

A ONU E A PAZ MUNDIAL: ALCANCES E LIMITES

*Shiguenoli Miyamoto**

Depto. de Ciência Política do IFCH da UNICAMP

*Patrícia Nasser de Carvalho***

INTRODUÇÃO

Qualquer observador medianamente atento à evolução dos povos e das civilizações verá que estes foram forjados a ferro e a fogo. Centenas de guerras foram travadas em todos os continentes, até atingirmos o estágio em que hoje nos encontramos. Os conflitos dividiram territórios e Estados, fragmentaram impérios e afetaram diretamente milhões de pessoas que, na maior parte das vezes, nunca entenderam os motivos que os levavam a ter que passar pela situação que viveram.

A definição do tamanho dos territórios e a fixação das fronteiras, delimitando soberanias, foram e continuam sendo resultados de

* Email: shiguenoli@globo.com ou shigue@unicamp.br

** Graduada em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Email – patinasser@estadao.com.br

disputas, divergências e intolerâncias múltiplas no plano político, no geográfico, no econômico, no religioso, no étnico e no estratégico-militar. Todos os períodos da história da Humanidade, sem exceção, foram permeados por guerras, às vezes menos intensas, outras vezes avassaladoras, com as fronteiras funcionando como “isóbaras políticas” sendo empurradas de um lado para outro, criando ou fazendo desaparecer países e impérios na Europa, na Ásia, passando pela África e pelas Américas.

O que temos notado, portanto, é a predominância dos conflitos em detrimento da paz, que nunca conseguiu ser duradoura, com as guerras sendo feitas em nome de princípios duvidosos, como a necessidade de aumentar a segurança de um ou de outro país, para ampliar domínios, ou então simplesmente para alguém assenhorar-se de riquezas alheias.

O final do século XX e a entrada no terceiro milênio não conseguiram abrandar as discórdias entre as nações. Pelo contrário, essas não só continuaram a existir, como se tornaram mais agudas, destruidoras, principalmente pela sofisticação dos armamentos utilizados. Com o avanço da tecnologia, e a construção de equipamentos cada vez mais poderosos e eficientes, o que se tem verificado nas últimas décadas é um alargamento das diferenças de capacidade entre os membros da comunidade internacional, e que se acentua velozmente a cada dia que passa.

Os países que têm modelado o mundo, segundo suas vontades, têm usado e abusado de seus poderes para fazer valer seus interesses. Com o pretexto de defender a segurança nacional, regional ou internacional intervêm, fazem guerras, e impõem condições pouco generosas aos demais Estados-Nações. As grandes potências têm priorizado tão somente suas necessidades individuais, relegando as vontades coleti-

vas, e obrigando os demais a viver a paz por elas imposta. Além disso, freqüentemente mudam de opinião, conforme suas conveniências e de acordo com as conjunturas, esquecendo-se do que disseram ou fizeram pouco tempo antes. Não é raro adotarem conduta diametralmente oposta ao comportamento anteriormente assumido, desde que satisfaçam seus novos interesses.

Em um cenário altamente competitivo, marcado por clivagens profundas, e caracterizado por disputas cada vez mais acirradas, a segurança e o desenvolvimento do mundo são pensados de acordo com a ótica das grandes potências. Essas simplesmente se arrogam o direito de ditar o que consideram certo ou errado, muitas vezes de forma maniqueísta, sem se preocupar com critérios de justiça, fazendo ouvidos moucos das opiniões contrárias, mormente das pequenas e médias nações.

Verdadeiras donas do mundo, as grandes potências pouco se incomodam com a legitimidade de suas demandas, fomentando um clima de constrangimento geral.¹ Contudo, apesar de normalmente atingirem seus objetivos imediatos, enfrentam cada vez mais descontentamentos; em vez de contribuírem para o relaxamento das tensões, têm feito com que a situação mundial se deteriore progressivamente; e colocam em risco a segurança internacional, sendo elas próprias ameaçadas, porque não conseguem dar conta de grupos ou países que adotam modalidades de atuação “fora do *script*”, operando de maneira não convencional.

¹ Uma extensa e excelente discussão sobre o tema da legitimidade pode ser vista em Gelson FONSECA JR., – *A legitimidade e outras questões internacionais – poder e ética entre as nações*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998. Consultar especialmente a parte II, páginas 137-248.

Neste texto vamos nos deter em algumas dessas questões, ponderando que – apesar da existência de mecanismos que garantem a possibilidade de resolução de controvérsias, mesmo as mais agudas, sem o uso da força e da violência – de fato tem prevalecido com frequência a vontade de uma superpotência, ou de reduzido círculo de Estados na condução dos negócios internacionais. Em nome de objetivos particulares relegam, inclusive, as instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a papéis secundários, deixando-as muitas vezes com espaço de ação reduzido.

A FORÇA E A VIOLÊNCIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O uso da força e da violência é uma característica permanente das Relações Internacionais. Pelo menos isto tem se verificado até o presente momento, para desgosto daqueles que sempre acreditaram na possibilidade de construção e existência de um mundo ordenado, pacífico, apoiado em regras duradouras, fundando-se uma verdadeira sociedade internacional justa e democrática.

Desde as antigas civilizações, as disputas internas pelo controle dos reinos e dos impérios, e as guerras travadas entre dois ou mais Estados, fazem parte de nossa memória. Gregos, romanos, mongóis, árabes e mais dezenas de povos imprimiram suas marcas na História, destruindo, refazendo e construindo civilizações, feudos e países, através de conflitos que deixaram atrás de si territórios devastados. Registradas, comentadas ou teorizadas por Tucídides, Heródoto e Sun Tzu, por Maquiavel, Arnold Toynbee ou Barbara Tuchman, incontá-

veis são as guerras dos dois últimos milênios e, embora fossem conhecidas as conseqüências de cada uma delas, nem por isso serviram de lição e deixaram de se repetir em outras oportunidades, fazendo parte do cotidiano da política das nações.² As duas grandes guerras do século XX, muito mais européias do que mundiais, que provocaram dezenas de milhões de vítimas, são exemplos claros e recentes dessas tendências.

Apesar de esse expediente merecer condenações no âmbito das organizações internacionais, e por parte dos países militarmente mais fracos, desenvolvidos ou não, o recurso às armas sempre foi e continua sendo utilizado, regularmente, em todas as latitudes. É pensando sob este prisma, que os países mantêm e não abrem mão de suas Forças Armadas – nem sequer cogitando de colocar o tema de extinção das mesmas em discussão –, reforçam suas fronteiras, e procuram equipar-se com os armamentos mais modernos possíveis, dependendo, é claro, dos recursos financeiros colocados à disposição para tal fim, muitas vezes investindo parcela considerável de seu Produto Interno Bruto.

Este raciocínio, como se sabe, leva a um círculo vicioso, porque um Estado ao se armar, modernizando suas Forças Armadas, faz com que os vizinhos também ajam sob a mesma ótica. Os governos que adotam esta postura belicosa costumam justificar seu comportamento, em larga medida, pela necessidade de defender seus interesses

² Cf. TUCIDIDES – *História da guerra do Peloponeso*, 4ª ed., Com prefácio de Hélio Jaguaribe. Brasília/São Paulo: Editora da UnB, IPRI, Imprensa Oficial, 2001; HERÓDOTO – *História*, 2ª ed. . São Paulo: Ediouro, 2001; SUN TZU – *A arte da guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1958; MAQUIAVEL – *A arte da guerra. A vida de Castruccio Castracani. Belfagor, o Arquidiabo*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980; Arnold TOYNBEE – *Guerra y civilización*, Madrid/Buenos Aires: Alianza Editorial/Emecé Editores, 1976; Bárbara TUCHMAN – *Os canhões de agosto*. Rio de Janeiro: Editorial Bruguera, s/d.

nacionais, de demover vizinhos a não agir precipitadamente contra eles, e neutralizar ou remover obstáculos considerados prejudiciais para suas políticas domésticas e internacionais, em todos os planos, incluídos aí temas sensíveis como a segurança nacional.

Ações desse porte, que resultam em guerras, – justificam contudo as grandes potências, – são levadas a cabo apenas quando se consideram esgotadas as possibilidades ou a falta de diálogo para a resolução de divergências através dos mecanismos de consulta rotineiros, isto é, via diplomática. A máxima de Clausewitz é aqui colocada em sua plenitude: “a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios”.³

Os canais diplomáticos, porém, nem sempre são acionados com a devida presteza, com a vontade e eficácia necessárias. Em diversas ocasiões, um dos agentes entende que não é interessante ou oportuno colocar a disputa na mesa de negociações, porque isto implicaria na obediência às regras do jogo, de acordo com as convenções, com o Direito Internacional. Outras vezes, este comportamento é adotado porque já se sabe a priori que uma reivindicação não é legítima, por isso não encontraria respaldo nos foros legais; em alguns momentos, um país detentor de grande aparato bélico se julga forte o suficiente para desafiar a comunidade mundial, recusando-se a colaborar ou prestar contas a quem quer que seja, e descartando o uso das instâncias multilaterais; ou então porque a ordem, percebida como injusta, faz com que um país resolva adotar uma postura com características revolucionárias contestando a estrutura vigente. O desejo de um país

³ Cf. Carl Von CLAUSEWITZ – *Da guerra*. Com prefácio de Anatole Rapoport. Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1976, p. 87

que se considera oprimido é, pois, a de tentar mudanças nas relações de poder globais, visando ampliar seu raio de ação para inserir-se em um novo contexto, agora redesenhado, e que lhe possibilite auferir vantagens que anteriormente não usufruía.⁴

O recurso à força (ou ameaça de) é utilizado, na maior parte dos casos, pelo parceiro maior, consciente de sua superioridade, seja no plano econômico seja no militar, quando procura impor suas vontades. Ou por países que, por algum motivo, têm litígios, principalmente fronteiriços, e não se dispõem a negociar soluções pacíficas. Nesse caso, mesmo sabendo que não detêm condições propícias, ou encontrarem-se em nítida inferioridade, preferem o caminho das armas, esperando contar, depois, com o apoio dos vizinhos ou da comunidade mundial.

O que se procura sempre são pretextos, chances para intervir em momentos apropriados, ou então quando se julgar ameaçado. Não interessa aqui discutir se esse medo é um sentimento verdadeiro ou falso, se tem ou não fundamentos, se se trata de um problema de incompetência para avaliar a situação, mas apenas constatar que esse motivo possibilita a tomada de medidas fortes, mesmo desproporcionais ao perigo real. No limite, pode-se dizer que a política das grandes potências sempre foi a de criar situações ou a de procurar elementos que justifiquem suas intervenções; na falta desses, agem com desenvoltura, pouco se importando com a anuência da comunidade mundial, fazendo o que melhor sabem fazer: interferir em assuntos domésticos de

⁴ Para uma análise de surgimento de conflitos ver, por exemplo: Karl W. DEUTSCH – *El analisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1970, particularmente a terceira parte: “Los intereses de los actores: procesos de control y conflicto”, p. 95-188. Ver também Michael NICHOLSON – *Análisis del conflicto*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974.

outras nações, rompendo suas fronteiras, quebrando suas soberanias e atropelando suas instituições.

O raciocínio adotado pelas grandes potências é simples. Tendo acumulado poder com o passar do tempo, mesmo que às custas de outros países, aliados ou não, qual o problema em usá-lo quando for necessário para atingir seus interesses? Afinal de contas, para que teriam então aumentado suas capacidades?⁵

Nenhum país acumula poder como um fim em si mesmo, mas tão somente como um instrumento a ser utilizado quando se considerar em perigo, para defender seus direitos, ou quando seus interesses estiverem em jogo sendo questionados. O poder serve para isso mesmo. Como diz Talcott Parsons, “o poder é como um meio circulante, análogo ao dinheiro”.⁶ Abdicar do uso do poder na medida das necessidades, ou para promover os objetivos de um Estado nacional, quaisquer que sejam eles, seria o mesmo caso de um indivíduo que, apesar de dispor de quantidade apreciável de recursos financeiros, resolvesse passar dificuldades afetando sua sobrevivência, em vez de investir no seu bem-estar. É esta a concepção que orienta o homem de Estado, na defesa dos interesses nacionais, por mais discutível que seja esta terminologia.⁷

⁵ Sobre esse assunto consultar Evan LUARD (org.) – *Basic texts in International Relations – The evolution of ideas about International Society*, London: Macmillan Press Ltd, 1992. Ver, especialmente, cap. 20 – “The State's search for power”, p. 271-295 e cap. 21 – “The motives of States”, p. 296-323.

⁶ Cf. Talcott PARSONS – “Conceito de poder político”, in Fernando Henrique CARDOSO & Carlos Estevam MARTINS (orgs.) – *Política & Sociedade*, vol. 1, São Paulo: Editora Nacional, 1979, p. 21-27, especialmente p. 22-23.

⁷ Cf. Pierre RENOUVIN & Jean-Baptiste DUROSELLE – *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967, especialmente o item – “O homem de Estado e o 'interesse nacional' “; p. 333-376.

Quer dizer, o poder é um meio para se atingir um determinado fim. Por isso, os Estados Unidos bombardearam o Kosovo em 1999. O então presidente Bill Clinton foi muito enfático ao lembrar que, além de ser um problema humanitário, estavam em risco os interesses dos Estados Unidos naquela parte do mundo: “precisamos compreender o que temos em jogo na paz nos Bálcãs e no Kosovo. Essa é uma crise humanitária, mas é também muito mais, é um conflito sem fronteiras naturais, que ameaça nossos interesses nacionais”.⁸ Nos anos 90, o poderio estadunidense, isoladamente, com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou com a própria Organização das Nações Unidas se fez sentir em todo o planeta. Mas nem por isso o grande país do Hemisfério Norte mostrou-se invulnerável no alvorecer do novo milênio.

O uso da força pode ser bem entendido, se utilizarmos como analogia a história de um grupo de meninos, do qual sobressai um maior e mais forte. Embora todas as crianças do bairro saibam da força desse menino, isto não é um dado suficiente. Não adianta esse mesmo garoto ter consciência de sua superioridade física, e alardear que é mais forte do que os demais; é preciso, periodicamente, demonstrar esta qualidade para manter a credibilidade, e ser respeitado. Caso contrário, suas vontades não serão obedecidas. Por isso mesmo, nas conhecidas histórias em quadrinhos de Calvim e Haroldo, o menino forte chamado Moe recebe destaque especial; é ele quem age de maneira truculenta e agride o personagem principal, para mostrar sua

⁸ Citado no texto de Paulo SOTERO – “OTAN faz um novo ultimato ao presidente Slobodan Milosevic” *Jornal do Comércio*, Recife, 22 de março de 1999. Texto acessado em 27 de fevereiro de 2003 no sítio: http://www2.uol.com.br/JC/_1999/2203/in2203a.htm. Ver, ainda, Condoleeza RICE – “Promovendo os interesses nacionais”, *Política Externa*, São Paulo: Editora Paz e Terra/NUPRI-USP, vol. 10(1):83-99, junho/agosto de 2001.

autoridade, manter sua liderança, sua capacidade para estabelecer regras no local onde circula, para que todos admitam ainda que reclamem, que ele é o chefe, é ele quem manda ali naquele território. Quem contestar será reprimido.

As gangues operam, também, sob idêntico raciocínio, cada uma estabelecendo os limites de seus domínios. Os Estados Unidos fazem a mesma coisa, adotando princípios semelhantes, com uma pequena, porém marcante diferença: seu campo de influência não está restrito a uma determinada parte do Hemisfério, ou a um continente, mas ao planeta inteiro. Comportam-se como os guardiões do mundo, buscando auferir o máximo possível de vantagens, em benefício de seus próprios e exclusivos interesses. Apresentam-se com um discurso de defesa da Humanidade, procurando a todos convencer que sua luta é contra as injustiças e as barbáries, porém nada mais fazem do que combater concepções de mundo que se lhe opõem, e que podem colocar em risco sua hegemonia. Por acreditarem que suas propostas são as melhores, tentam impô-las ao resto do mundo. Para demonstrar que são os mais poderosos interferem nos negócios internos de qualquer país (excluindo os países nuclearizados e os tradicionais aliados), exercem todo tipo de pressão e fazem uso constante da força.

Isto se dá mesmo contra a vontade da comunidade, e desacatando as normas internacionais, simplesmente ignoradas. O respeito a essas só se verifica quando se percebe que agir sob as mesmas é mais produtora ou conveniente, ou quando encontra resistências intransponíveis de seus aliados para a execução de uma grande tarefa. Quando o Direito Internacional lhe é favorável, e coincide com seus pontos de vista, é acionado, caso contrário utiliza-se o poder como instrumento legítimo para atingir seus objetivos. O preço a ser pago, even-

tualmente, é o fato de que o país ao usufruir de imenso poder é solicitado, também, para resolver problemas outros que escapam de sua alçada ou de seu interesse, mas que na condição de líder se sente obrigado a fazê-lo.

Quanto mais poder um país detém, mais atua, tem custos financeiros mais elevados, cria mais atritos, tem que negociar mais e, conseqüentemente, também comete mais erros. No caso estadunidense, sua política de segurança não se restringe à defesa de seu próprio território ou hemisfério, mas abarca todo o mundo, porque seus interesses multifacetados se encontram espalhados por todos os cantos, o que o obriga a atuar incessante e globalmente.⁹

Por sua vez, que comportamento têm adotado os demais países? Assumem formas diferentes de relacionamento? Considerando a existência de raras exceções, o exemplo das grandes potências é reproduzido, em termos proporcionais, em todas as esferas pelos outros membros da comunidade internacional. Só não age desta forma quem não for dotado de capacidades. Mesmo assim, países como o Canadá, a Suíça ou as nações nórdicas, conhecidos pela sua tendência avessa à utilização da força militar para convencer seus oponentes, lançam mão de grandes empresas que se fazem presentes em todo o mundo, na disputa por mercados, adotam políticas protecionistas para resguardar suas economias e garantir seu bem-estar, competindo porém com os próprios países em desenvolvimento.

⁹ Ver, por exemplo: Eliot A. COHEN – “A defesa dos Estados Unidos no século XXI”, *Política Externa*, São Paulo: Editora Paz e Terra/NUPRI-USP, vol. 9 (4): 132-147, março/maio de 2001; Stephen FLYNN – “Além do controle de fronteiras”, *Política Externa*, *idem.*, p. 148-159. Consultar, ainda, Robert B. ZOELLICK – “Uma política externa republicana”, *Política Externa*, São Paulo: Editora Paz e Terra/NUPRI-USP, vol. 10 (1): 69-82, junho/agosto de 2001.

O Brasil, por exemplo, em 1999 se deu o direito de fazer observações, ainda que veladas, ao Paraguai, que enfrentava problemas internos, visto que o aguçamento da crise poderia desestabilizar a região fronteira, principalmente levando-se em conta a usina de Itaipu. Se algo grave acontecesse, afetando a barragem, os resultados seriam desastrosos para o Brasil, porque grande parte do país, notadamente no Sul e no Sudeste onde se concentram o parque industrial, seria diretamente afetado, enfrentando um colapso em todos os serviços. Tal fato era entendido como inadmissível, porque colocaria em risco a própria segurança nacional brasileira.

Em contextos dessa natureza, as reclamações normalmente serão oriundas sempre dos Estados menores, que têm um leque reduzido de opções para atuar e alterar o quadro, até mesmo no âmbito regional. Ou dos grandes com relação aos seus parceiros ainda mais poderosos. Embora diariamente discursos sejam feitos apelando para o bom senso, para a necessidade de se implementar cada vez mais o diálogo, todos os governos sabem que nas Relações Internacionais prevalecem relações de força, relações de poder, relações de interesse, competições e disputas intermináveis, envolvendo países e organizações, que nada têm a ver com amizades ou concepções idealistas ou moralistas da história.¹⁰ O que não significa dizer que não cooperem entre si, quando for conveniente, em determinados momentos e em certos aspectos das relações bilaterais ou da realidade mundial, ao mesmo tempo que se digladiam em outras arenas.

¹⁰ Ver o interessante texto de Silviu BRUCAN que discute algumas dessas questões: "Power and conflict", *International Social Science Journal*, vol. XXIX (1): 94-114, 1977.

Certamente que nem todas as disputas são resolvidas no campo de batalha, utilizando como *ultima ratio* o fogo dos canhões, dos aviões ou dos mísseis. Mas o comportamento competitivo por mais poder, mais influência e mais mercados, tem sido um fato corriqueiro no relacionamento até de parceiros mais próximos, muitas vezes vizinhos, imbuídos até mesmo com políticas que deveriam trilhar na mesma direção. Podem, inclusive, estar envolvidos em processos de integração, como os Estados Unidos e o Canadá, entre os países da União Européia, ou no exemplo argentino-brasileiro. Por isso, em decisão inédita desde que se iniciou o processo de integração regional, o Brasil resolveu, em 2000 solicitar na Organização Mundial do Comércio (OMC), a abertura de um painel contra a Argentina, seu parceiro mais importante no Mercosul, para resolver as divergências no setor têxtil.¹¹ Vizinhos, aliados, parceiros ou amigos são categorias apreciadas por todos os atores, porém negócios são negócios, e como tal tratados à parte, pelo menos até que o processo de integração avance mais e efetivamente se consolide.

Se esta é a tônica de funcionamento do sistema internacional, baseada em princípios pragmáticos, quase sempre apoiada na lei do mais forte, nada mais natural que a paz só seja viável quando for ao encontro da vontade dos grandes agentes. Mesmo que para isso seja necessário fazer a guerra. Como lembra Henry Kissinger, ex-secretário de Estado norte-americano “pode haver guerras mas serão feitas em nome da estrutura existente, e a paz que vier será justificada como uma melhor expressão do consenso geral, da 'legitimidade'”. Mais ainda, que “a diplomacia no sentido clássico, conciliação de di-

¹¹ Cf. Assis MOREIRA – “Brasil pede panel contra Argentina na OMC”. *Gazeta Mercantil*, 15 de fevereiro de 2000, p. A-6.

vergências pela negociação, só é possível nas ordens internacionais 'legitimadas'".¹²

Por que deveria ser diferente? Afinal de contas, é para isso que todos os países procuram maximizar suas capacidades, tentando aumentar cada vez mais seu peso relativo frente aos demais, porque sabem que este é um elemento imprescindível para ocupar papel de realce no cenário global. Só assim poderão influenciar ou vetar tomadas de decisão que afetam não só seus interesses mas de todos os agentes do sistema internacional. Suas vontades e reivindicações no plano político, no econômico, e nas demais esferas, serão então contempladas.

A história é recheada de exemplos para comprovar que o mundo sempre girou em torno dos mais fortes, que esse modelo se reproduz hoje, e que ainda durante muito tempo comportamento desta natureza será observado entre os diversos Estados.¹³ As diferenças de poder nunca deixaram de existir, ora de maneira mais suave, ora mais acentuada, fazendo com que acordos e tratados sejam escritos e cumpridos, na maior parte das vezes, segundo a concepção dos mais poderosos, mesmo no contexto da interdependência, da globalização e dos regimes internacionais, quando proliferam organizações internacionais e organizações não-governamentais.

O sistema internacional, desta forma estruturado, é considerado legítimo, porque existe um consenso entre as grandes potências que, ao ditar as regras de funcionamento deste jogo, obrigam que as mes-

¹² Cf. Henry KISSINGER – *O mundo restaurado*. Rio de Janeiro; Livraria José Olympio Editora, 1973,

p. 1-2.

¹³ Um exemplo sobre a rotatividade dos países, no controle do mundo, é o clássico livro de Paul KENNEDY – *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro; Editora Campus, 1989.

mas sejam seguidas por todos os demais membros da comunidade. O Estado que se sentir prejudicado e desejar a mudança de tais regras, usando o recurso da força, sabe que poderá pagar elevado preço pela tentativa. Isto não significa que a ordem seja imutável, ou que o sistema internacional esteja perpetuado, mas sim que as regras foram estabelecidas a partir de intensas negociações entre as grandes potências, e que a quebra das mesmas enfrentará fortes objeções, se elas forem prejudicadas em seu *status*.

Quando as próprias grandes potências não se encontram satisfeitas com o *status quo*, procuram alterá-lo pacificamente exercitando pressões asseguradas por suas capacidades, obrigando os demais a redistribuírem parcelas de poder. Com isto, evita-se o acirramento de divergências que poderiam levar a situações de um caminho sem volta, a não ser o de medir forças na ponta das baionetas, o que seria inviável, já que normalmente todas elas têm o controle de tecnologia nuclear.

Para as pequenas e médias potências não cabe outra alternativa, senão submeter-se à estrutura vigente, a não ser que tenham, também, seus próprios arsenais nucleares, ainda que limitados. Neste caso, o uso da chantagem se torna um instrumento utilizado corriqueiramente, sendo que tais países igualmente desacatam os acordos e tratados internacionais, como os de não-proliferação nuclear, casos da Índia e do Paquistão. Como resultado, sua participação no cenário global se torna mais significativa, mas apenas sob o prisma estratégico-militar, e sem afetar bruscamente as correlações de poder vigentes. No âmbito regional, o recurso às armas tem sido utilizado sobretudo para resolver problemas fronteiriços, como no contencioso entre Peru e Equador nos anos 80.

Quando está envolvida uma das grandes potências, que surge como normal vencedora do conflito, o uso da força e da violência, em nome da estabilidade do sistema, é considerado normal, e os casos de excesso não são passíveis de punição por outrem, ou qualquer instância mundial, já que são elas mesmas que lideram essas últimas, e contribuem com as forças interventoras em tempos de paz e de guerra.

Vale ressaltar, contudo, que mesmo uma superpotência como os Estados Unidos muitas vezes não consegue dar conta sozinha de todos os compromissos mundiais, nem faz valer suas vontades de forma incontestável, dobrando todos os demais parceiros. Exemplos que caminham nesta direção podem ser verificados na segunda metade do século passado, quando a Casa Branca aventurou-se na guerra do sudeste asiático; anteriormente os franceses tinham também amargado resultados desastrosos, sendo derrotados pelo general Giap na Indochina.

O uso da força em muitas ocasiões é contraproducente e, por isso mesmo, evitado, por exemplo, se houver obstáculos intransponíveis, quando os outros grandes atores mostrarem-se francamente contrários, ou então se a própria opinião pública mundial se mobilizar pressionando seus governos, fazendo com que um Estado não tome medidas unilaterais. Todavia, se uma grande potência considerar, de qualquer forma, que medidas isoladas devam ser tomadas para resguardar sua segurança, nem as pressões internacionais conseguem evitar sua ação. Trata-se, no caso, de fazer o costumeiro cálculo de custos e benefícios. Mas, se países como os Estados Unidos e as demais grandes potências não conseguem impor suas vontades em todos os momentos, pelo menos impedem que muitas medidas contrárias aos seus interesses sejam tomadas ou implementadas.

A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: PODER E POLÍTICA

Quem é o responsável pela segurança mundial, fazendo com que o sistema internacional funcione adequadamente? Ou que, pelo menos, não funcione de maneira anárquica, obedecendo pelo menos um mínimo de regras? Conforme desenvolvemos nos parágrafos anteriores, obviamente que a primeira resposta é direcionada para as grandes potências. Foram elas que estiveram sempre presentes na linha de frente, fazendo guerras sem fim longe de seus territórios, colonizando continentes e escravizando populações, em busca de maiores espaços, de maior prestígio, de mais riquezas, de mais influências e de poder de decisão no sistema internacional. As grandes potências costumeiramente estipularam as condições para o estabelecimento da paz, em um mundo por elas mesmo legitimado.¹⁴

A paz sempre foi ditada pelos vencedores e, com tal espírito, esses últimos sempre impuseram as regras do jogo para a (re)formulação da ordem mundial, exigindo do inimigo, em oportunidades diversas, rendição incondicional, não dando margem para qualquer tipo de negociação ou saída honrosa. Por isso, o Tratado de Versalhes, firmado em 28 de junho de 1919, em condições draconianas, fez com que países como a Alemanha reclamassem da forma como foram tratados, e se criassem profundos ressentimentos.

Com o clima reinante nas décadas de 1920 e 1930, é compreensível que situações explosivas pudessem acontecer, tal o descontentamento gerado nos países derrotados. Daí o breve interregno entre os dois grandes conflitos, separados apenas por uma geração.

¹⁴ Cf. Henry KISSINGER, op. Cit., idem.

Nada mais natural que os Estados que se julgam injustiçados cometam atos de rebeldia procurando mudar uma ordem que se lhes apresenta nitidamente desvantajosa. Claro que só podem agir, com esta perspectiva, países que julgam ter possibilidades razoáveis para reverter tal quadro, mesmo na condição de antigos derrotados. Aqueles outros que não desfrutam de elementos adequados para tentar, de qualquer forma, alterar os rumos para onde o mundo caminha, e mesmo assim o fazem, pagam pesado tributo por sua ousadia. Foi o que aconteceu, por exemplo, com Saddam Hussein na década passada, quando quis medir forças contra a ordem estabelecida, e teve que se bater contra os Estados Unidos, líder de uma coalizão mundial apoiada pela ONU, em um confronto francamente desigual.¹⁵

Mas outras respostas podem, igualmente, ser encontradas para dar conta da pergunta formulada no início deste tópico. Poderíamos pensar, por exemplo, na manutenção da ordem e na existência de um clima de paz e de segurança, através das organizações internacionais. Possivelmente, talvez estas sejam as instâncias mais competentes e adequadas que poderiam oferecer condições para que todos os países do mundo desfrutem de oportunidades iguais, facilitando intercâmbios, auxiliando na melhoria dos índices de desenvolvimento humano, além de incrementar o grau de confiança recíproco, eliminando ou minimizando desta forma as possibilidades de conflitos de maiores proporções.¹⁶

¹⁵ Sobre o uso da força no âmbito da ONU consultar Anthony Clark AREND & Robert J. BECK – *International Law and the use of force – Beyond the UM paradigm*. London/New York: Routledge, 1995.

¹⁶ Ver o interessante estudo de John R. ONEAL & Bruce RUSSETT – “The kantian peace: the pacific benefits of democracy, interdependence and international organizations, 1885-1992”. *World Politics*, 52 (1): 1-37, outubro de 1999.

Existe um grande número de organizações internacionais, com alcance regional ou global, um espectro amplo e variado, atendendo as mais diferentes necessidades, e que cobre praticamente todos os assuntos, desde os culturais aos econômicos, dos políticos aos militares, passando pelas instituições técnicas voltadas para facilitar a troca de informações entre os diversos povos, como a Organização Mundial de Saúde, a Organização Internacional do Trabalho, a União Postal Universal, etc.

Sendo voluntárias e criadas de comum acordo, muitas vezes por poucos países, as organizações não obrigam ninguém a delas participar, só o fazendo quem deseja. Certamente que, em muitos casos, não pertencer a uma instituição significa a possibilidade de exclusão dos benefícios que a mesma pode trazer para todos os membros. A entrada em uma organização plena, com todos os deveres e direitos inerentes aos sócios que a constituem, pode, também, propiciar papel de maior importância a um pequeno ou médio país e a obtenção de vantagens que, isoladamente, com certeza não conseguiria em relações bilaterais, quando do outro lado da mesa estiver ocupando lugar uma grande potência. Como diz Robert Keohane, afinal de contas, os grandes países sempre têm um número maior de demandas a serem apresentadas nesses encontros.¹⁷

Por outro lado, o simples fato de se pertencer a uma organização não significa que a importância de cada país seja exatamente igual a de outros, aí prevalecendo, portanto, influências e poderes maiores

¹⁷ Cf. Robert KEOHANE – “Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica”, in José Álvaro MOISÉS (org.) – O futuro do Brasil – A América Latina e o fim da guerra fria. São Paulo: Editora Paz e Terra/NUPRI-USP, 1992, p. 165-191

segundo a capacidade de cada membro. Ou seja, cada país tem, na verdade, uma participação relativa, cuja influência é medida pelos seus próprios indicadores. E depende, também, do escopo da organização.

Quando as instituições não desempenham papel de importância na configuração da ordem internacional, a chance de que países menores ocupem a presidência ou direção das mesmas é infinitamente maior do que quando estiverem em jogo as organizações que, verdadeiramente, determinam os rumos do mundo, e onde se exercitam políticas vigorosas de poder. A igualdade, portanto, vai existir apenas no plano retórico, do discurso, porque na prática, as relações de poder são determinantes para se dizer qual país é mais forte ou mais fraco, se desempenha ou não papel de relevo no concerto mundial, e quais as chances que têm para bloquear políticas de outros países.

Quando uma organização não preenche mais às expectativas da maioria, ou de um dos agentes importantes do sistema internacional, ou se percebe que a atuação da maioria de membros bloqueia ou prejudica os interesses das grandes potências, ela (a organização) pode sofrer pressões para mudar seus objetivos, deixar de discutir ou solucionar problemas para as quais foi criada, ou então desaparecer, dando lugar a outra com perfil diferente da anterior, atendendo às novas realidades.

Embora existam desde o século XIX, com as características que hoje conhecemos, foi tão somente a partir de meados do século XX que as organizações internacionais ganharam maior relevância, fundamentalmente, com o surgimento da Organização das Nações Unidas. Anteriormente havia um número restrito de instituições como as antigas corporações medievais, ou aglutinando as cidades européias,

entre as quais a Liga Hanseática nos séculos XIV e XV, a Liga dos Cantões no século XVI, ou ainda as comissões fluviais internacionais no século XIX.

Mas foi apenas com o término da Segunda Grande Guerra que uma instituição, depois tornada universal, surgiu e passou a exercer papel importante entre as nações. Obviamente que o seu sucesso deve ser relativizado, porque o momento em que foi criada, em um cenário de crise aguda, quase no início da guerra fria, conspirou para deixá-la em plano secundário.

Mas nem o fato de dois gigantes dominarem o cenário em praticamente toda a segunda metade do século passado, repartindo o mundo como se fosse um grande butim, fez com que a ONU desmerecesse o seu papel. Com altos e baixos ela conseguiu sobreviver, ainda que não tenha solucionado todos os problemas, ou mesmo resolvido a contento aqueles em que esteve diretamente envolvida. Não por culpa sua, mas dos principais agentes do sistema internacional que nem sempre acataram as determinações da própria ONU, colocando seus interesses particulares acima dos da coletividade, embora tenham assinado a carta da instituição.

Num contexto em que prevalecem políticas de poder, o fato de as nações assinarem documentos não significa necessariamente que as determinações neles contidas sejam cumpridas. Nesse caso, as medidas só são válidas para os pequenas e médios países, mas jamais para as grandes potências que simplesmente se recusam a acatar as regras que elas mesmas criaram.

Ou seja, os membros da comunidade internacional não são iguais, embora todas façam parte de uma mesma instituição, gozem da prerrogativa de serem soberanos e tenham seus próprios territórios e

governos. Na realidade, são apenas iguais nas cartas diplomáticas, e não no mando e na distribuição do poder mundial. Por isso mesmo, muitas vezes as organizações internacionais são vistas com ressalva porque não atenderiam as demandas, ou não resolveriam a situação dos países menos desenvolvidos, ou que dispõem de menor poder.

O problema reside no fato de que as organizações internacionais não conseguem agir e colocar em execução as medidas necessárias, porque atuam em um contexto onde predominam políticas de poder e de influência.¹⁸ Daí a limitação para resolver problemas, com as grandes potências implementando políticas paralelas, separadamente, através de negociações bilaterais e fugindo das discussões travadas nas assembleias gerais. Esta é a dificuldade enfrentada, por exemplo, por instituições como a própria ONU.

Apesar das freqüentes críticas sobre a ineficácia da Organização das Nações Unidas para colocar ordem no mundo, quando se encontram no centro das discussões, os interesses das grandes potências, não resta dúvida de que ela é, até o presente momento, o maior experimento já visto, em termos de instituições internacionais.

Sua antecessora, a Liga ou Sociedade das Nações, não teve sequer igual sorte mostrando-se, desde o início, impotente para manter a paz e a segurança mundiais, frente a um cenário que sempre se lhe apresentou pouco favorável. Inspirada no idealismo e universalismo do ex-presidente norte-americano Woodrow Wilson, seguramente o seu advento não se deu na melhor época. Muitos motivos contribuíram

¹⁸ Sobre as dificuldades encontradas pelas instituições ver o texto de Giulio M. GALAROTTI – “The limits of international organization: systematic failure in the management of international relations”. *International Organization*, 45 (2): 183-220, spring 1991.

para o seu fracasso. Em primeiro lugar, porque os Estados Unidos não aderiram à Liga, embora a proposta para a constituição de um organismo de tal porte tenha sido sugerida pelo ex-presidente Woodrow Wilson. Além da recusa do Congresso norte-americano em aderir a essa causa, o próprio declínio do prestígio político de Wilson deve ser levado na devida conta. Em terceiro lugar, porque os países colonialistas eram extremamente fortes, não se podendo falar em uma ordem justa, com países soberanos, quando dezenas deles espalhados pelo continente africano, pelo sudeste asiático e pelo Oriente Médio, encontravam-se submetidos ao rígido controle das potências européias. Em quarto lugar, porque nunca os grandes países, ou potências médias ocuparam assento simultaneamente na Liga. Quando um país ingressava na organização, outro estava desistindo ou sendo expulso da mesma. O Brasil, por exemplo, retirou-se em 1926, mesmo ano de ingresso da Alemanha que, por sua vez, abandonou a instituição em 1933, juntamente com o Japão. A ex-União Soviética aderiu à Liga das Nações em 1934, mas foi excluída em 1939. Por último, ninguém respeitava os princípios da Liga, como fazia o Japão ao invadir a Manchúria em 1931, ou a Alemanha ocupando a Polônia em 1939.¹⁹

Apesar do surgimento da Liga das Nações, o que ocorria de fato é que os Estados continuaram implementando suas políticas individuais como se a entidade não existisse. Procuravam-se soluções através de relacionamentos bilaterais, e não no âmbito da organização que pouca possibilidade tinha, portanto, de resolver situações agudas,

¹⁹ Várias passagens deste item foram beneficiadas pelos textos de Antônio José FERNANDES – *Organizações Políticas Internacionais – ONU, OEA e OUA*. Lisboa: Editorial Presença Ltda, 1980, especialmente p. 9-68; e de Celso D. de ALBUQUERQUE DE MELLO – *Direito Internacional Público*, 9ª ed., 1º volume, Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1992.

quando qualquer uma das potências de então estava diretamente envolvida. Conflitos localizados onde estivessem presentes diversos grupos, simultaneamente, como no caso da Guerra Civil da Espanha, que antecedeu a Segunda Guerra Mundial, não eram sequer objeto de discussão, mesmo porque àquela altura, a Sociedade das Nações já estava há muito tempo desacreditada.

Os anos 30 foram atravessados por inúmeras invasões e desrespeito às convenções internacionais em todas as partes do mundo, sem que a Liga das Nações pudesse em qualquer momento resolvê-las. Mesmo que tentasse também não teria chances de êxito, porque ninguém se dispunha a acatá-la, ora por considerá-la não representativa, ora por não pertencerem à mesma, por isso não se sentiam obrigados a dela ouvir conselhos ou determinações.

Com a certeza do restrito papel que a Liga das Nações iria de fato desempenhar, soluções paralelas já eram providenciadas. Em 1928, por exemplo, se discutiam entre os governos francês e britânico, formas de evitar as guerras, ou mesmo de colocá-las fora da lei, como o Tratado Briand-Kellog. Na discussão que se travou para fazer esse tratado delineavam-se duas tendências frontalmente contrárias: uma, que considerava importante a existência de uma força coercitiva, e a outra, contrária a esta proposta. Pensada com a finalidade de eliminar as guerras, esta iniciativa nunca foi implementada porque, naqueles anos, os países tinham outra opinião sobre a forma como deviam se comportar no cenário internacional.²⁰

Fadado ao fracasso desde o seu surgimento, a Liga se converteu no primeiro grande experimento visando aglutinar os povos do mundo

²⁰ Cf., por exemplo, David THOMSON – *Pequena história do mundo contemporâneo*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971, p. 93-95.

para tentar resolver os problemas globais, ordenando o mundo em torno de princípios básicos de respeito mútuo.

Em meados da década de 1940 a ONU surge sem apresentar uma política de poder definida. Nem poderia tê-la porque considerava todos os países juridicamente soberanos, portanto, iguais perante a comunidade internacional, sendo que “todos os membros ajustarão suas disputas internacionais por meios pacíficos, de forma a não pôr em risco a justiça nem a paz e a segurança internacional”.²¹ Não havia, como ocorre ainda hoje, uma instância punitiva, mas apenas forças de paz, que se estabelecem nos locais em que já existe o cessar fogo entre os países ou grupos em litígio.²² Pode, também, realizar negociações com os países afetados, oferecendo alternativas e auxílios, para que finalizem o conflito. Em último caso, quando um país ameaça desestabilizar o sistema internacional, o Conselho de Segurança pode tomar medidas mais abruptas interferindo diretamente no processo, como no exemplo do Iraque. Mas essa última atuação é feita levando-se na devida conta cada caso específico, mobilizando-se recursos tão somente para essa ocasião.

²¹ Cf. Artigo 2º, itens 1 e 3, do Capítulo I – Objetivos e Princípios. “Carta das Nações Unidas”, in Juan Antonio Carrillo SALCEDO (comp.) – *Textos básicos de Naciones Unidas*. Madrid: Editorial Tecnos, 1973, p.33-34.

²² Existe uma literatura considerável sobre as forças de paz. Apenas como exemplo, podemos mencionar: Stephen M. HILL & Shalin P. MALIK – *Peacekeeping and the UN*. Cambridge: Darthmouth Publ. Co, 1996; Olara A. OTUNNU & Michael W. DOYLE (orgs.) – *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. Boulder/Oxford: Rowman & Littlefield Publ., Inc. 1998; Joceneyn COULON – *Soldiers of diplomacy – the United Nations, Peacekeeping and the new world order*. Toronto: University of Toronto Press, 1999; William J. DURCH (Ed.) – *UN peacekeeping, american politics and the uncivil wars of the 1990s*. New York; St Martin's Press, 1996.

Tanto na guerra do Vietnã, quanto na invasão da Checoslováquia, ou no Afeganistão nos anos 80, a voz da instituição não se fez ouvir, porque o assunto sequer foi discutido no âmbito da ONU. Nem adiantaria fazê-lo, sabendo-se de antemão os resultados.

Essas limitações sempre se constituíram em motivos para que críticas intensas fossem feitas contra a capacidade da ONU para resolver conflitos, quando os interesses das grandes potências estavam em jogo. Nesses casos, nada podia ser feito, porque o controle do Conselho de Segurança pelos cinco grandes sempre inviabilizou a tomada de medidas adequadas para atender a todas as demandas de maneira favorável a contentar os agentes envolvidos.

Mesmo a criação da ONU não se deu de forma tão pacífica como às vezes se pode pressupor. Ela só se tornou possível através de intensas negociações, pelo controle da instância mais importante, principalmente considerando o momento em que se vivia. Os anos seguintes mostrariam que os países que divergiam dos critérios para a constituição do Conselho de Segurança tinham razão em reivindicar assento como membro permanente. A França e a China não fizeram exigências do gênero, no primeiro momento, mas mudaram rapidamente de opinião quando os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha não abriram mão de ocupar vagas fixas no Conselho, com direito a veto. Nos anos 90, sobretudo, muito se discutiu sobre a democratização do Conselho de Segurança, para aumentar o número de membros permanentes, fato não concretizado pela “falta de consenso” sobre quais países deveriam ocupar os novos assentos no mesmo.

As ressalvas que se avolumaram depois de sua criação, ao longo dos anos, contudo, foram, em grande parte injustas, porque apesar de

suas limitações, a organização conseguiu criar normas e outras instâncias importantes como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção sobre Genocídio, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, a ocupação de regiões não mapeadas, a Agência Internacional de Energia Atômica, além de preocupações com a agenda social, mostrando que não passou a existir em vão. Em muitas ocasiões, a ONU também não foi chamada a intervir, sendo acionada apenas quando os conflitos já se encontravam em situação insustentável, pouco havendo a fazer.

O contrário, porém, não podia ser dito quando Estados Unidos e União Soviética disputavam cada pedaço do planeta, colocando em risco a segurança mundial. A corrida armamentista é um bom exemplo de como prevalecia um clima de insegurança coletiva, com os dois grandes atores sofisticando cada vez mais seus arsenais nucleares, aumentando sua capacidade de destruição, e contra os quais a ONU nada podia fazer. Apenas nos anos 70, começou a desvanecer o clima competitivo em torno das armas nucleares, sendo que três décadas depois consideráveis avanços foram verificados, apesar de mais alguns países terem tido acesso à tecnologia de destruição maciça.

O que acontecia é que os grandes temas da política mundial passavam ao longo da Organização das Nações Unidas, sendo resolvidas no âmbito da liderança dos dois grandes blocos, cada um com sua própria instituição, de um lado a Organização do Tratado do Atlântico Norte e, do outro, o Pacto de Varsóvia. Ambas mediam forças dentro de um contexto de poder bipolar, que se desfez com a derrocada do império soviético no início dos anos 90 e o desaparecimento do Pacto de Varsóvia.

A OTAN, pelo contrário, não apenas continuou existindo, e se converteu em instância maior do poder mundial liderada pelos Estados Unidos, como chegou a modificar a partir de 1991, seu conceito estratégico.²³ Assim, nos anos mais recentes, a OTAN ampliou seu raio de ação, mudando seu caráter estritamente defensivo, frente às ameaças que durante anos estiveram abafadas pela rivalidade soviético-americana. As transformações sofridas pela instituição, ampliando o número de membros, e chegando junto à fronteiras do antigo inimigo, dão mostras de sua evolução e do aumento de sua capacidade para resolver os problemas de segurança no âmbito europeu, sem qualquer interferência da Organização das Nações Unidas.²⁴

A BUSCA PERMANENTE PELO PODER

O final da década de 80, caracterizado pela queda do Muro de Berlim, e o começo da década de 90, que viu ruir o império soviético, pareciam trazer bons augúrios para a Humanidade. Pelo menos era assim que viam os mais otimistas, já que não haveria mais motivos para se preocupar com um embate entre os dois grandes contendores.

²³ O documento intitulado “ The alliance's new strategic concept “, pode ser encontrado no seguinte sítio: <http://www.Nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>. Acessado em 27 de fevereiro de 2003. Para uma boa análise sobre o papel da OTAN nos anos 90, consultar Patrícia Helena VICENTINI – *A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a incorporação das operações de paz no pós-guerra fria – a intervenção na Bósnia-Herzegovina (1992-1998)*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília em setembro de 1998, digitalizado.

²⁴ Consultar Stuart CROFT – “Guaranteeing Europa's security? Enlarging Nato again”. *International Affairs*, 78 (1): 97-115, janeiro de 2002.

Com a vitória do bloco ocidental todo o medo causado pelo equilíbrio do terror, quando o mundo se sustentava sobre tênue fio, parecia destinado a desaparecer.

Nesses anos, quando se poderia pensar que o término da guerra fria finalmente levaria o mundo a momentos de tranquilidade, os tempos que se seguiram serviram para mostrar a crueza das novas realidades. Em vez da paz desejada, o romper da década de 90 amanheceu com o céu abarrotado de aeronaves despejando toneladas de bombas sobre o Iraque, naquela que ficou conhecida como Operação Tempestade, e comandada pelo general A. Schwarzkopf. A esta se seguiram outras tantas operações, sempre em territórios bastante distantes dos domínios americanos.

Mais do que nunca ocorreu o uso da força, com mais constância do que antes, contando sempre com a presença da única superpotência militar que passou a ditar as regras da nova conjuntura

Mais do que nos anos anteriores, o poder norte-americano se fez sentir em escala mundial, enquanto seu ex-adversário restringiu suas ações passando a agir apenas em âmbito regional, principalmente enfrentando movimentos separatistas.

As intervenções militares realizadas a partir dos anos 90 não encontram precedentes, em termos comparativos. Se, durante o período da guerra fria, os Estados Unidos utilizavam-se de seu colossal aparato militar para se contrapor à União Soviética, e fazer valer seus interesses em grande parte do mundo, o que se verificou a partir do imediato pós-guerra fria é a unilateralidade nas ações globais.

Durante a segunda metade dos anos 60 os norte-americanos se bateram no Vietnã, consumindo dezenas de bilhões de dólares. A quantia seria provavelmente suficiente para melhorar a vida dos habi-

tantes dos países do sudeste asiático envolvidos na guerra, tirá-los da esfera comunista e atraí-los para sua área de influência. A destruição causada na região não necessita de maiores comentários, visto que aquela guerra foi exaustivamente explorada em milhares de publicações, pelos filmes e pela mídia em geral.

Mas naquela ocasião, tinha-se um grande argumento que servia para justificar e sustentar as ações norte-americanas. Tratava-se da necessidade que os Estados Unidos tinham de defender os seus valores no mundo todo, isto é, a necessidade de difundir a democracia segundo os padrões ocidentais, contra doutrinas consideradas espúrias.

Nos anos mais recentes, afastado o perigo comunista, novos alvos passaram a ser eleitos, como as intolerâncias religiosas, concepções de mundo diferentes e o combate ao tráfico de drogas. E, em nome dessas novas cruzadas, guerras foram e continuam sendo feitas, sempre justificadas pela necessidade de defender o mundo contra as barbáries dos povos que não comungam os mesmos valores do Ocidente.

A escolha de alguns países como alvos, considerados perigosos para a ordem internacional, principalmente aqueles que protegem os denominados terroristas se tornou verdadeira obsessão, fazendo com que grande parte dos esforços norte-americanos fosse concentrada nessas ações, na esperança de que assim se manteria a segurança internacional, livrando o mundo dos considerados torpes e bárbaros inimigos. Na verdade, o que ocorreu foi que o mundo, frente ao super-poderio norte-americano, passou a experimentar sensação oposta, ou seja, inseguro, face à arrogância e auto-suficiência do governo estadunidense.

Assim, as instituições internacionais passaram a merecer cada vez menos importância. No caso específico da ONU, o governo norte-americano, por intermédio do presidente da Comissão de Relações

Exteriores do Senado, manifestava-se, em 1996, contrário à recondução do então secretário geral da instituição Boutros Galli, ameaçando inclusive retirar-se do seio da Organização das Nações Unidas.²⁵ Tal situação, criaria, obviamente, situação inédita, visto que seria impensável uma instituição com tal magnitude funcionar sem a presença de seu membro maior. Por outro lado, em caso de saída da instituição, os norte-americanos sentir-se-iam à vontade para ditar suas políticas sem sequer levar em consideração argumentos de quaisquer outros países, visto que estaria fora das regras estabelecidas pela própria ONU. Neste caso, o governo de Washington poderia criar uma ordem paralela à existente, desestabilizando o próprio sistema internacional. O resultado todos conhecem, com um final favorável às pretensões norte-americanas, quando Koffi Anan substituiu Boutros Galli.

Os Estados Unidos pouco se importam com as instituições internacionais, apenas aderindo a ela ou recorrendo às mesmas quando seus interesses coincidem. Até porque a Suprema Corte não reconhece, para a política norte-americana, a superioridade dos tratados internacionais sobre suas legislações internas não acatando, portanto, o estabelecido pela Convenção de 1969 em Viena/Áustria.²⁶ Quando seus interesses são questionados ou julgados em perigo, as instituições internacionais não são sequer consultadas pela Casa Branca, fato que só ocorre em uma segunda ocasião. Este comportamento não deve causar surpresas, quando se trata de uma superpotência com capacidade para atuar em escala global, e quando todos os assuntos dizem res-

²⁵ Cf. Jessé Helms – “Saving the UN: a challenge to the next Secretary-General”. *Foreign Affairs*, vol. 75 (5): 2-7, setembro/outubro de 1996.

²⁶ Sobre esse tema consultar Valério de Oliveira MAZZUOLI – *Tratados Internacionais: com comentários à Convenção de Viena de 1969*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

peito à sua segurança. A diplomacia utilizada, portanto, é aquela que lança mão da capacidade militar acumulada pelo país, para dobrar a vontade de seus opositores, por mais longínquos que estes estejam e a quaisquer custos, na expectativa de que se atinja os objetivos, mas que nem sempre são alcançados em sua plenitude.

Todo esse poderio faz com que um país como os Estados Unidos procure impor as regras de como deve ser constituída a ordem mundial. Na realidade, nenhum país consegue, mesmo através da força, dominar tudo e a todos, simultaneamente, visando alcançar integralmente seus objetivos. Mas consegue, por outro lado, em grande parte dos casos, evitar que propostas contrárias às suas sejam realizadas. Ou seja, não manda em tudo, mas impede que os outros mandem contra sua vontade.

Com os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, o clima internacional sofreu sensíveis pioras. A obsessão norte-americana em colocar ponto final às atividades desenvolvidas por grupos que contestam a ordem mundial, tem feito com que medidas extremadas sejam tomadas por George Bush. Uma delas é a divulgação do próprio documento que estabelece a nova Doutrina de Segurança Nacional norte-americana, em que os Estados Unidos simplesmente afirmam não aceitar contestações.²⁷

Assim, pressões intermináveis têm sido feitas contra governos de todo o mundo para combater tais grupos, entre os quais se sobressaem o Al Qaeda e Osama Bin Laden, nisso tendo apoio incondicional apenas do governo britânico comandado por Tony Blair. As demais

²⁷ Cf. George BUSH – “A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América”. *Política Externa*, São Paulo: Editora Paz e Terra/NUPRI-USP, Vol. 11 (3): 78-113, dezembro-2002/fevereiro-2003. Este exemplar de *Política Externa* é dedicado à questão da nova doutrina americana de segurança.

potências como a Alemanha, Rússia, a China e a França tem-se mantido prudentemente contrárias a ações precipitadas, fazendo distinções entre os desejos americanos e a realidade mundial, nem sempre coincidentes. Daí o aumento do papel exercido pela Organização das Nações Unidas que conseguiu convencer os EUA sobre a necessidade de se fazer inspeções mais rigorosas, por exemplo, no Iraque de Saddam Hussein, em busca de armamentos nucleares. É claro que em alguns momentos, os Estados Unidos manifestam-se contra alternativas como essa, tendo inclusive contribuído diretamente para a não reeleição de José Maurício Bustani, em 1992, para o cargo de diretor da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), já que este propunha soluções diferentes para o caso iraquiano.²⁸

Entre acertos e desacertos, o final de 2002 pareceu encerrar o clima belicoso de Bush que teve que ceder em suas demandas, face à recusa do apoio mundial às suas pretensões, tendo que fazê-lo através do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este fato mostra, também, que o poder tem limites e, em muitos casos, um país por mais forte que seja não consegue atuar isoladamente.²⁹ Os mais otimistas certamente tenderão a ver nesse acontecimento a perspectiva de aumento do papel da ONU para a resolução de futuros conflitos, mesmo contrariando os interesses das grandes potências.³⁰

²⁸ Para uma boa visão sobre a OPAQ, consultar CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS – *Convenção para a proibição de armas químicas*. Brasília: CEE/Secretaria de Assuntos Estratégicos, 1998.

²⁹ Cf., por exemplo, Joseph NYE JR. – *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

³⁰ Sobre possíveis transformações da instituição ver, por exemplo: Robert JOHANSEN – “The future of United Nationsl peacekeeping and enforcement: a framework for policymaking””. *Global Governance*, vol. 2 (3): 299-334, setembro/dezembro de 1996; Chadwick F. ALGER – “Thinking about the future of the

NOTAS FINAIS

Apesar do otimismo daqueles que entendem ser as organizações internacionais o fórum indicado para resolver controvérsias, impedindo que as demandas sejam atendidas através de meios violentos, o que a História tem mostrado é que as políticas de poder têm sido utilizadas quotidianamente. Os defensores da idéia de que o Estado tem, necessariamente, que ser forte para fazer frente aos adversários, ou inimigos, encontram seu embasamento – apesar de introduzirem novas variáveis – na teoria realista das relações internacionais, e que teve seu ápice no período pós Segunda Guerra Mundial. Autores como Hans Morgenthau ou Raymond Aron fazem parte das leituras obrigatórias para todos aqueles que analisaram o cenário mundial da última metade do século passado.³¹

Em um contexto onde são priorizadas as políticas de poder, pouco espaço costuma ser reservado para que as organizações internacionais exerçam a contento seu papel no intercâmbio entre as nações.³² O que vimos não só no século passado, mas igualmente nos primeiros anos desta década, é que as relações entre os diversos Estados ainda estão longe de atingir um patamar ideal em que prevaleçam a confiança e a colaboração recíprocas, na tentativa de moldar o mun-

UN system”, *Global Governance*, idem, p. 335-360; Inis L. CLAUDE JR. – “Peace and security: prospective roles for the two United Nations”, *Global Governance*, idem, p. 289-298

³¹ Cf. Hans MORGENTHAU – *Politics among nations – the struggle for peace and power*. 5th ed. New York: Alfred A. Knopf. Ed. ; Raymond ARON – *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmman-Lévy 1962.

³² Consultar Ernest W. LEFEVER – “Rewing the UN – Mistaking the instrument for the action”. *Foreign Affairs*, 72 (3): 7-20, summer 1993.

do em bases amistosas, e nem sempre conferem à ONU sua devida importância.³³

Iniciado de forma violenta, o novo milênio apenas serviu para comprovar que, mais do que nunca, as disputas em grande parte do mundo estão sendo feitas apenas com o uso dos canhões. Nada mais natural se levarmos em conta que em toda a História as guerras sempre ocuparam papel importante na formação dos feudos, dos territórios e dos Estados Nacionais, cuja configuração hoje conhecemos.

As desconfianças mútuas, e as visões conspirativas que fizeram com que as guerras acontecessem ainda perduram com vigor, como os acontecimentos dos últimos anos têm mostrado. Há mais de trezentos anos, Thomas Hobbes dizia que o homem é o lobo do homem. Mesmo que a afirmação de Hobbes não seja aplicada integralmente, – e se constitua em apenas um recurso teórico para justificar a criação do Estado – suas considerações têm orientado as atitudes tomadas por grande parte dos governantes, como se estivéssemos em um Estado de natureza, em que todos são percebidos como inimigos de todos.³⁴ Como o mundo em que vivemos está longe de ser considerado ideal, os Estados têm procurado acumular cada vez mais poder, imaginando que, no limite, é este que vai dar credibilidade às suas demandas e que estas vão ser atendidas justamente em função das capacidades que cada país usufrui.

Embora possam ser questionados, a verdade é que *mutatis mutandis* argumentos semelhantes aos hobbesianos têm sido de grande

³³ Consultar Serge SUR – “Vers la marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix?” *Arés*, Paris, vol. XVII (41): 11-23, outubro de 1998.

³⁴ Cf. Murray FORSYTH – “Thomas Hobbes e as relações exteriores dos Estados”. *Relações Internacionais*, Brasília: Centro de Documentação Política da UnB/Câmara dos Deputados, ano 3 (5): 67-74, junho de 1980.

valia para governantes que tem pautado suas atuações elaborando e implementando políticas, visando alcançar e manter cada vez mais papel de relevo para seu país no contexto internacional. Neste ínterim, obviamente, pouco se importam com as regras ou com as organizações internacionais, desde que atinjam seus objetivos. Estas últimas, por sua vez, ainda que resolvam um número considerável de problemas, têm se mostrado, contudo, impotentes para colocar integralmente “ordem na casa”, quando confrontadas com as políticas de poder estabelecidas pelas grandes potências.³⁵

Nestas circunstâncias, as organizações internacionais atuam, também, de forma realista, sabendo que conseguem atender certas demandas, mas também apresentam limites para agir em um mundo cujos governantes têm se apresentado, pelo menos até agora, pouco amistosos.

³⁵ Sobre o papel da ONU, ver ainda : “The United Nations post-Brahimi – an interview with the UN under-Secretary-General for Peace Operations”. *Journal of International Affairs*, 55 (2): 489-500, spring 2002; Mark STOVER – “Cultivating ripeness thought UN peacekeeping operations”, *Journal of International Affairs*, 55 (2): 509-522, spring 2002; Nader JALISOSSOLTAN – “Les Nations Unies et le maintien de la paix après la fin de la guerre froide”, *Arés*, Paris, vol. XVIII (45): 29-49, maio de 2000.

À
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH
SETOR DE PUBLICAÇÕES
Cidade Universitária “Zeferino Vaz”
Caixa Postal 6.110
13083-970 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: 0XX (19) 3788.1604 / 3788.1603
Telefax 0XX (19) 3788.1589
<http://www.unicamp.br/ifch/publicacoes/>
morewa@unicamp.br

NOME (Name): _____

ENDEREÇO (Address): _____

RECEBEMOS: _____

We have received: _____

FALTA-NOS: _____

We are lacking: _____

ENVIAMOS EM PERMUTA: _____

We are sending in exchange: _____

DATA: _____

Date: _____

ASSINATURA: _____

**A NÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA
SUSPENSÃO DA REMESSA**

Non-acknowledgement of receipt will indicate that further
publications are not wanted.

