

## A ONU NO LIMIAR DO NOVO SÉCULO

Shiguenoli MIYAMOTO<sup>1</sup>

- **RESUMO:** O artigo procura analisar o papel das organizações internacionais em um contexto onde prevalecem políticas de poder. Detém-se em um caso específico, o da Organização das Nações Unidas, mostrando as dificuldades encontradas pela mesma na tentativa de resolução de problemas comuns a vários países, em função das políticas unilaterais implementadas, sobretudo, pelas grandes potências.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Organizações internacionais. Organização das Nações Unidas. Políticas de poder. Globalização.

### Introdução

Qual a credibilidade e a legitimidade que uma entidade, como a Organização das Nações Unidas, pode ter em um contexto onde a força tem sido utilizada como expediente normal para resolver divergências?<sup>2</sup> Nenhuma, dizem aqueles que entendem as relações internacionais apenas sob o prisma duro da visão conflituosa e para quem a defesa dos interesses individuais sobrepuja a idéia de cooperação, que deveria (ou poderia) prevalecer no contexto internacional<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Departamento de Ciência Política. Campinas – SP – Brasil. 13083-970 – shiguenoli@gmail.com

<sup>2</sup> A produção deste texto contou com recursos do CNPq, através de Bolsa de Produtividade concedida ao autor.

<sup>3</sup> Não vamos, nesta oportunidade, tratar das teorias de relações internacionais. Quando necessário, remeteremos o leitor a alguma obra de referência. Sobre os autores realistas, podem ser consultados, por exemplo: Aron (1962), Morgenthau (1972). Há edições brasileiras desses dois livros, publicadas pela Editora da Universidade de Brasília/Instituto de Pesquisa sobre Relações Internacionais/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Consultar, também, o excelente livro publicado por Nogueira e Messari (2005). Na medida do possível utilizaremos, em todo o texto, autores nacionais, para mostrar, inclusive, qual a percepção que temos das Relações Internacionais, no sentido mais amplo.

Não só agora, mas desde o momento em que foi criada, as críticas sobre o papel exercido pela ONU têm sido constantes, ainda que ela seja percebida por muitos como a instituição encarregada de resolver os problemas mais agudos que afetam o mundo. A baixa credibilidade, a ela atribuída, estaria amparada não nos elementos positivos alcançados ao longo do tempo, em seis décadas, mas em seus fracassos ou incapacidade para obter resultados satisfatórios em políticas que abrangem um amplo espectro de temas. Dentre esses estão o meio ambiente, os direitos humanos, as desigualdades sociais e econômicas, sem deixar de lado assuntos relacionados com o terrorismo e a segurança regional e internacional. A ONU tem sido julgada mais pelo que deixou de fazer, do que por aquilo que de fato realizou.

Nas últimas três gerações, um sem número de casos, vários de extrema gravidade, marcaram o dia-a-dia das nações: conflitos étnicos e religiosos, movimentos de libertação dos povos africanos e de outros recantos do planeta, além de intervenções em locais variados, preencheram parcela substantiva da agenda do pós-guerra. Quase sempre, dois atores principais – Estados Unidos e União Soviética – estiveram presentes, opondo-se com ferocidade, disputando o globo, visto como um espólio sem dono, fatiando-o como se fosse uma grande pizza.

Desde 1945, ocorreram velozes e impactantes transformações no mundo. Não é difícil listar uma quantidade elevada de descobertas científicas, que mudaram abruptamente nossas realidades, a forma de ver e viver. Entretanto, para nossos argumentos, se torna desnecessário arrolar todas elas, se bem que algumas mereçam a lembrança. De fato, percebem-se nítidos avanços em áreas distintas da ciência e tecnologia, como a conquista do espaço, o domínio do campo nuclear, o genoma, a nanotecnologia, o combate às doenças e o aumento da expectativa de vida, a rapidez dos meios de comunicação viários e sociais, e a Internet, fazendo com que, em termos comparados, o presente mostre-se melhor do que a situação vigente na primeira metade do século passado.

Ao se observar, entretanto, a face reversa da moeda, não paira dúvida de que, simultaneamente, as condições sociais, econômicas e ambientais de grande parte da população mundial se deterioraram gravemente. Tornou-se cada vez mais difícil, para centenas de milhões de pessoas, garantir a sobrevivência e usufruir os requisitos mínimos a uma vida digna, que deveriam

fazer parte das políticas públicas de todos os Estados, em busca de indicadores satisfatórios, como estipulado pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH<sup>4</sup>.

Nota-se, então, um quadro onde ocorrem dezenas de milhares de mortes diárias em todo o planeta como consequência de baixíssimos níveis de desenvolvimento (recursos insuficientes ou mal aplicados em saúde, habitação, saneamento, meio ambiente, etc.). Disputas internas, invasões e atrocidades, por sua vez, abalam países na quase totalidade dos continentes, resultando em quantidades incontáveis de refugiados<sup>5</sup>.

Por causa de tais adversidades, em que a população civil é a mais afetada – em particular mulheres e crianças –, pesadas críticas têm sido feitas sobre a incapacidade e a incompetência das ações da ONU, desde sempre, no trato dessas questões e na busca de alternativas para se colocar um ponto final nas desigualdades existentes, causadas pela rígida estrutura de poder do sistema internacional.

Vamos nos debruçar, a partir deste momento, sobre alguns dos temas ora arrolados e comentar o papel desempenhado pela ONU em um contexto no qual, no confronto entre o uso da força e o direito, o primeiro tem levado nítida vantagem<sup>6</sup>.

## O advento da ONU e seus limites na ordem pós-Segunda Guerra

Na maioria das vezes, as ressalvas sobre a incapacidade de a ONU dar conta dos problemas mundiais deixam a desejar. De maneira geral, estão longe de fazer justiça ao papel desempenhado por ela em sua trajetória, visto que desconsideram a conjuntura adversa em que ela foi criada, de intensas disputas, e a permanência de condições anômalas desde então. Situação que, *mutatis mutandis*, não sofreu grandes transformações. É

<sup>4</sup> Ainda que contestado, por utilizar metodologia com a qual muitos países não concordam, o **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**, tem se constituído em referência para apresentar, comparativamente, os avanços ou não, das políticas públicas anuais implementadas pelas nações ao redor do globo. Alguns países estão alterando a metodologia de medição dos componentes do IDH, buscando melhorar os indicadores nacionais. O Brasil, por exemplo, está alterando os critérios para aferição do Produto Interno Bruto (PIB). Cf. FARID, 2007.

<sup>5</sup> Sobre esse último tema, ver o trabalho de Júlia Bertino Moreira (2006). Prestar atenção, por outro lado, nos denominados “refugiados ambientais”, surgidos em função das próprias adversidades climáticas (estiagem/secas, enchentes, inverno rigoroso, furacões, terremotos, etc.).

<sup>6</sup> A pesquisa de Thales Castro, originalmente apresentada como tese de doutorado na Universidade Federal de Pernambuco, e posteriormente publicada em livro, é uma importante contribuição para o tema que ora estamos apresentando. Consultar, Thales Castro (2006).

nesse cenário movediço, pantanoso, que a organização atua; cenário onde políticas de poder vigorosas são implementadas quotidianamente, sem nenhum pudor, muitas vezes com manipulação de dados e informações, para um Estado justificar sua presença em territórios alheios<sup>7</sup>.

Basicamente, o raciocínio centra-se no argumento de que a ONU é inoperante porque não cumpriria sua atribuição de governo mundial, exigindo que os países, independentemente de seus poderes, obedecessem ao acordado na Carta da instituição, e acatando, portanto, o direito internacional.

Com certeza, essa é uma forma simplista de abordar o problema, porque ignora que a responsabilidade derradeira não pode ser creditada apenas à ONU, mas principalmente aos próprios Estados que dela fazem parte e que se encontram freqüentemente emaranhados em pendências de todos os tipos. A insensibilidade tem sido uma das características mais marcantes desses atores que assumem posturas irredutíveis quando seus interesses estão em jogo. Ao adotarem tal comportamento, colocam em risco a segurança de seus habitantes e contribuem para desestabilizar o próprio sistema. Os países tão somente acatam as determinações da ONU quando, pesadas as relações custo/benefício de suas atitudes, vislumbram que delas poderão sair lucrando. E, mesmo assim, só o fazem sob pressão e de maneira relutante.

As divergências verificadas, ao se propor a criação da ONU, já enunciavam o tamanho das dificuldades a serem por ela enfrentadas. Ásperas discussões, sobretudo pelo controle do Conselho de Segurança, opunham as grandes potências na atribuição de qual status deveria caber a cada uma delas. Naquela oportunidade, os Estados Unidos, a União Soviética e o Reino Unido não abriram mão de suas respectivas vagas como membros permanentes, fazendo com que a França e a China mantivessem comportamento idêntico. Mesmo a presença do Brasil transformou-se em objeto de controvérsia, sobre a qual, como logo seria visto, não se chegou a acordo satisfatório. Com isso, o país ficou alijado do Conselho de Segurança, com o

<sup>7</sup> A segunda invasão do Iraque é um claro exemplo do uso de expedientes desta natureza, através das justificativas, posteriormente comprovadas como falsas, apresentadas pelo presidente George W. Bush e pelo primeiro ministro britânico Tony Blair, conforme denunciado na imprensa mundial. Sobre o comportamento norte-americano para interferir em domínios de outros, veja-se os filmes documentários *Las Razones de la Guerra* (2006) e *Sob a Névoa da Guerra* (2004).

bloqueio de aspiração manifestada desde a década de 1920, com a Liga das Nações<sup>8</sup>.

Os anos que se seguiram ao surgimento da ONU mostraram que, apesar dela ter sido construída sob os auspícios de meia centena de Estados, essa condição demonstrou-se insuficiente para que a ordem internacional fosse estruturada a contento.

Na realidade, tomou-se um rumo muito diferente daquilo que se havia estipulado não apenas no preâmbulo, mas em todo o conteúdo da Carta da instituição<sup>9</sup>. Políticas agressivas levadas a cabo pelos líderes dos dois blocos, recém-constituídos, simplesmente ignoraram as normas estabelecidas pelos artigos e parágrafos subscritos em São Francisco, em 1945, no apagar do grande conflito mundial.

De um lado, a União Soviética costurava seu cinturão de influência no Leste Europeu – reivindicado desde a Conferência de Teerã, em 1943 e negociado em Yalta em fevereiro de 1945 –, bloqueando parte de Berlim, ocupada pelos aliados vitoriosos<sup>10</sup>. De outro, os Estados Unidos emergiram como a grande potência ocidental com recursos econômicos e militares até então nunca vistos, e tentando impor aos demais a necessidade de se optar por um ou outro bloco, conforme defendeu o então presidente Harry Truman, em 1947, ou a estratégia mencionada por George Kennan de contenção do poderio soviético<sup>11</sup>.

O confronto acirrado entre soviéticos e norte-americanos, que marcou o mundo até o final da década de 1980, inviabilizou uma atuação mais consistente da ONU. Além do mais, dificultou qualquer alteração que tornasse possível a convivência mais amena entre as nações, e impediu, em parte, que iniciativas como as dos países não-alinhados ou do Terceiro Mundo prosperassem na busca de melhores rumos.

Conflitos eclodiram com freqüência em todos os quadrantes, na década de 1940 e nos anos posteriores ao surgimento da ONU, fundamentalmente motivados pelos interesses políticos, econômicos, estratégicos ou ideológicos de uma das lideranças

<sup>8</sup> Sobre o papel do Brasil na Liga das Nações, consultar os textos de Norma Breda dos Santos (1996), Eugênio Vargas Garcia (2000) e Braz Baracuhy (2006).

<sup>9</sup> Qualquer manual sobre organizações internacionais traz a “Carta das Nações Unidas”. Consulte-se, ainda, a página da entidade: United Nations (2007).

<sup>10</sup> Uma visão rápida sobre o assunto pode ser encontrada em Jose Agustín Silva Michelena (1977). Consultar, também, José Flávio Sombra Saraiva (2001).

<sup>11</sup> Sobre o discurso de Harry Truman, confira Michelena, (1977). Com o pseudônimo de “X”, ver o texto de George Kennan (1947).

dos dois blocos. As intervenções militares e o descumprimento da Carta foram observados e interpretados como rotineiros em um cenário onde as opções para alterá-lo eram restritas, porque Moscou, Washington ou outro membro permanente do Conselho de Segurança estava implicado.

As guerras da Coreia e do Vietnã ocupam a agenda da Casa Branca; o governo dos Campos Elíseos envolve-se na Indochina; a Checoslováquia e a Hungria estão sob os mantos do Kremlin; as intervenções no continente africano, nos países árabes e nas Américas são amostras das políticas exercidas pelos grandes Estados nas décadas de 1950 e 1960 que, em vários casos, nem sequer foram discutidas no âmbito da ONU, porque era inútil lançar mão de tal expediente.

Por tais razões, o que está expresso no preâmbulo da “Carta das Nações Unidas”, sobre a “necessidade de se preservar as futuras gerações do flagelo da guerra”, jamais foi levado em conta. Isto é demonstrado pela corrida armamentista e pelo domínio cada vez mais sofisticado da tecnologia nuclear com fins militares<sup>12</sup>.

Nesse contexto, a Índia, em 1946, dá início aos debates a respeito de uma ordem onde questões sociais e econômicas deveriam ocupar o primeiro plano. Seguem-se a Conferência de Bandung, em 1955, organizada pelo bloco dos países não-alinhados, e a de Belgrado, em 1961, pelo movimento dos países do Terceiro Mundo; ambas as conferências tiveram papel modesto na definição do mundo, se comparadas com o poder exercido pelas potências.

Contudo, isto não significa dizer que, fora da órbita dos Estados poderosos, nada pudesse ser realizado. Os grandes movimentos de libertação das colônias se deram, precisamente, nas décadas de 1950 e 1960, se bem que atendendo, em inúmeros casos, às conveniências de uma ou outra potência, que, antes de se retirarem, haviam cooptado os futuros governantes<sup>13</sup>.

De maneira simplificada, se pode interpretar tal quadro pela forma como o sistema de poder foi estruturado, com os Estados

<sup>12</sup> Confira Carta das Nações Unidas, firmada em 26 de junho de 1945, na cidade de São Francisco-EUA (UNITED NATIONS, 2007). Ver o texto completo em Juan Antonio Carrillo Salcedo (1973). Neste momento, os Estados Unidos anunciam intenções de aperfeiçoar seus artefatos nucleares (EUA..., 2007). Ao mesmo tempo, a Casa Branca se opõe ao desenvolvimento nuclear da Coreia do Norte, do Afeganistão, e do aumento das despesas militares da China.

<sup>13</sup> Sobre a questão colonial, ainda que de forma sucinta, ver Marc Ferro (1996). Especificamente sobre o continente africano, ver a monumental obra editada pela UNESCO em 8 volumes: História Geral da África (1991).

Nacionais, e tão-somente eles, colocando-se como agentes de primeira grandeza. Ainda que organizações internacionais com escopo mais limitado, seja corporativo ou técnico, pudessem ser encontradas desde meados do século XIX, essa nova realidade, com outros atores pretendendo dividir as responsabilidades com os Estados pela estruturação da ordem, ainda teria extenso caminho a percorrer<sup>14</sup>.

A história da Liga (ou Sociedade) das Nações já havia apresentado indícios da dificuldade de romper com as tradições acumuladas no decorrer dos séculos. Compartilhar responsabilidades, pensar sob prisma diferente, priorizar a cooperação, e relegar as políticas de poder a lugares secundários estavam longe das diretrizes dos governantes que, cada um a seu modo, buscavam alcançar hegemonias não só regionais, mas fixar-se como líderes de impérios com a maior amplitude possível.

Tanto a iniciativa de Woodrow Wilson, ao final da Primeira Guerra Mundial, quanto a ONU, iniciada depois, no interregno de uma geração, foram concretizadas em ambientes e momentos pouco propícios, em situações adversas, verdadeiramente hostis. Nas décadas de 1920 e 1930, a Alemanha mesmo combatida não aceitava as regras draconianas do Tratado de Versalhes; políticas coloniais se manifestavam com intensidade, e movimentos de massa agitavam territórios do Velho Mundo.

Logo após a Segunda Guerra e pelas próximas quatro décadas, a corrida armamentista entre as potências, assim como a corrida por espaços em disponibilidade para o aumento de suas influências ideológicas, fez com que instituições globais atuassem dentro de limites estreitos, com exceção das instituições nascidas com o intuito de respaldar as intenções belicosas dos grandes agentes, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), fundada em 1949, e o Pacto de Varsóvia, em 1955.

Relegadas a papel secundário, a Liga das Nações e a ONU tiveram que se limitar a tratar de temas que não interferissem nos interesses estratégicos e militares de Moscou, de Washington e dos outros membros permanentes do Conselho de Segurança. Por isso, a Liga das Nações simplesmente exauriu-se na década de 1930, porque não conseguiu impor sua vontade à comunidade internacional, sendo seu espólio posteriormente incorporado pela ONU em 1947.

<sup>14</sup> Acerca desse tema, consultar o excelente livro de Mônica Herz e Andréa Ribeiro Hoffmann (2004). Para estudos mais avançados, ver *International Organization* revista publicada pela Universidade de Toronto/Canadá.

Da Liga das Nações pode-se, contudo, ressaltar que, em grande medida, seu insucesso resultou da dificuldade em alcançar maior legitimidade, considerando-se que as potências daquele momento nunca estiveram ocupando, simultaneamente, suas cadeiras sem a presença norte-americana. No pós-Segunda Guerra, ainda que o número de membros fosse aumentando significativamente, o predomínio exercido pelos Estados Unidos e pela União Soviética eclipsou a ONU, deixando-a na semi-obscuridade.

Com o mundo desenhado dentro de uma ordem escorada nos moldes tradicionais, os dois organismos citados tiveram restrita possibilidade de determinar os rumos do mundo. Destarte, os Estados acabaram ditando mais o destino das organizações internacionais, moldando uma ordem segundo suas conveniências, do que sofrendo interferências seja da Liga das Nações seja da Organização das Nações Unidas, tanto em suas políticas domésticas quanto naquelas exercidas longe de seus territórios, mas que fazem parte de seus domínios e influências<sup>15</sup>.

### **Uma agenda ampla e multifacetada**

Um espectro largo e variado sempre caracterizou o campo de atuação da ONU. Desde o início, nota-se a coibição pelos vários comitês, conforme a sua importância; este é um indicador preciso do papel exercido pela instituição, em todos os grandes temas mundiais.

Apesar das incessantes críticas, sobretudo acerca da pretensa falta de legitimidade da ONU para falar em nome de todos os seus membros, o número de países representados em Nova York não deixa margem a dúvidas sobre sua relevância, ainda que nem sempre resultados satisfatórios sejam extraídos de suas reuniões. Os Estados reclamam quando seus interesses não são plenamente acolhidos, mas aceitam o fórum como a instância maior para discutir e tentar resolver suas demandas.

A criação de múltiplas instâncias na ONU tornou-se necessária, para dar conta de problemas cada vez mais complexos. Desde a cultura e educação, através da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a saúde, por intermédio da Organização Mundial da Saúde (OMS), as relações trabalhistas, através da Organização Internacional do Trabalho

<sup>15</sup> Sobre a influência, por exemplo, dos Estados Unidos no mundo ver: Gerson Moura (1984) e Antonio Pedro Tota (2000).

(OIT), tudo se acha representado ou é debatido no âmbito da organização<sup>16</sup>.

Evidentemente que aqueles países com maiores capacidades – políticas, econômicas ou militares –, têm mais chances de sucesso em suas solicitações<sup>17</sup>. Não apenas isto, mas esses países também impedem ou bloqueiam muitas das propostas colocadas na agenda da entidade.

Nada mais natural que isto ocorra. Afinal de contas, os dirigentes dos países comportam-se, na maioria dos casos, da mesma forma a que estão habituados a fazer: de maneira geral, utilizam recursos em benefício de suas conveniências internas, passando ao largo dos objetivos coletivos. Os governantes cooperam apenas quando os interesses de ambos – os de seu país e os da organização – coincidem. Na realidade, os demais agentes percebem esta forma de conceber as relações internacionais, motivo pelo qual se escusam de discuti-la, a não ser em casos periódicos ou pontuais, como ocorreu recentemente logo após a divulgação do relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC)<sup>18</sup>.

Justamente em função dessa percepção da realidade mundial, a agenda da ONU tem que ser a mais aberta possível, cobrindo um amplo leque de temáticas, ainda que consciente da impossibilidade de atendê-lo a contento. Mas, nem por isso, temas delicados que dizem respeito aos interesses específicos de um país, ou de toda a comunidade, deixam de ser colocados. Conseguir soluções satisfatórias, entretanto, faz parte de outras esferas.

Conquanto uma interpretação dessa natureza pudesse dar a entender que uma mudança de cenário, com alternativas tão limitadas, seria impossível, não é isto que se verifica ao analisarmos a atuação da entidade ao longo do tempo, desde seu advento.

Um balanço da instituição, com certeza, mostrará que a agenda da ONU, apesar dos constrangimentos, teve razoável êxito, em inúmeras oportunidades. A Declaração dos Direitos

<sup>16</sup> Além dessas, outras agências especializadas merecem ser lembradas: como a União Internacional de Telecomunicações, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Organização Internacional do Trabalho, a UNICEF, o FAO, o Banco Mundial, a União Postal Universal, a Organização Meteorológica Mundial, a UNESCO, a Agência Internacional de Energia Atômica.

<sup>17</sup> Acerca das assimetrias de poder nas relações internacionais, consultar o texto de Robert Keohane (1992).

<sup>18</sup> Cf. AMORIM; NETTO, 2007.

Humanos pode ser mencionada como um exemplo de sucesso, pois estabeleceu regras mínimas para a conduta dos Estados tanto em suas políticas internas, como nas intervenções em conflitos armados. Se os países envolvidos obedecem aos preceitos, é outra coisa. Os instrumentos existem, mas há falta de respeito às convenções internacionais. Nesses casos, a ONU se vê impossibilitada de aplicar medidas punitivas, em virtude da inexistência de recursos imediatos ou práticos para exigir deste ou daquele país que acate de fato aquilo que assinou. No entanto, a condenação que atinge o país, ainda que se restrinja a uma denúncia moral, força os governantes infratores a darem uma resposta à comunidade internacional, mesmo que de forma insatisfatória. Pelo menos em várias oportunidades isto pôde ser observado<sup>19</sup>.

Convenções sobre o genocídio, sobre os direitos indígenas e sobre as minorias merecem ser arroladas para mostrar que, sem a ONU, as mesmas possivelmente não existiriam. Não devemos esquecer os inúmeros encontros a partir de 1972, quando se realizou a convenção que tratava do meio ambiente em Estocolmo, e que foi repetida vinte anos depois, na cidade do Rio de Janeiro, com o nome de Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Na década de 1990, realizaram-se grandes eventos abordando problemas cruciais que afetavam a toda a humanidade, que incluem a conferência sobre população no Cairo, em 1994, sobre pobreza em Helsinque, em 1995, o Habitat II, em 1996, em Istambul (vinte anos depois de realizado em Vancouver/Canadá), além de outras conferências focalizando aspectos distintos do meio ambiente.<sup>20</sup>

Por sua vez, temas como a corrida armamentista e o domínio da tecnologia nuclear ocuparam, durante anos, espaço precioso da agenda da ONU. Com razão, a organização é criticada por fazer avaliações por vezes imprecisas. Um exemplo se refere à questão ambiental, quando a ONU projetou um cenário favorável em 2001 que se revelou bastante inadequado em 2007, dada a degradação muito avançada do meio ambiente.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> No caso brasileiro, nos últimos anos, o governo tem sido obrigado a defender-se das críticas por causa das inúmeras denúncias envolvendo homicídios, como os da Candelária e da penitenciária do Carandiru, etc.

<sup>20</sup> Sobre o que se convencionou chamar “década social”, consultar o texto de José Augusto Lindgren Alves (2001).

<sup>21</sup> Ver Amorim e Netto (2007).

Desastres ambientais, populações afetadas pela ação do homem, pelos conflitos violentos opondo dois ou mais Estados – como no continente africano –, com centenas de milhares de vítimas, inscrevem-se dentro das falhas de avaliação e da incompetência da ONU. A organização muitas vezes foi incapaz de convencer os países membros sobre a necessidade de se tomarem rápidas providências antes da ampliação das crises, o que teve um alto custo em termos de recursos humanos e econômicos. Os casos da Somália, de Ruanda ou de Darfur são freqüentemente evocados para criticar a limitação da entidade em dar conta com rapidez de problemas de grande magnitude.

Todavia, é possível refutar afirmações nessa direção, uma vez que os países envolvidos em questões do escopo de ação da ONU – em especial na área dos direitos humanos, como prostituição infantil, mão-de-obra escrava, e liberdade de imprensa – ignoraram as ponderações da entidade, taxando-as como ingerência em assuntos tidos como de âmbito estritamente doméstico. Em muitas oportunidades, os governantes desses países alegaram não ter que prestar contas a quem quer que seja.

No que se refere às políticas nucleares, as interpelações da ONU simplesmente não recebem respostas adequadas dos governantes, que não reconhecem autoridade internacional sobre seus programas. A ONU pouco pode fazer nesses casos, além de acenar com ameaças de sanções ou de agir dentro de certos limites, buscando não agravar o quadro político global.

Apesar disso, as operações de paz lideradas pela ONU, utilizadas com parcimônia até o final da década de 1980, foram intensamente acionadas nos últimos 15 anos. Nem sempre essas operações tiveram os resultados esperados, como ocorreu no caso da morte de Sérgio Vieira de Mello em 2005, quando ele liderava a missão da ONU no Iraque.

Sob os auspícios da ONU, missões de paz foram encaminhadas ao Timor Leste, ao Oriente Médio (aqui desde a década de 1950), aos países africanos e também a países da América Central. Se não cabe dizer que o sucesso tenha sido absoluto, pelo menos é possível constatar que, através dessas operações, os países conseguiram se reconstruir, ainda que parcialmente, obtendo estados de normalidade que anteriormente não usufruíam.

## Os desafios contemporâneos

Reconstruir-se, para poder enfrentar o quadro pós-guerra fria, passou a fazer parte das discussões quotidianas travadas em todo o mundo. A finalidade era definir os novos papéis e os parâmetros a serem assumidos pela ONU, motivados pela complexidade das relações políticas, econômicas, culturais, etc., bruscamente alteradas nas décadas mais recentes.

A decisão sobre a necessidade de se criar um novo órgão, sob os auspícios da ONU, exclusivamente para cuidar da questão ambiental, tomada por mais de quarenta países, é um vivo exemplo da legitimidade da instituição para gerenciar problemas globais. Como se pode lembrar, o documento divulgado por ocasião do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), realizado em fevereiro de 2007, apresentou dados alarmantes sobre as conseqüências do aquecimento global para os próximos cem anos. Antes mesmo da divulgação oficial do documento, dezenas de países já se mobilizaram para tentar minimizar a situação e para estabelecer políticas mais adequadas.

As projeções negativas, expostas no relatório, sensibilizaram, inclusive, os Estados Unidos – sempre posicionados contrariamente a qualquer política mais rígida que pudesse atingir ou restringir seus interesses de grande potência. Na condição de maior consumidora de combustíveis fósseis, a nação norte-americana, obstinadamente, tem se recusado a aderir ao protocolo de Kyoto.<sup>22</sup> No entanto, pronunciamentos recentes do presidente norte-americano mostraram que o problema entrou na agenda política do país.

Os problemas relacionados com o meio ambiente, inclusive, têm sido os que mais destaque ganharam na agenda da instituição nos últimos anos. Desde a grande conferência realizada em Estocolmo, em 1972, passando pela ECO-92, poucas providências foram tomadas, não por omissão da ONU, mas pela inflexibilidade de vários de seus membros que detêm grande poder de ação e de veto, e que não abrem mão de suas prerrogativas individuais. Apenas agora, em virtude da divulgação do relatório, os países se conscientizaram, pelo menos em princípio, da necessidade de se outorgar especial atenção a essa temática, mobilizando-se em torno da mesma.

<sup>22</sup> Comentários sobre o relatório podem ser encontrados na própria imprensa brasileira; ver Amorim e Netto (2007).

O meio ambiente é apenas um, entre dezenas de itens, dos temas de interesse internacional, porque direta ou indiretamente afeta parcelas significativas da população. Outras questões também compõem o rol de atenções do globo. Em todos os continentes, com maior ou menor abrangência, ocorrem divergências sobre o uso da tecnologia nuclear, as missões de paz, o comércio internacional, as mudanças na composição do Conselho de Segurança, os Direitos Humanos, a liberdade de imprensa, o terrorismo ou o próprio controle da Internet.

Como as mudanças contemporâneas têm sido cada vez mais velozes, novos itens são incorporados diariamente à agenda internacional, ampliando os debates, demandando a criação de novas instâncias para resolução de problemas surgidos a partir desses tópicos. Ao lado desses, enfrentamos os desníveis sócio-econômicos, que se acentuam rapidamente, colocando em risco direto milhões de pessoas de países cujos índices de desenvolvimento encontram-se abaixo do considerado mínimo para sua sobrevivência.

Não se pode estabelecer uma escala de relevância entre os diversos problemas, porque todos apresentam suas peculiaridades e importância. Trata-se de perspectivas e visões diferenciadas sobre itens que, mesmo quando não afetem diretamente a um país, podem atingir bruscamente a outro. Esses itens constituem-se como problemas que deveriam ser prontamente equacionados, considerando que são sempre as populações civis as que mais sofrem os prejuízos.

No cômputo geral das demandas, sem dúvida alguma, a mudança na composição do Conselho de Segurança converteu-se em um dos assuntos que mais tem provocado calorosas discussões, em virtude de seu controle exclusivo pelos cinco membros permanentes. Daí as pressões para ampliar os membros do Conselho de Segurança, feitas com certa regularidade, sobretudo no pós-guerra fria, devido ao surgimento de uma outra ordem ainda não completamente definida.

De um lado, nações com proeminência nas Relações Internacionais, como o Japão e Alemanha, embora não detenham capacidade bélica – ainda que, em termos potenciais, possam rapidamente obtê-la –, têm apresentado demandas, objetivando uma participação maior no restrito colégio para definir os caminhos do mundo. Ao lado desses poderosos atores, países considerados médios, detentores ou não de artefatos nucleares, reivindicam

do mesmo modo assento permanente, com a alegação de que, supostamente, representam interesses regionais.

Além das ressalvas feitas pelo próprio quinteto pétreo, que não tem demonstrado vontade maior (ou nenhuma) em repartir as responsabilidades pela condução dos negócios mundiais, divergências localizadas têm dificultado a modificação da estrutura do referido Conselho, porque, ao se atender a um país, um outro pode se sentir prejudicado.

Sem a pretensão de adentrar, especificamente, nos debates realizados nos últimos tempos, mencionaremos apenas algumas das dificuldades enfrentadas pelos agentes diretamente envolvidos para que sejam processadas as mudanças necessárias no Conselho de Segurança. Nesse contexto, observamos que o número de postulantes é elevado, cada um deles devidamente amparado em amplas justificativas para suas reivindicações: grandes potências sentem-se excluídas, enquanto nações médias ambicionam galgar o topo da pirâmide. Em comum, todos utilizam como mote o discurso da necessidade de se democratizar as instâncias de decisão, uma vez que o mundo atual nada tem a ver com aquele no qual a ONU foi criada.

Em primeiro lugar, não existe unanimidade sobre o aceite ou a escolha de um determinado país pelos seus vizinhos, em função das divergências no plano regional. A ascensão da Alemanha não agrada, por exemplo, à França, porque historicamente ambas têm apresentado, entre si, divergências quase insuperáveis. Se a primeira é considerada uma forte aliada norte-americana, ou mesmo britânica, a ressalva francesa é suficiente para complicar discussões que incluam o país germânico, agora unificado, portanto, com maior território e população do que ostentava até 1991.

Com certeza, este é um problema agudo, difícil e com muitas implicações, porque uma Alemanha forte – e membro permanente do Conselho de Segurança – de fato poderia, ao menos em tese, desempenhar o papel de líder efetivo do bloco, desequilibrando assim o poder regional. No entanto, só remotamente se poderia conceber uma situação na qual a União Européia passasse a apresentar uma feição germânica. A tendência, pelo contrário, é a dos alemães assumirem efetivamente uma identidade cada vez mais européia. Especulação a parte, não soa mal dizer, porém, que a ONU dificilmente poderia prescindir da presença alemã na composição de seus distintos conselhos, detentora que é de

vasta capacidade econômica, política e cultural. O problema, portanto, está em quebrar a resistência francesa, e possivelmente não apenas essa, em virtude do discutível histórico germânico no século XX. Em caso favorável, falariam a conveniência e os interesses comuns da União Européia e da OTAN, um bloco cada vez mais amplo, poderoso e, na medida do possível, harmonioso, para fazer frente aos embates em todos os níveis, com as demais regiões/Estados.

Problema de semelhante magnitude é enfrentado pelo Japão. Se interessa aos Estados Unidos a companhia japonesa como membro permanente no Conselho de Segurança – já que, desde o término do grande conflito, Tóquio é considerado grande aliado norte-americano e parte do território nipônico base de suas Forças Armadas –, não se pode esperar que os chineses se utilizem da mesma lente para ver esse quadro.

Tanto ao governo de Pequim quanto aos dos demais países do sudeste asiático, palco de constantes invasões do império nipônico até a década de 1940, pouco lhes apraz terem um parceiro na região com um papel de tamanha importância. Detentor de larga capacidade econômica e industrial, o Japão apresenta, como contrapartida, um território pequeno, mas sua ascensão ao Conselho lhe propiciaria papel cada vez mais destacado na área de segurança. Ou seja, falta confiança dos vizinhos para que o Japão consiga ver sua reivindicação atendida.

Se na primeira metade do século passado o Japão fez uso das Forças Armadas para aumentar sua influência, apesar de perspectiva semelhante não constar de suas políticas atuais, o fato de projetar-se economicamente, mesmo sem dispor de muitos recursos naturais, é sempre visto como um elemento que poderia, futuramente, possibilitar uma mudança de atitude desse país frente aos demais concorrentes do mundo ocidental. Provavelmente, isto se daria à custa dos vizinhos, que já amargaram a presença nipônica em seus territórios e cujos resquícios não foram devidamente cicatrizados.

Na América Latina, atender a demanda do Brasil consistiria em relegar a Argentina, levantando um problema que necessita ser resolvido<sup>23</sup>. O oposto apresenta idêntico resultado. Por sua vez, países como México, Colômbia e Venezuela enquadram-se na categoria dos que têm condições de apresentarem-se como

<sup>23</sup> Já existe uma razoável bibliografia abordando essas questões. Para um balanço da reivindicação brasileira, consultar, por exemplo, Oliveira (2006).

candidatos, por considerarem que também representam os interesses latino-americanos e contam com competência para fazê-lo da melhor maneira possível.

Optar por um membro na região onde se localizam Índia ou Paquistão traz elementos assaz complicadores, ao passo que no continente africano reproduz-se dilema parecido na escolha de um candidato. No que concerne às demais reivindicações, a dificuldade é de idêntico calibre.

Um dos obstáculos maiores é definir qual o número ideal de membros na composição do Conselho, tanto permanentes quanto rotativos. A última mudança se deu dentro de um novel contexto, no início da década de 1960, quando se ampliou o número de membros rotativos, para representar os países que se libertavam do jugo colonialista.

No quadro atual, quais seriam os requisitos a se exigir dos possíveis candidatos? O de poder efetivo ou atendendo as especificidades e conveniências regionais, ainda que apresentem capacidade econômica e militar reduzida de atuação e intervenção? Nesse caso, espaços continentais como a América Latina e a África teriam assegurado seus próprios representantes, com suas conhecidas limitações. E quantos membros rotativos deveriam ser acrescentados<sup>24</sup>?

Essas questões têm levantado um sem número de discussões em encontros bilaterais ou com escopo mais amplo. Verifica-se, por um lado, a falta de vontade política dos grandes agentes, que até agora monopolizaram a instância decisória, e, por outro, a necessidade de se chegar a uma solução acerca de um consenso mínimo no plano regional. Aliás, é sobre esta última tecla que argumentos variados têm sido defendidos/apresentados pelas grandes potências. Segundo essas, não se pode tão somente atender a reivindicação de um país, porque este assim o deseja, uma vez que tal atitude poderia criar um problema regional, significando um desequilíbrio das influências locais.

Cada país conta com um arsenal imenso de argumentos para sustentar o seu pedido. Muitos têm, com toda razão, o direito de postular uma possível vaga. Contrapor demandas individuais às coletivas tem sido, desde sempre, política rotineira verificada não apenas nesta parte do globo, mas em todas as latitudes. Os governantes raramente abrem mão de suas posturas, a não

ser que problemas de maior envergadura ou gravidade sejam colocados na pauta. Quando se trata de pensar o aumento de suas influências no plano regional, ou quando surgem ambições em escala ampliada, o discurso e a prática tendem a trilhar caminhos opostos ao da colaboração.

As divergências pela presença no Conselho de Segurança como membro permanente têm se convertido em um difícil problema, cujo resultado alterará os quadros regionais, dando aos novos membros a chance de participarem da grande política, interferindo, pois, nos destinos de outros países, ajudando a formatar a ordem internacional e levando em conta seus interesses.

Diante de um quadro tão complexo como esse, o ex-secretário geral, Kofi Annan, pouco antes de terminar seu mandato, apresentou uma proposta para a transformação da ONU. Levou ao conhecimento mundial as inovações que pretendia para a instituição, entre as quais constava a ampliação do Conselho de Segurança para vinte e quatro membros. No relatório de 63 páginas, estavam expostas, inclusive, as formas que deveriam ser empregadas para o uso da força na resolução de conflitos<sup>25</sup>.

Em um mundo marcado por fortes clivagens, a solidariedade nem sempre é o elemento que movimenta as relações entre dois ou mais Estados. Para instâncias multilaterais, mormente as que apresentam escopo global como a ONU, resolver os problemas agudos que afetam aos países, tanto em suas instâncias internas quanto no relacionamento com seus parceiros, tem sido um desafio quase impossível de ser vencido, mesmo quando se chega a um acordo quanto a que decisões comuns devem prevalecer.

A irrupção de numerosos conflitos domésticos com elevadas perdas humanas (por exemplo, no continente africano) deixou, por outro lado, a sensação de inoperância da entidade. O fato de decisões não terem sido tomadas no momento adequado, resultando em erros de avaliação, como admitiu posteriormente o então Secretário Geral, Kofi Annan, trouxe grandes danos para os grupos envolvidos; no caso de Ruanda, opondo *hutus* e *tutsis*, com perda estimada em torno de um milhão de pessoas. Por ter sido esse o conflito em que o número de vítimas foi o mais elevado, a credibilidade da instituição ficou muito abalada nos anos recentes, mantendo-se bem aquém daquela que deveria usufruir,

<sup>24</sup> A bibliografia que trata dessas questões é extremamente ampla, tanto acadêmica quanto jornalística. Para alguns comentários dos anos mais recentes, consultar o texto acessível de Matias Specktor (2005)

<sup>25</sup> Cf. SOTERO, 2005.

inclusive pelo fato de, coincidentemente, o episódio ter ocorrido no período que se convencionou chamar de década social.

Conflitos desse porte, que colocam na mesma arena de combate, frente a frente, grupos étnicos e religiosos, são de difícil solução. Além de ocorrerem no âmbito interno de um país, sofrem a rejeição dos participantes que esperam sair vitoriosos na peleja. Nesse tipo de ocorrência, como as hostilidades não são interrompidas, a tarefa da ONU torna-se praticamente inexecutável, já que se pode colocar na mesma situação de risco os membros necessários à realização da operação. Mesmo em episódios de evidente política de genocídio, as intervenções não se concretizam ou são feitas de maneira um tanto quanto relutante.

O histórico da entidade indica que, em todas as missões, têm ocorrido divergências consideráveis dentro do próprio Conselho de Segurança, visto que serão seus membros, em princípio, que arcarão com o suporte financeiro exigido e com o aporte dos recursos humanos. Deve-se levar em consideração, ainda, que nem sempre aqueles que concordam com as operações de paz encarregam-se de fornecer os quadros necessários. Nesse sentido, até que se chegue a um acordo, as condições do país a ser socorrido sofrem um rápido processo de fragilização.

Muitas vezes, a intervenção não se viabiliza porque envolve interesse direto de uma das grandes potências. Essas preferem agir unilateralmente ou através de suas próprias organizações militares, como no caso do Kosovo na década de 1990, fazendo uso da Organização do Tratado do Atlântico Norte, ou ainda, por meio de invasões diretas, como as realizadas pelos Estados Unidos e aliados no Iraque e no Afeganistão (que perduram até o momento). No caso da invasão do Iraque, a justificativa foi a de combater novos perigos à comunidade internacional motivada pela denúncia, afinal nunca comprovada, de que Saddam Hussein teria armas de destruição em massa; no caso do Afeganistão, a invasão foi justificada pela caçada a Osama Bin Laden, responsabilizado como mentor dos ataques às torres gêmeas e ao Pentágono, dois grandes símbolos do poder norte-americanos.

Casos como esses servem apenas para demonstrar que, independentemente de sua vontade, a ONU não teria condições de se apresentar como o canal adequado para a resolução desses problemas, apesar de debates intensos terem sido realizados em todos os níveis. Em outros momentos, em que a própria ONU

havia decidido quais os rumos a serem seguidos, os EUA fizeram ouvidos moucos. Um exemplo dessa situação é o bloqueio que os Estados Unidos impõem a Cuba há décadas, causando a esse país prejuízos estimados em mais de 80 bilhões de dólares, segundo o Relatório Anual 2005 da ONU, um dos últimos divulgados pela instituição<sup>26</sup>.

O combate ao inimigo sem rosto, segundo os governantes da Casa Branca e do mundo ocidental, dificultaria a possibilidade de resolução dos conflitos através da ONU, seja na instância da Assembléia Geral seja no do Conselho de Segurança. Como os debates nas mais distintas esferas da organização são realizados em nome da segurança internacional, tende a prevalecer a idéia de que postura dos Estados Unidos é a mais adequada para dar cabo do terrorismo, agora designado “terrorismo internacional”.

Justamente pela existência de políticas particulares, que são executadas sem levar em conta as instâncias internacionais, o sucesso de órgãos como a ONU padece de limites, porque não consegue obrigar os países que detém poder real a se curvarem perante as normas existentes.

Estados fortes – ou que assim se consideram –, como os Estados Unidos, se recusam a aceitar as determinações de instâncias como o Tribunal Penal Internacional, enquanto outros como o Irã não se sentem desconfortáveis ao declarar sua política de poder nuclear. Nesse último exemplo, apesar das críticas diárias que a organização lhe faz, o governo iraniano joga com a idéia de que, no limite, há poucas chances de que medidas repressivas mais fortes sejam tomadas, a não ser que a ONU tivesse o respaldo completo de Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, etc.

É bem verdade que, motivados por outros aspectos, os estrategistas da Casa Branca estariam preparando há algum tempo, conforme a imprensa internacional tem denunciado, operações de ataque à nação iraniana, caso ela insista em não abrir mão de seus projetos nucleares. Contudo, o risco das respostas prejudicarem seus interesses e suas populações explica porque, não obstante todo o poder acumulado, mesmo os grandes Estados mantêm-se reticentes em agir a qualquer custo contra o Irã, apesar dos inflamados discursos de alguns governantes.

Conseqüentemente, medidas drásticas, com o uso da força, são realizadas apenas quando não houver dúvidas de que o

<sup>26</sup> Ver Marco Aurélio Wesshelmerl (2007).

opositor detenha condições bastante inferiores em um confronto direto, como se verificou nas duas operações ocorridas no território iraquiano. Ainda assim, não existem grandes garantias de sucesso. Por isso, países como a Coreia do Norte e o Irã testam os limites que podem alcançar sem sofrer ações diretas militares, deixando margens, ainda que estreitas, para negociações. Nesse caso, as invasões normalmente ocorrem apenas devido à intransigência do oponente, buscando uma “rendição incondicional” do inimigo e para demonstrar força.

Logo, organizações internacionais em qualquer esfera, no que tange às divergências econômicas, políticas, estratégicas e militares, só conseguem atuar de forma eficaz quando se encontram devidamente respaldadas pelos países interessados. Sem qualquer sombra de dúvida, o grande desafio a ser enfrentado e superado pela ONU é o de operar dentro de conjunturas desfavoráveis, como observadas atualmente. Conjunturas que perdurarão, pelo menos no cenário visível dos próximos anos.

Com um leque aberto em múltiplas arenas, a organização não se tem eximido de cumprir suas atribuições. Um dos aspectos em que mais tem atuado relaciona-se com a elaboração de relatórios para atacar problemas cruciais, como o da pobreza. Produzido entre 2003 e 2005, um documento com mais de três mil páginas, coordenado por Jeffrey Sachs, apontou ações para combater a fome, as epidemias, etc., projetando um quadro mais favorável em 2015. Os recursos a serem aplicados deveriam oscilar em torno de 135 bilhões de dólares por ano, a partir de 2006, com aumentos periódicos, até alcançar a marca de 195 bilhões de dólares uma década depois. Pelo que se verificou, o relatório foi mais uma proposta que acabou sendo relegada ao segundo plano, ainda que mostrasse que o número de pessoas favorecidas se situaria na casa das dezenas de milhões<sup>27</sup>.

Não são poucas as censuras feitas pela entidade a políticas específicas dos países membros. Recentemente, o relatório de Direitos Humanos da ONU referiu-se à violência que atinge o Brasil, principalmente no combate ao crime organizado, e criticou em especial a polícia paulista que estaria utilizando expedientes impróprios, como a tortura, e executando supostos criminosos (WARTH, 2007). Em outra circunstância, a política agrária do governo Lula sofreu igualmente reparos, porque estaria somente

<sup>27</sup> Ver a matéria ONU... (2005). O relatório intitula-se “Investindo no desenvolvimento: um plano prático para atingir os objetivos de desenvolvimento do milênio”

preocupada em legislar, ao invés de tomar medidas práticas que pudessem dar conta da carência de moradias, do pequeno número de assentamentos, etc (CHADE, 2005).

A ONU, como qualquer instituição dependente da ajuda financeira de seus membros, com freqüência enfrenta entraves motivados pela escassez de recursos financeiros. Não é raro que vários países, deliberadamente, protelem suas contribuições, em particular quando alguma decisão vai contra seus interesses. Outras vezes, existe a própria falta de disponibilidade de recursos dos membros.

Quando a ONU completou meio século, o secretário geral, Boutros Galli (apud NOLASCO, 1995, p.A8), no discurso em que abriu uma sessão especial, ressaltou as dificuldades financeiras enfrentadas pela entidade e solicitou um olhar especial para essa situação. Ao arrolar as queixas, disse: “Esta crise financeira é sintoma de problema mais profundo – os países membros não vêm a ONU como prioridade [...]”<sup>28</sup>. Nisso, o ex-secretário tinha toda a razão, porque o que mais se verificou, desde sua fundação, foi o descumprimento das convenções assinadas por seus associados, com cada um privilegiando seus interesses particulares.

No plano retórico, todos os países têm mantido posicionamento unânime sobre a importância da ONU, se bem que clamem pela urgência e conveniência de sua reforma. O discurso do governo dos Estados Unidos caminha nessa direção. Segundo a norte-americana Kristen Silverberg (2006), secretária-adjunta de Estado para organizações internacionais, se faz necessária uma melhoria na gestão dos recursos da entidade, que “precisa passar por amplas e profundas reformas”, sendo que “a reforma gerencial é fundamental para a ONU atingir os objetivos programados com eficiência, transparência e responsabilidade”. Nesse sentido, completa ela, pode-se esperar dos EUA o compromisso de apoiar as atividades exercidas pela ONU, já que ele é seu membro fundador.

A reforma da organização manteve-se em pauta durante anos. Nos EUA, as diversas instâncias de política externa mostravam interesse na entidade, às vezes criticando ou ameaçando retirar-se da ONU, mas também debatendo no Congresso as mudanças que deveriam ser realizadas na entidade. De acordo com o projeto de Henry Hyde, presidente da Comissão de Relações Internacionais

<sup>28</sup> Ver também Paulo Sotero (1995a, 1995b).

da Câmara norte-americana<sup>29</sup>, algumas sugestões incluíam reformas no orçamento regular e no sistema de verificação e monitoramento dos fundos despendidos e a supressão da Comissão de Direitos Humanos.

Os debates travados em meados da década de 1990, em torno da organização, tinham sua razão de ser por dois motivos: 1) a comemoração dos cinquenta anos da ONU; 2) o fato de que o mundo experimentava os primeiros momentos após o término da Guerra Fria, o que significava repensar as novas relações de poder decorrentes das fortes transformações no cenário global.

Na gestão de Kofin Annan, não foram poucas as censuras sobre os erros cometidos pela instituição. O secretário-geral reconheceu o fracasso da organização em inúmeras ocasiões, mas nem por isso deixou de enaltecer o papel da mesma. Ao comentar o episódio iraquiano, enfatizou que a “ONU pode ser útil porque é tida como independente e imparcial. Se algum dia acharem que somos mero instrumento ou prolongação da política externa norte-americana, teremos nos tornado inúteis [...]” (ANNAN, 2005, p.A3).

Apesar das críticas, os países membros sabem que não podem correr o risco de repetir o que se verificou por ocasião da Liga das Nações, quando alguns países foram expulsos da mesma, por afrontar o Direito Internacional, ao invadirem territórios vizinhos e anexá-los aos seus domínios. Comportamentos dessa natureza terminaram por minar a grande experiência vivida no pós-Primeira Guerra Mundial, com a Sociedade das Nações.

Sob esse prisma, para a nação norte-americana, não obstante seu imenso poder e apesar das ameaças esporádicas, não seria conveniente retirar-se da ONU. Mesmo para a Casa Branca, com interesses espalhados pelo mundo todo, seria difícil operar de forma isolada em um contexto interdependente, menosprezando as outras potências. Provavelmente poderia continuar agindo de forma unilateral, apenas sob o prisma militar. Enquanto outros países derem seu apoio, inclusive no aspecto militar, os Estados Unidos manterão sua supremacia por muito tempo. Mas, sem esse apoio, a pretensão de poder unipolar norte-americana estará prejudicada<sup>30</sup>. Além disso, Washington não teria competência

<sup>29</sup> Ver Marcio Senne de Moraes (2005).

<sup>30</sup> Apesar da projeção de gastos a serem feitos nos anos mais recentes no Iraque e no Afeganistão atingir a cifra de algumas centenas de bilhões de dólares (até 500 bilhões), o estágio da economia norte-americana tem propiciado, sem problemas maiores, suportar tais despesas. Comparativamente, os gastos atuais são menores do que na Guerra Fria e do que foi despendido no Vietnã (em termos atualizados, estes últimos

suficiente, apesar da retórica, para ficar fora da ordem ora estabelecida, ou mesmo para criar outra isoladamente, ainda que se arrogue o direito de sentir-se o grande senhor e guardião do mundo, porque os custos seriam mais onerosos do que os possíveis benefícios<sup>31</sup>.

## Considerações finais

Como norma geral de comportamento, as grandes potências seguem apenas o recomendado por entidades como a ONU quando isto lhes parecer conveniente ou quando seus argumentos forem coincidentes. No momento, porém, em que os interesses políticos, econômicos e, sobretudo, estratégicos e militares estão em jogo, pouco se preocupam com o que a ONU prescreve.

Os demais Estados também têm sua parcela de responsabilidade pela situação e pela instabilidade criada na esfera internacional. Não é raro governos esperarem que as condições se tornem insustentáveis, para só então recorrerem aos préstimos da organização, esperando que ela solucione rapidamente seus problemas. Nesse momento, porém, a situação já está de tal forma deteriorada, que a possibilidade de se fazer algo se torna muito limitada.

O desrespeito às normas existentes é rotineiro. Em setembro de 2006, por exemplo, a Comissão de Direitos Humanos da ONU, em missão no sul do Líbano – palco de constantes desavenças com Israel –, verificou que os dois lados desrespeitavam, com grande naturalidade, as convenções internacionais. Atacada por todos os flancos, a instituição tem sobrevivido e, a duras penas, despendido esforços para tornar melhor o relacionamento global. Considerando que as condições do planeta se tornam cada vez mais complexas, para a ONU é uma tarefa hercúlea atuar com sucesso em tantas frentes, atendendo às expectativas de todos, num quadro onde, simultaneamente, os diversos agentes quase sempre procuram tão somente ganhar e melhorar suas posições relativas.

Sem a pretensão de se erigir em governo mundial – perspectiva que nunca constou de suas propostas – e sem capacidade efetiva

gastos somam 660 bilhões de dólares). Sobre este assunto ver a matéria de Débora Solomon (2007), publicada originalmente no *The Wall Street Journal Americas*, intitulada “Como as despesas com a guerra não afetaram a economia dos EUA”, e reproduzida em *O Estado de S. Paulo*, em 06 de fevereiro de 2007.

<sup>31</sup> Ver, por exemplo, as seguintes matérias: Moraes (2003a, 2003b) e Coelho (2003).

de obrigar os países a cumprirem suas recomendações, pouco espaço tem sido ocupado pela ONU na formatação da ordem global.

Este é, na verdade, um problema que tem afetado não apenas a ONU, mas, de forma geral, todas as instâncias multilaterais. Uma vez que as organizações internacionais são praticamente sustentadas pelas grandes potências, estas últimas procuram manipular as primeiras em seu próprio benefício, resultando como contrapartida prejuízos para os demais países, que se apresentam com menor capacidade de recursos e de reação.

No entanto, os grandes países não submetem ou mandam na ONU. O que se verifica é uma realidade na qual a organização demonstra uma limitada capacidade para fazer frente às demandas das potências ou para obrigá-las a cumprir o estabelecido pelas convenções internacionais quando seus interesses estão em jogo. A ONU opera, portanto, em condições altamente desfavoráveis. Embora este seja um quadro imperfeito, ainda assim as grandes potências consideram, em inúmeras oportunidades, a conveniência de agirem unilateralmente, opção que depende da relação entre custos e benefícios de tal comportamento.

Como a ONU não dispõe do que se poderia chamar de política de poder, suas ações são limitadas, uma vez que ela depende da boa vontade dos seus membros, sobretudo no que concerne às contribuições financeiras, porque sem elas sua sobrevivência estaria ameaçada. Por razões como essa, as operações de paz não conseguem obter os resultados desejados. Depois das promessas de colaboração, os principais membros do cenário mundial muitas vezes eximem-se de participar efetivamente das missões com o intuito de solucionar ou, pelo menos, minimizar os problemas que afetam as populações civis, seja na África, América Latina, Oriente Médio ou no sudeste asiático. A Missão Especial das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) constitui-se um bom exemplo sobre a dificuldade para fazer cumprir acordos entre os países membros, com o governo brasileiro assumindo praticamente sozinho a responsabilidade pela condução do processo político daquele país.

Uma exemplo da pressão exercida pelos EUA sobre a instituição está no processo que envolveu a discussão sobre a recondução de Boutros Boutros-Ghali ao cargo de Secretário Geral da ONU, em meados da década de 1990. Conhecido por suas críticas aos países centrais e líder de diversas reuniões multilaterais, o então

secretário geral foi alvo do senador Jesse Helms, presidente da Comissão de Relações Exteriores do Congresso norte-americano, que se manifestou inclusive contrário à permanência norte-americana na ONU<sup>32</sup>.

Em um mundo onde o uso da força tem sido constante, pouco espaço tem sobrado para organizações cuja centralidade maior não é a disputa de poder ou a defesa de um ou outro aspecto da política internacional, em detrimento dos demais. Para instituições voltadas para preocupações globais, como a ONU, o caminho percorrido tem sido pouco glorioso, como se alguém estivesse em uma corrida com obstáculos, não por culpa sua, mas pela intransigência dos demais participantes.

Na realidade, este já era um cenário vislumbrado desde o momento em que se assinou a Carta de São Francisco, tais as divergências observadas no apagar da Segunda Guerra Mundial. Ainda que tendo surgido em momento desfavorável, quando o mundo sofreu forte clivagem, dividindo-se praticamente em duas subunidades, nem por isso a ONU deixou de cumprir seu papel. Mesmo nos limites estreitos em que isto foi possível, atuou na defesa dos direitos humanos e em inúmeras convenções realizadas desde então, ampliando sua ação na defesa dos bens comuns da humanidade.

Para aqueles que apenas vêem os aspectos negativos da organização, não custa lembrar os inúmeros acordos firmados, em áreas tão distintas como as dos direitos humanos, do genocídio, do clima. Apenas por existirem, essas convenções tornaram possível um melhor viver, ainda que longe das condições ideais.

Deve-se ponderar que enquanto persistirem políticas de poder, para as quais os interesses particulares sejam vistos como mais importantes do que os coletivos e a cooperação receba menor atenção do que o conflito, as organizações internacionais não terão espaço suficiente para agir em benefício de todos e, principalmente, dos mais desfavorecidos.

A ONU é uma instituição que não sobrevive sem a ajuda de seus membros. O sucesso das políticas globais só será possível, a partir do momento em que os atores do sistema internacional – Estados, organizações não-governamentais, sociedade em geral – se pautarem pela perspectiva de que o bem-comum é o objetivo a ser alcançado.

<sup>32</sup> Sobre essa postura, consultar Jesse Helms (1996).

As desconfianças e as políticas individualistas que têm caracterizado o mundo, ao invés de contribuírem para a paz, apenas confirmam que ainda estamos muito distantes de nos tornarmos uma verdadeira sociedade internacional, na qual os benefícios compartilhados passam a ser os orientadores das políticas públicas, nacionais e globais.

Como das outras vezes, a ascensão do novo Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, que assumiu o cargo no primeiro dia de 2007, vem carregada de esperanças. Da mesma forma que aqueles que o antecederam, sabe-se que seu mandato não será tranqüilo; também não há expectativa de que os problemas que têm ocupado a pauta da organização até hoje encontrarão resultados que contemplem a todos. A própria decisão, tomada recentemente pelo Tribunal Internacional de Justiça, que isentou a Sérvia do genocídio ocorrido em 1995, quando oito mil muçulmanos foram mortos em Srebrenica, trouxe protestos imediatos. Os governos da China e da Rússia têm posicionamentos que frequentemente conflitam com os dos demais membros do Conselho de Segurança a respeito das medidas a serem adotadas contra o Irã.

Esses são apenas dois exemplos do tipo de dificuldade que a ONU terá que enfrentar nos próximos anos. Nesse momento, em que a instituição apresenta grande visibilidade, espera-se que ela adquira uma importância compatível com suas responsabilidades. Essa é, mais do que uma aposta, uma necessidade insofismável.

MIYAMOTO, S. The UN in the threshold of the new century. *Perspectivas*, São Paulo, v.30, p.121-150, jul./dez. 2006.

■ **ABSTRACT:** *This article intends to analyze the role of the international organizations in a background which prevail the political of power. The case discussed here is the United Nations and all the difficulties this institution has going through in attempting the hard decisions in many countries in a context the unilateral forces are coercive, mainly the powerful states.*

■ **KEYWORDS:** *International organizations. The United Nations. The politics of power. Globalization.*

## Referências

ALVES, J. A. L. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: IBRI, 2001.

AMORIM, C.; NETTO, A. Efeitos do aquecimento da terra são irreversíveis nos próximos 100 anos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.A-25, 03 fev. 2007. Disponível em: <<http://txt.estado.com.br/editorias/2007/02/03/ger-1.93.7.20070203.16.1.xml>>. Acesso em: 03 fev. 2006.

ANNAN, K. Por que a ONU é importante. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p.A23, 27 fev. 2005.

ARON, R. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962.

BARACUHY, B. A crise da Liga das Nações de 1926: realismo neoclássico, multilateralismo e a natureza da política externa brasileira. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.28, p.355-397, jul./dez. 2006.

CARRILLO SALCEDO, J. A. *Textos básicos de Naciones Unidas*. Madrid: Editorial Tecnos, 1973.

CASTRO, T. *Conselho de segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências*. Curitiba: Juruá, 2006.

CHADE, J. ONU critica política agrária de Lula. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.A11, 30 mar. 2005.

COELHO, L. Problemas escondem ONU que dá certo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p.A25, 21 set. 2003.

EUA terão nova geração de ogivas. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 03 mar. 2007. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe.asp?ID\\_RESENHA=315425](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe.asp?ID_RESENHA=315425)>. Acesso em: 07 mar. 2007.

FARID, J. Brasil terá dois PIBs para 2006. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.B5, 26 fev. 2007.

FERRO, M. *História das colonizações: das conquistas às independências – séculos XIII a XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

GARCIA, E. V. *O Brasil e a liga das nações: 1919-1926*. Porto Alegre: Ed.UFRGS; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

HELMS, J. Saving the UN: a challenge to the next Secretary-General. *Foreign Affairs*, New York, v.75, n.5, p.2-7, Sept./Oct. 1996.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

HISTÓRIA Geral da África. São Paulo: Ática:Unesco, 1991. 8.v.

KENNAN, G. *The sources of soviet conduct*. 1947. Disponível em: <<http://www.historyguide.org/europe/kennan.html>>. Acesso em: 07 fev. 2007.

KEOHANE, R. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica. In: MOISÉS, J. A. (Org.). *O futuro do Brasil: a América Latina e o fim da guerra fria*. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p.165-191.

LAS RAZONES de la guerra. Direção: Eugene Jarecki. Produção: Eugene Jarecki; Susannah Shipman. São Paulo: Videolar S.A., 2006. 1 DVD (99 min), son., color.

MICHELENA, J. A. S. *Crise no sistema mundial: política e blocos de poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MORAES, M. S. de. Direita e congresso dos EUA querem reforma abrangente da ONU. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p.A19, 03 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Bush não pode desprezar ONU: diz analista. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p.A24, 21 set. 2003a.

\_\_\_\_\_. Força da ONU depende da política dos EUA. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p.A22, 21 set. 2003b.

MOREIRA, J. B. *A questão dos refugiados no contexto internacional: de 1943 aos dias atuais*. 2006. 197 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <<http://www.unesp.br/santiagodantassp/>>. Acesso em:15 fev. 2007.

MORGENTHAU, H. J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. 5th. ed. New York: Alfred A. Knopf, 1972.

MOURA, G. *Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural americana*. São Paulo: Brasiliense, 1984. v.91. (Coleção Tudo é História).

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

NOLASCO, S. Ghali aproveita festa da ONU e estende chapéu. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.A8, 23 out. 1995.

OLIVEIRA, D. F. *A política externa do Brasil nas questões de ampliação do Conselho de Segurança da ONU: 1989-2005*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais – Programa San Tiago Dantas)- Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.unesp.br/santiagodantassp/>>. Acesso em:15 dez. 2006.

ONU dá receita contra miséria de 500 milhões. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.A8, 18 jan. 2005.

SANTOS, N. B. dos. *Le Brésil et la société des nations: 1920-1926*. Thèse (Doctorat)- Sciences politiques)- Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Université de Geneve, Geneve, 1996.

SARAIVA, J. F. S. (Org.). *Relações internacionais: dois séculos de história*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: IBRI, 2001.

SOB a névoa da guerra. Direção de Errol Morris. Produção: Michael Williams e Julie Ahlberg. Manaus: Videolar S.A, 2004. 1 DVD (107 min), son., color.

SPECKTOR, M. Algo está fora de ordem. *Primeira Leitura*, São Paulo, n.36, p.70-75, fev. 2005.

SILBERBERG, K. EUA apóiam uma ONU mais forte. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.A15, 15 jan. 2006.

SOLOMON, D. Como as despesas com a guerra não afetaram a economia dos EUA. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.B8, 06 fev. 2007.

SOTERO, P. Festa da ONU reúne maior numero de líderes, sobretudo a matéria. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.A22, 22 out.1995a.

\_\_\_\_\_. Organização está quase quebrada. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.A22, 22 out. 1995b.

\_\_\_\_\_. Annan propõe hoje a maior reforma da ONU. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p.A14, 21 mar. 2005.

TOTA, A. P. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*. Disponível em: <<http://www.un.org/aboutun/charter/>>. Acesso em: 05 fev. 2007.

WESSHELMERL, M. A. Bloqueio econômico contra Cuba completa 45 anos. *Carta Maior*, São Paulo, 2007. Disponível em: <[http://agenciacartamaior.uol.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=13034&editora\\_id=6](http://agenciacartamaior.uol.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13034&editora_id=6)>. Acesso em: 05 fev. 2007.

WARTH, A. ONU critica policia de São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p.C8, 02 jan. 2007.