um sistema político voltado à Humanidade, sofre de carência de autoridade, legitimidade e proporcionalidade na sua representação, porém tem potencial, com a participação da sociedade civil internacional, em ampliar sua legitimidade e redefinição do foco de suas deliberações, em favor do melhor não apenas para os Estados potentes, mas para a Humanidade.

REFERÊNCIAS

01. **Amnesty**, Internacional; *Amnesty International*; disponível em: <www.amnesty.org>; acesso em: 14.03.11.
02. **Axworthy**, Lloyd; *Navigating a New World; Canada's Global Future; Vintage*; Toronto; Canada; 2004; páginas 154 a 155, 234 a 258.
03. **Bobbio**, Norberto; *A Era dos Direitos*; tradução de Carlos Nelson Coutinho; *Campus*; Rio de Janeiro, RJ; 1992; página 1.
04. **Bobbio**, Norberto; *O Futuro da Democracia*; tradução de Marco Aurélio Nogueira; 8ª Ed.; *Paz e Terra*; São Paulo, SP; 2002; páginas 187 e 188.
05. **Cameron**, Maxwell A.; **Lawson**, Robert J.; **Tomlin**, Brian W.; *To walk Without Fear*; In: *The Global Movement to ban Landmines*; Oxford University; Toronto; Oxford; Nova York; 1998; páginas 1 a 17.
06. **Carter**, April; *Civil Society, Theory and Practice of*; In: **Young**, Nigel J. (Editor in Chief); *The Oxford International Encyclopedia of Peace*; Vol. 1; Oxford; 2010; páginas 232, 323 a 326.
07. **Ferrajoli**, Luigi; *Principia Iuris: Teoria del diritto e della democrazia; Teoria della democrazia*; Laterza; Roma; 2007.
08. **Giddens**, Anthony; **Huntington**, Samuel; *O Cisma do Ocidente*; tradução de Alexandre Hubner; Folha de São Paulo; Caderno: *Mais!*; São Paulo, SP; 07.03.04; páginas 5 a 9.
09. **Habermas**, Jürgen; *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade I*; tradução Flávio Beno Siebeneichler; *Tempo Brasileiro*; Rio de Janeiro, RJ; 1997; página 22.
10. **Idem**; *A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política*; tradução George Sperber; & Paulo Astor Soethe; *Loyola*; São Paulo, SP; 2002; página 167.
11. **Höffe**, Otfried; *A Democracia no Mundo de Hoje*; tradução de Tito Lívio Cruz Romão; Martins Fontes; São Paulo, SP; 2005; páginas 381 a 392.
12. **ICBL**; *International Campaign to Ban Landmines*; disponível em: <http://www.icbl.org>; acesso em: 14.03.11
13. **Kaldor**, Mary; *La Sociedad Civil Global: Una Respuesta a la Guerra*; Traducción de Dolors Udina; Tusquets; Barcelona; Espanha; 2005; páginas 19 a 25.

14. **Knight**, David; *The future of the UN Security Council: Questions of Legitimacy and Representation in Multilateral Governance*; **Cooper**, Andrew; **English**, John; Thakur Ramesh (Editors); *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?*; *Foundations of Peace / United Nations University Press*; New York, NY; 2002; páginas 19 a 37.

15. **Nye Jr.**, & **Joseph**, S.; *Soft Power: The Means to Success in the World Politics*; Public affairs; Revista; New York; 2004; páginas 9 e 91.

16. **Price**, Richard; *Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines*; International Organisation; Revista; Vol. 53, Issue 3; summer, 1998; página 613.

17. **Singer**, Peter; *Um só Mundo: a Ética da Globalização*; Tradução de Adail Ubirajara Sobral; *Martins Fontes*; São Paulo, SP; 2004; páginas 176, 177, 186 a 191.

18. **Steiner**, Henry J.; Alston Philip (Editors); *International Human Rights in Context: law, politics and morals*; 2ª Ed.; Oxford University; New York, NY; 2000; página 951.

19. **Trindade**, Antônio Augusto Cançado; *International Law for Humankind: Towards a new jus gentium*; *Hague Academy of International Law*; Martinus Nijhoff; Boston; EUA; 2010.

20. **Veríssimo**, Érico; *O Prisioneiro*; *Globo*; Porto Alegre, RS; 1978; página 203.

21. **Vieira**, Liszt; *Os Argonautas da Cidadania: A Sociedade Civil na Globalização*; *Record*; São Paulo, SP; 2004; página 204.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. **Habermas**, Jürgen; *A Era das Transições*; tradução de Flávio Beno Siebeneichler; *Tempo Brasileiro*; Rio de Janeiro, RJ; 2003.

