

Humanidades

39



a n o s

**Entrevista
com o Senador
Darcy Ribeiro**

**"E todo mundo vai ficar
bonzinho, falar bonzinho,
só eu vou
falar feinho.."**

Páginas 6/7

**Organização das
Nações Unidas: balanço
e perspectivas**

Nielsen de Paula Pires

**"Ficamos com a idéia de que a
ONU é válida"**

Páginas 8/15

**Os 50 anos do sistema
ONU e a economia
mundial**

Juarez de Sousa

**"Convencer as nações ricas
que o desenvolvimento econô-
mico e social é benéfico"**

Páginas 16/26

**O Brasil e o papel das
Nações Unidas na
manutenção da paz
e da segurança
internacional**

Ronaldo Motta Sardenberg

**"A luta pela paz verdadeira, assim
como pela segurança, se inscreve
num plano abrangente"**

Páginas 27/33

**A ONU e as operações
de paz**

José Mauricio Bustani

**"É preciso que, cômicos das
limitações das operações de
manutenção de paz, os
Estados membros da ONU
realizem um exercício de
reflexão"**

Páginas 34/40

**El secretario
general de las
Naciones Unidas:
Fortalecimiento
de su autoridad
internacional**

Edgar Camacho Omiste

**"Fortalecer la autoridad
moral y técnica internacional
de la Secretaría General debe-
ría constituir uno de los
medios para alcanzar los
objetivos superiores de la
organización"**

Páginas 40/45

**Centroamerica: Un
caso importante de
establecimiento
y construcción
de la paz**

Luis Alberto Padilha

**"Los conceptos de
mantenimiento de la paz y de
imposición de la paz han
adquirido una nueva
dimensión gracias al fin de la
guerra fría y de la
estructura bipolar del
sistema internacional"**

Páginas 46/51

**Naciones Unidas
y el Desarrollo
Social**

Juan Somavita

**"Tenemos que ser portadores
de un humanismo moderno."**

**No dudar en promover
valores y ideales"**

Páginas 52/54

**Da justificação
à proteção da
universalidade dos
direitos humanos**

**Paulo - Edgar Almeida
Resende**

**"É preciso uma
série de operações
complexas, para que os
homens se reúnam em
determinada
sociedade"**

Páginas 55/62

**A ONU e a questão
da saúde**

Volnei Garrafa

**"Apesar do extraordinário
desenvolvimento científico e
tecnológico dos últimos 50
anos, três quartos da popula-
ção mundial continua sofren-
do com os mais
diferentes tipos de privações"**

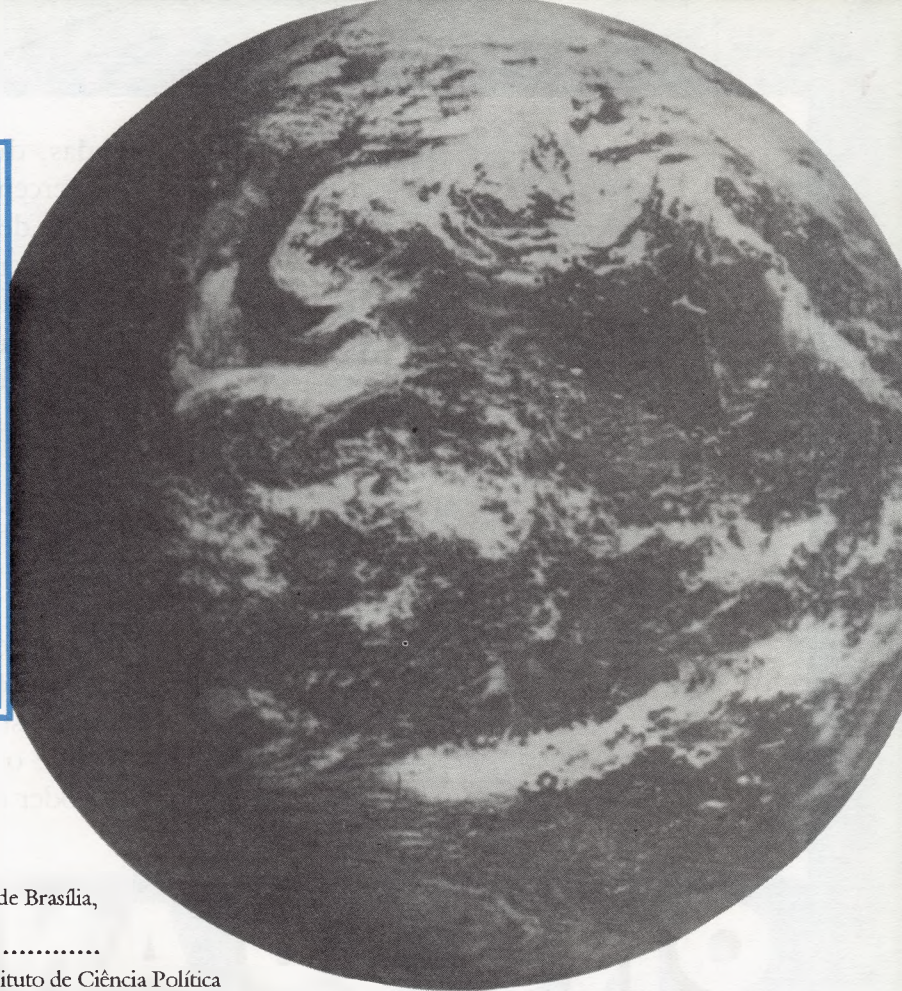
Páginas 63/68

As Nações Unidas e os organismos regionais

João Clemente Baena Soares

"Precisamos de uma
cooperação baseada em
contribuições de diferentes organis-
mos, que não
contradiga as atribuições essenciais
de cada um"

Páginas 70/71



SOBRE OS AUTORES DOS ARTIGOS

DARCY RIBEIRO fundador e ex-reitor da Universidade de Brasília, antropólogo, educador, escritor e político.

NIELSEN DE PAULA PIRES professor Adjunto no Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, membro da International Peace Research Association (IPRA) e do Conselho Latino-Americano de Pesquisa para a Paz (CLAIP).

JUAREZ DE SOUSA Ph.D. em Economia, EUA, professor Adjunto no Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Consultor Legislativo para Assuntos Econômicos do Senado Federal do Brasil.

RONALDO MOTA SARDENBERG embaixador, secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, ex-Embaixador do Brasil na URSS e ex-embaixador do Brasil junto às Nações Unidas.

JOSÉ MAURICIO BUSTANI embaixador, chefe do Departamento de Organismos Internacionais e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

LUIS ALBERTO PADILLA professor Doutor da Universidade Rafael Landívar, Guatemala, Diretor do IRIPAZ, Secretário-Geral do Conselho Latino-Americano de Pesquisa para a Paz (CLAIP), ex-vice-ministro das Relações Exteriores da Guatemala, membro da IPRA.

EDGAR CAMACHO OMISTE embaixador da Bolívia junto às Nações Unidas, ex-ministro das Relações Exteriores da Bolívia em duas oportunidades, representou seu país junto à ALALC, na Corporação Andina de Fomento no Peru, junto ao Acordo de Cartagena, foi consultor do PNUD, Professor universitário, catedrático da Academia Diplomática da Bolívia e ex-Diretor do Programa FLACSO-BOLÍVIA.

JUAN SOMAVIA embaixador do Chile junto às Nações Unidas, Presidente da Comissão Organizadora da Reunião de Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social realizada em Copenhague em 1995, Diretor da Comisión Sudamericana de Paz de Santiago do Chile.

PAULO EDGAR ALMEIDA RESENDE professor Doutor, diretor do Programa de Relações Internacionais e ex-vice Reitor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

VOLNEI GARRAFA doutor em Ciência, com pós-doutoramento em Bioética na Itália, Professor Titular de Faculdade da Saúde da Universidade de Brasília, Presidente do Centro Brasileiro de Estudos da Saúde (CEBES), fundador e diretor da Sociedade Brasileira de Bioética.

JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES embaixador, Diretor da Fundação Alexandre Gusmão do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e ex-Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA).



ONU 50 ANOS

*Entrevista do professor Darcy Ribeiro ,
no seu gabinete do senado da República ,
ao professor Nielsen de Paula Pires , no dia
29 de Junho de 1995 em Brasília - DF.*

*Transcrição da fita feita por Leani
Barreiro.*

**Vamos falar da ONU. A ONU é uma
senhora que, apesar de seus 50 anos, tem
ainda a sua graça.**

Cumpriu a ONU seu papel? Visivelmente
se imaginava que ela fosse capaz de não con-
quistar, mas de impor a paz. As nações em
guerra haviam deposto as armas atômicas para
advertir a União Soviética do que ocorreria se
ela continuasse com o movimento de expan-
são. Então, essa é uma situação que dura déca-

das, durante as quais as Nações Unidas se
exercem. E se exercem sempre em dependên-
cia dessas nações-potência, consentindo as
guerras que queriam fazer, combatendo as
guerras em que tinham posições diferen-
tes, mas sempre com pouco esforço.
Portanto, realmente, como instrumento
de garantia da paz, tem sido um fiasco.
Pois que não conhecemos, há décadas ,
paz no mundo. E, na medida em que a
paz é a função principal da ONU, é
claro que ela não cumpriu seu papel.

Na sua reunião anual- muito bonita-
com todos os seus 157 países membros
presentes, todos ficam contentes por ela
existir. Os políticos querem muito ir lá para
que os vejam fazendo seus discursos. Mas o
poder dessa senhora continua dependendo das
duas potências.

Agora, como
temos um mundo
com uma só po-
tência, a depen-
dência da ONU é
tanto maior ,

mesmo porque os Estados Unidos mantêm a
ONU com rédea curta, negando dinheiro.
Mesmo o dinheiro que prometeram dar cerca
de US\$ 4 bilhões não dão. Então, a ONU fica
com um pires na mão. Aquele órgão que devia
ter o poder de dar ordens aos Estados Unidos,
à Rússia, à China, não tem poder nenhum. É
um pequeno órgão subalterno. É uma cons-
trução muito eloqüente.

As criações da ONU para melhorar o
mundo foram fracassos ainda maiores: o FMI
virou um órgão de banqueiros para controlar a
dívida dos países devedores e para impor uma
situação na qual os países mais pobres finan-
ciam os países mais ricos, porque a quantidade
de dinheiro que aqueles, como o Brasil, man-
daram para fora no pós-guerra é muito maior
do que a quantidade de dinheiro que recebe-
ram.

Outra coisa que a ONU tenta fazer, com

certo esforço e uma certa anarquia, é, por exemplo, a FAO. Vi-a crescer em Roma, e o mesmo se passa com a Unesco, com quem trabalhei em Paris. É espantoso. Nunca vi uma coisa crescer tanto. É como um cogumelo, ocupa edifícios e mais edifícios. O mesmo se dá com a Organização Internacional do Trabalho que já existia antes, ao tempo da Liga das Nações, e que resolveu fazer sua sede própria, enorme, o maior prédio de Genebra.

Então esses órgãos das Nações Unidas gastam mais nas nações ricas do que nas nações pobres. Se descentralizássemos uma unidade da Unesco, dividindo-a pelos continentes mais pobres, talvez aquele pessoal todo - milhares e milhares de funcionários - pudesse ter alguma utilidade. Contudo, estando em Paris, uns conversando com outros, se existirem ou não, dá exatamente no mesmo.

A FAO também cresceu em Roma espantosamente, um prédio enorme, elegantíssimo. Fui visitá-la um dia, e um dos dirigentes, um cabra assim de uma elegância gay, que tinha uma rosinha única no vaso de vidro sobre a mesa, me recebeu. E fiquei cismando: "esse bandido aqui é o responsável pela fome no mundo". Na verdade, eu não tinha idéia de que aquele cabrinha não estivesse preocupado com fome em nenhum lugar.

Então, a ONU, para mim, tem sido uma enorme decepção. Não sei como melhorá-la. Gostaria que isso acontecesse. Penso que meu tempo de vida não vai dar mais para isso. Todavia, se eu pudesse dar uma esculhambação geral, daria.

Professor, o senhor mencionou a Unesco, que trata da questão da educação,



da cultura e da ciência. Então, o senhor acaba de dizer que não tem proposta, não sabe como resolver a situação, mas teria algumas críticas.

DARCY RIBEIRO - Quanto à educação, a Unesco publica uma estatística e uma porção de livrinhos sem importância maior, que não tem impacto nenhum sobre a questão. Fez reuniões de educadores para tratar de alguns problemas, tornando mais conhecida a gravidade do problema da educação no mundo, mas não fez mais nada. A cultura, então, é uma conversa fiada. A Unesco teve iniciativas culturalizantes que não têm muito sentido. Ela é órgão das Nações Unidas que congrega educação e ciência. A ciência se faz fora da UNESCO, que não tem influência maior no mundo científico, nem como um auditório em que os cientistas possam conversar.

Na realidade, então, creio que não só eu, mas todos os homens ilustres do mundo olham para as Nações Unidas com decepção. O que as potências fizeram com ela foi um cabide gigantesco de empregos para tecnocratas que se concentram em 90% na Europa e que são inúteis para o mundo.

Senador, eu gostaria de dizer que esse material vai sair publicado na revista Humanidades, que fará um número especial sobre a celebração dos 50 anos da ONU. Uma revista crítica, um balanço do que foi feito e propostas para a reestruturação e ação..

DARCY RIBEIRO - É. E todo mundo vai ficar bonzinho, falar bonitinho, só eu vou falar feinho...

Organização das Nações Unidas: balanço e perspectivas

Nielsen de Paula Pires¹

Quando comemoramos 50 anos da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), surge uma excelente oportunidade para fazer um balanço do que foram suas atividades e que perspectivas se apresentam para o futuro.

A ONU é um sonho e ao mesmo tempo é uma realidade. É um sonho porque representa uma utopia, porque delinha um plano de ação que parece difícil de realizar-se. Em outras palavras, uma concepção imaginária de um governo ideal.

Mas é, ao mesmo tempo, uma realidade porque é uma instituição política internacional. A ONU é a institucionalização de uma ação política coordenada que recolhe uma vontade e uma idéia de governo do mundo.

Essa idéia vem-se gestando ao longo dos séculos de evolução da civilização ocidental. Trata-se da incessante e tenaz busca de uma forma adequada de organização internacional.

Como é conhecido, a ONU nasce em um contexto de conflagração mundial. Ainda imersos no fragor das batalhas, em meio a sangue, pensavam que era necessário dispor de algum mecanismo, de uma instituição que cuidaria especificamente de conservar a paz e de precaver-se da guerra de forma mais efetiva do que foi a experiência da Liga das Nações.

Em consequência, os representantes das potências-*os Estados Unidos da América, a Grã Bretanha e a União Soviética* iniciaram negociações para decidir sobre a natureza, a estrutura, o regulamento e as obrigações dessa organização. Em janeiro de 1942, o presidente dos Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, anunciou um compromisso de 26 nações de levarem adiante essa

idéia.² Entretanto, essa idéia só foi efetivada na reunião realizada no Edifício Dumbarton Oaks, nos subúrbios da cidade de Washington, D.C., entre 21 de agosto e 7 de outubro de 1944, quando se elaborou a **Carta das Nações Unidas**. Segundo Andrei Gromiko, diplomata soviético que serviu por muitos anos em Washington e que depois foi o ministro das Relações Exteriores da União Soviética, 90% das questões relativas à criação da ONU, de seus princípios, de sua membresia, de seus órgãos principais como a Assembléia-Geral, a Secretaria-Geral, a Comissão de Segurança, o Tribunal Internacional de Justiça, além das disposições para a conservação da paz, segurança e a cooperação internacional pretende solucionar problemas econômicos e

sociais. Só restou ultimar o tema principal: a repartição de poderes entre o Conselho de Segurança e a Assembléia-Geral.³ Sobre esse tema em particular, lembra Gromiko, havia uma concordância e uma controvérsia importante. A concordância era de que a organização deveria ter um Conselho de Segurança, que seria o responsável pela preservação da paz no mundo e que contaria com cinco membros permanentes: Estados Unidos, Grã-Bretanha, URSS, França e China.

A controvérsia deu-se no confronto de duas propostas. Os EUA e a Grã-Bretanha defendiam que a **maioria** deveria

assumir sobre os assuntos estratégicos. A URSS, por outro lado, defendia que os assuntos estratégicos deveriam ser decididos por **unanimidade**. O argumento era que dessa maneira não haveria divisões entre os aliados e se assegurariam as implementações das decisões alcançadas. Foi na Conferência de Yalta, na Criméia, realizada entre 4 e 11 de fevereiro de 1945 com a presença de Churchill e Stalin, que se decidiu, por proposta do presidente Roosevelt, as decisões do Conselho de



membros permanentes, instituindo-se, assim, o direito do **veto**.⁴ Essa decisão viabilizou os trabalhos que seriam realizados dois meses depois na cidade de San Francisco, nos Estados Unidos, e que culminou com a Carta fundacional da ONU.

Como se vê, a ONU foi criada como centro coordenador de esforços de governos que se comprometeram, uma vez derrotadas as potências nazista e fascista da Alemanha e da Itália, e a militarista do Japão, a reorganizar as relações internacionais. Foram os 50 governos fundadores da Organização das Nações Unidas que assinaram a **Carta de San Francisco** em 26 de junho de 1945. Essa Carta foi ratificada a 24 de outubro do mesmo ano. A América Latina, representada por 20 governos, teve um rol destacado em San Francisco⁶ apresentando iniciativas que foram plasmadas na carta. Essas iniciativas se relacionavam a temas de desenvolvimento, tais como os assuntos econômicos e sociais e a preocupação política pela busca da autonomia para as sociedades que permaneciam ainda colônias. Sobre o capítulo da descolonização, recorda Gromiko⁷ que foi na reunião de San Francisco que o secretário de Estado dos EUA, Stettinius, assinalou que as potências coloniais deveriam reconhecer os novos tempos e despedir-se de suas colônias africanas e asiáticas, o que desgostou profundamente o aliado Churchill.

A **Carta das Nações Unidas** e o **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**, que foram aprovados ao mesmo tempo em San Francisco, constituem um tratado internacional que cria uma organização como resultado da iniciativa dos líderes das três potências, EUA, Grã-Bretanha e URSS.⁸ A filosofia de trabalho da ONU se fundamenta na cooperação internacional para construir a paz, tratando de eliminar as guerras e posteriormente promovendo a satisfação das necessidades básicas dos povos. Os princípios da carta são os seguintes: igualdade soberana de todos os Estados membros, obrigação de solucionar pacificamente os conflitos internacionais, respeito ao estado de direito contra a ameaça ou o uso da força, respeito à integridade territorial, compromisso de apoio às ações das Nações Unidas, não intervenção nos assuntos internos dos Estados e promoção dos direitos humanos. A carta regulamenta a forma de como passar a ser membro da ONU ou deixar de sê-lo, bem como a sua estrutura inicial como instituição burocrática. Definiu serem seus órgãos principais: a Assembléia-Geral (AG), o Conselho de Segurança (CS), o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Conselho de Administração (CA), a Corte Internacional de Justiça (CIJ) e a Secretaria-Geral (SG). Compete à Assembléia-Geral continuar elaborando a estrutura e as reformas posteriores que sejam necessárias. Cabe salientar que esses órgãos não convertem a ONU em um super estado.⁹ Para a consecução dessas idéias e objetivos, criam-se mecanismos institu-

cionais que perseguem princípios de igualdade de direitos, de justiça de respeito ao **Direito Internacional** e da promoção do progresso social com liberdade. A ONU atua em diferentes níveis. No campo de conflitos bélicos para terminar com as hostilidades entre os povos. No apoio às lutas para alcançar a independência e a soberania das nações, bem como na ajuda a refugiados. Na promoção dos direitos humanos por meio da ampliação e codificação do direito internacional. No terreno social trabalha nas seguintes áreas: educação, saúde, habitação, alimentação, mulher, infância, etc.

A ESTRUTURA BUROCRÁTICA

A Assembléia-Geral e a plenária onde estão representados todos os Estados membros. É a instância mais democrática da instituição. Todos têm o mesmo poder de voto. Cada Estado, um voto. É a tribuna e o fórum mais importante das nações na época contemporânea. Trata-se de um órgão deliberativo e de negociações por excelência. Ordinariamente, reúne-se uma vez ao ano desde setembro até dezembro. Para que haja sessão é necessário um quórum de assistência de pelo menos um terço dos Estados membros presentes na sala. As decisões são tomadas por maioria de votos ou por consenso. Entre as competências específicas da Assembléia Geral, que implicam decisões que juridicamente devem ser obrigatórias para os Estados membros, estão a reforma da carta por dois terços dos votos dos seus membros, subordinada à ratificação dos membros do Conselho de Segurança, que tem poder de veto, deliberar sobre seu próprio regulamento, ditar normas sobre a situação jurídica dos funcionários da Secretaria-Geral, dos juízes e da secretaria da Corte Internacional de Justiça fixar quotas ou contribuições e aprovar o orçamento. Pode, assim mesmo, estabelecer e criar estruturas subsidiárias para o desempenho de suas funções, como é o caso da Comissão de Direito Internacional, da ex-*Unctad* (para comércio e desenvolvimento), do *Pnud* (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), da *Acnur* (Programa das Nações Unidas para Refugiados), etc. Pode também estabelecer comitês especializados que estime conveniente para o desenvolvimento de sua funções. Quando o Conselho de Segurança estiver paralisa-



do pelo veto, a Assembléia-Geral está facultada para assumir a responsabilidade sobre a paz e a segurança. O **Conselho de Segurança** está composto por 15 representantes de Estados membros, dos quais cinco são permanentes e dez se renovam a cada dois anos e estão distribuídos por áreas geográficas. A África tem três, América Latina, Europa Ocidental e Ásia têm dois e a Europa Oriental, um. Os acordos nesse conselho são por maioria de votos (9). Se o assunto é importante, os cinco estados membros com poder de veto devem estar apoiando a proposta para que esta seja aprovada. Pode-se chegar a acordos sem a presença de todos os membros permanentes. As resoluções do Conselho de Segurança são obrigatórias para todos os membros das Nações Unidas.

O **Conselho Econômico e Social (Ecosoc)** é o principal órgão coordenador sobre essas questões. Está composto de 54 representantes de Estados membros e anualmente elegem-se 18 por três anos. As decisões desse conselho se adotam por maioria simples e cada Estado membro tem um voto. Seus membros são eleitos pela Assembléia-Geral por dois terços dos votos em base a uma distribuição geográfica equitativa. A composição do *Ecosoc* é a seguinte: Europa Oriental, África, Ásia, América Latina 10, Europa Ocidental e outros 13. Esse conselho tem o seu próprio regulamento. Atua por intermédio de organismos subsidiários e instituições especializadas. Os organismos subsidiários são seis comissões orgânicas: a de Estatística, a de População, a de Desenvolvimento Social, a de Direitos Humanos, a da Condição Jurídica e Social da Mulher e a de Narcóticos. Existem também cinco comissões regionais sobre assuntos econômicos e sociais. Para a América Latina a *Cepal* em Santiago do Chile. Na Etiópia está a Comissão Econômica para a África, na Tailândia para a Ásia e o Pacífico, na Suíça para a Europa e em Bagdá para a Ásia Ocidental. Além dos anteriores, os organismos subsidiários contam com mais seis comitês permanentes: o que se ocupa das ONGs, o Comitê dos Assentamentos Humanos, o de Recursos Naturais, o das Empresas Transnacionais, o de Negociações com os Organismos Intergovernamentais e o Comitê de peritos, que atuam em diferentes áreas, tais como a prevenção de delitos, a planificação do desenvolvimento, a cooperação internacional para a tributação e transporte de mercadorias perigosas, entre outras.

Todas essas instâncias constituem o que se denomina o sistema das Nações Unidas e estão orientadas para promover a elevação do nível de vida dos povos, o tra-

balho permanente, as condições de progresso e desenvolvimento das nações. Elaboram resoluções com respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e recomendações técnicas sobre assuntos econômicos, sociais, culturais, educativos e sanitários.

A **Secretaria-Geral** é o mais complexo administrativo das organizações internacionais. Está composto do secretário-geral e de 25 mil funcionários provenientes dos estados membros, que tem a seu cargo a sede em Nova York e das demais sedes em Genebra, Viena, Santiago do Chile, Addis Abeba e Nairóbi.

O **Secretário-Geral** é o mais alto funcionário eleito pela Assembléia-Geral e indicado pelo Conselho de Segurança. Representa a ONU, administra o sistema das Nações Unidas e presta seus bons ofícios para resolver controvérsias internacionais. Ao **Conselho de Administração Fiduciária (CAF)** correspondia supervisionar a administração de territórios colocados em confiança sob a sua proteção. Foi de sua

competência promover o desenvolvimento dos povos desses territórios, capacitando-os e qualificando-os para que viessem a governar-se por conta própria. Esse conselho atua sob a autoridade da Assembléia-Geral ou, no caso, de uma zona estratégica sob a autoridade do Conselho de Segurança. A votação no Conselho de Administração se realiza por maioria simples e cada membro tem direito a um voto.

Nos primeiros anos de existência das Nações Unidas, 11 territórios foram colocados sob o regime de administração fiduciária. Até 1995 todos os territórios alcançaram sua independência, exceto as ilhas do Pacífico (Marshall, Marianas e Carolinas), que ficaram sob proteção dos Estados Unidos. Aqueles ex-territórios hoje são Estados: Gana, Ruanda, Burundi, Samoa, Nauru e Nova Guiné. Hoje a CAF está praticamente desativado.

A **Corte Internacional de Justiça** é o órgão judicial maior das Nações Unidas. Seu estatuto forma parte integral da carta. Podem recorrer à corte todos os membros das Nações Unidas, a qual tem jurisdição sobre todos os litígios que os Estados lhe submetem e sobre os assuntos previstos na carta, nos tratados e convenções vigentes. Para decidir sobre controvérsias a corte aplica as convenções internacionais que estabelecem regras reconhecidas pelos Estados em conflito. Usa os costumes internacionais como prova de prática normalmente aceita como direito, bem como os princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações. Também aplica as decisões judiciais e doutrinas de autores mais competentes em direito internacional dos distintos países como meios auxiliares para determinar regras de

**"Todas essas
instâncias
constituem o
sistema das
Nações Unidas"**

direito. A corte está integrada por 15 magistrados eleitos pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança em votações independentes. O critério de eleição em geral é por méritos, ainda que haja uma preocupação em respeitar os principais sistemas jurídicos do mundo. Cada magistrado recebe um mandato de nove anos, com direito à reeleição, devendo exercê-lo em caráter exclusivo. Não pode haver dois magistrados de um mesmo país. A sede da corte está em Haya. O orçamento ordinário das Nações Unidas é apresentado a cada dois anos. Sua fonte principal de recursos se remete à contribuição dos Estados membros que se ajustam a uma escala de quotas determinadas pela Assembleia-Geral. Esse orçamento financia gastos vinculados com programas substantivos ao apoio das atividades administrativas das sedes da ONU em todo o mundo. O critério fundamental que serve de base a essa escala de quotas é a capacidade de pagamento dos Estados membros. Outra forma de obter recursos é o recebimento de contribuições voluntárias que não são incluídas no orçamento ordinário. Esses programas e fundos compreendem o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Programa Mundial de Alimentos, o Escritório das Nações Unidas para os Refugiados, o Fundo das Nações Unidas para a Infância, o Fundo de População das Nações Unidas e o Programa de Apoio aos Refugiados Palestinos no Oriente Próximo.



BALANÇO

Em 50 anos de atividades encontramos fatores positivos e negativos a considerar. Em primeiro lugar, pensamos que a ONU é o lugar onde se gesta a consciência da cidadania mundial e onde se materializam os interesses do universalismo. É o mais importante fórum onde se luta por conquistar e consolidar liberdades e direitos.

No que se refere à ação da ONU em favor da paz e da segurança internacional, principal preocupação dos seus idealizadores, verificamos que houve desde a década de 1950 uma atenção especial para com as guerras. Apesar disso, contabilizamos até hoje 180 conflitos locais e regionais decorrentes da rivalidade existente entre os principais blocos de poder mundial, sendo que nenhuma dessas guerras se deu em países industrializados. Houve um particular empenho para eliminar a possibilidade de uma guerra nuclear.

Nos anos da década de 1960 o eixo das atenções começou a mudar no sentido do processo de descolonização, que como resultado levou à criação de mais cem novos Estados, todos eles ex-colônias de países centrais do sistema mundial. Entretanto, essa mesma luta continua até os nossos dias para outros povos, na busca do

respeito dos seus direitos à soberania, como os palestinos, por exemplo.

Nas décadas seguintes, dos anos 1970 e 1980, foi-se desenhando no cenário mundial a busca coletiva de uma estabilidade fundamentada na cooperação internacional, que levaria, por sua vez, à consolidação da paz, sempre que se atacasse a questão do subdesenvolvimento. Problemas de

desigualdades sócio econômicas caracterizadas pela pobreza, a deterioração do meio ambiente, o tráfico de drogas, o crime organizado e o terrorismo são as novas preocupações que afetam a segurança internacional e a construção da paz.

Hoje a paz e a segurança não são vistas somente como conflitos ou confrontos militares. A fome, a pobreza, o desemprego são o cerne das tensões nacionais, regionais e internacionais. É por isso que a paz dever ter um novo nome: o desenvolvimento.

A ONU trabalhou na promoção das relações pacíficas entre os Estados elaborando inúmeras resoluções e declarações, criando inclusive, em 1980, a Universidade para a Paz em São José, Costa Rica. Trabalhou também para que não houvesse uma guerra e fomentando uma negociação diplomática, entre as partes em conflito, como foi o caso da pacificação na América Central. Nessas missões foram utilizados vários métodos e mecanismos: a força de paz, observadores *ad hoc*, supervisão de plebiscitos, missões de bons ofícios, grupos de conciliação e mediação, como se verificou, por exemplo, no Afeganistão, na guerra entre o Irã e o Iraque e na Namíbia na década de 1980.

DESARMAMENTO

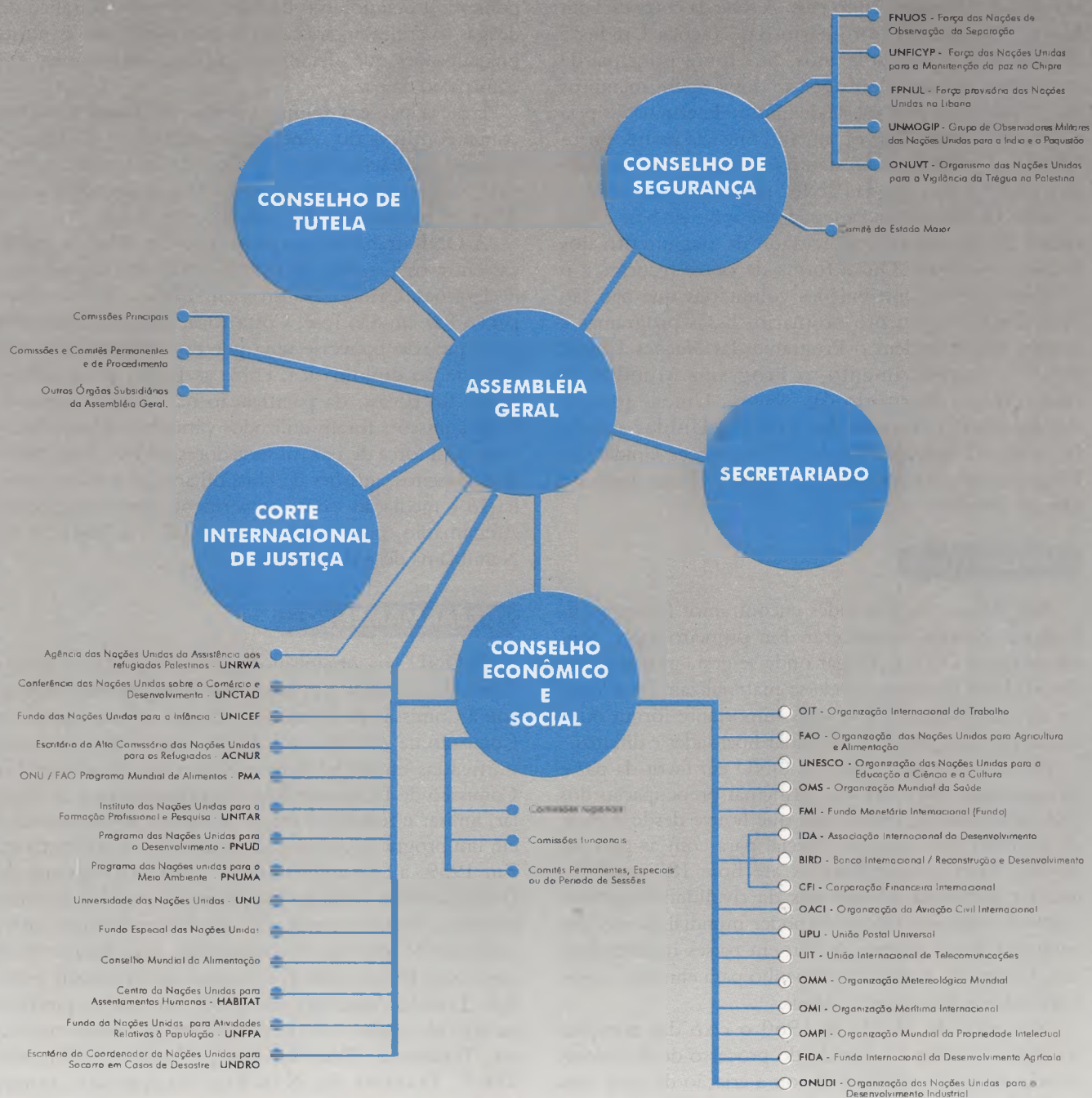
A ONU cria organismos para acompanhar o desarmamento mundial. Foi assim em 1946, quando organizou a Comissão de Energia Atômica e no ano seguinte a Comissão de Armamentos. Essas duas comissões foram unificadas em 1952 e passaram a ser denominadas Comissão de Desarmamento, cuja função era a de regular, limitar e reduzir as forças armadas e os armamentos em um programa coordenado e desenvolvido em etapas. Em 1959, a Assembleia-Geral criou o Programa de Desarmamento Geral e Completo para regular os armamentos e desarmamento. Daí resultaram acordos internacionais de controle de armamentos, principalmente os nucleares. Brevemente recordamos os principais acordos: Tratado Antártico, em 1959, no qual se proíbe na referida região manobras militares e ensaios nucleares; Tratado de Tlatelolco para a América Latina, em 1967; Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, em 1968: convenção que proíbe armas bacteriológicas e biológicas, em 1972, e o Tratado de Rarotonga, que estabelece a Zona livre de Armas

O SISTEMA DAS NAÇÕES

Órgãos Principais das Nações Unidas

Agências Especializadas e outras Organizações Autônomas dentro do Sistema

Outros Órgãos das Nações Unidas



Nota: As siglas aparecem em Português ou em Inglês se já forem de domínio público neste idioma

Nucleares no Pacífico Sul. Apesar das medidas tomadas, como foi mencionado anteriormente, os gastos mundiais em armamentos e exércitos continuam crescendo em recursos físicos e humanos.

APARTHEID

A ONU declarou o regime de Apartheid incompatível com a sua carta funcional, considerando-o crime de lesa-humanidade, e lutou contra o sistema de discriminação e segregação racial institucionalizada, imposto pelo Estado sul-africano como política oficial desde 1948 até quase os nossos dias. Nesse sistema, a maioria negra da população sul-africana se encontrava privada dos seus direitos e liberdades fundamentais. Hoje, o governo do presidente Nelson Mandela mostra que o povo negro conquistou sua participação na vida política do país.

DIREITOS HUMANOS

Trata-se de um dos maiores desafios da ONU. É um grande fracasso a sua ação se considerarmos que são sistematicamente violados em todo o mundo por quase todos os governos dos Estados membros. Entretanto, a ONU é a que mais estimula os atores nacionais e internacionais a respeitá-los. É a ONU, por meio de seus organismos especializados e subsidiários que sistematiza, que organiza, que articula, que divulga e defende sua aplicação, em consonância com o respeito ao direito internacional.

É preciso recordar a existência de direitos humanos de primeira geração (individuais e políticos) e de segunda geração (econômicos, sociais e culturais), os quais os Estados Unidos não ratificam desde 16 de dezembro de 1966. Há, sem embargo, avanço na consciência e respeito aos direitos de terceira geração, aqueles entendidos como os direitos dos povos (individuais e coletivos) para com o meio ambiente limpo, a paz e o desenvolvimento.

A ONU tem uma complexa tarefa. Ao estabelecer normas tem dificuldade em implementá-las porque também se necessita trabalhar para criar uma *CULTURA DE PAZ*. Uma cultura de direitos para toda a sociedade mundial e para cada indivíduo. Os direitos humanos são batizados para o desenho de um modelo de mundo orientado para a formação de uma sociedade global. Decorre daí a elaboração de uma longa agenda de lutas: pela democracia participativa, com liberdade, sem guerras e sem repressão política, sem exploração econômica, com justiça social e

sem alienação cultural. Se a realidade é de opressão, de injustiça, de arbitrariedades, faz-se necessário a engenharia de uma contracultura da paz. Essa contracultura emanaria da ONU e está fundada em princípios, substanciada em normas positivas as quais os governos ficam etica e moralmente obrigados a respeitar.

PROGRESSO SOCIAL

A maior parte do trabalho da ONU, medida em recursos financeiros e humanos, consiste em programas orientados para lograr o progresso econômico e social dos países em desenvolvimento, onde vivem dois terços da população mundial. Na década de 1960, a ONU orientou seus esforços nesse sentido procurando a elaboração de um enfoque unificado de planificação econômica e social para promover o desenvolvimento equilibrado em todas as suas ações de projetos, pesquisas, apoio a governos, seminários de expertos, cooperação internacional e formação de quadros especializados para trabalhar nos governos dos Estados membros. Na década de 1970 a Assembléia-Geral aprova a declaração e o programa de ação sobre o estabelecimento de uma **Nova Ordem Econômica Internacional** fundada na equidade, na igualdade soberana, na interdependência, no interesse comum e na cooperação de todos os Estados, independente da forma de seu sistema econômico e social, seja capitalista ou socialista, como estava dividido o mundo da época. Tratava-se de buscar uma visão global da questão, que superasse o maniqueísmo próprio da propaganda da época. Aprovou-se também

a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, onde se reafirma a soberania sobre seus recursos, regulados por leis desses mesmos Estados. Entretanto, essas deliberações não alcançaram o êxito desejado.

Na década de 1980 recomendou-se que se fizessem negociações globais continuadas sobre a cooperação econômica internacional para o desenvolvimento.

Apresenta-se a “Estratégia Internacional para o Desenvolvimento”

onde se declara que, em uma economia mundial interdependente, os problemas da inflação elevada, do desemprego, da instabilidade monetária, da intensificação de pressões protecionistas não se pode solucionar sem antes se resolverem os problemas particulares dos países em desenvolvimento. Só com o desenvolvimento acelerado se pode alcançar o crescimento sustentado da economia mundial, o que leva à paz e à estabilidade mundiais. Nessa década se estabelecem metas e objetivos, principalmente nas esferas do comércio inter-

**A necessidade
de criar
uma cultura
de paz**

"A ONU deve ser a grande Assembléia Mundial"

nacional, industrialização, alimentos e agricultura, recursos financeiros, ciência e tecnologia, questões monetárias, energia, transporte, meio ambiente, assentamentos humanos, desenvolvimento social e cooperação técnica. Há uma preocupação especial com a África para mobili-

zar apoio político e financeiro a fim de que se alcancem as reformas econômicas que possibilitem restabelecer o crescimento econômico e promover o desenvolvimento. Outra preocupação da década é com a dívida externa dos países subdesenvolvidos. Finalmente, a década de 1990 está caracterizada pela globalização acelerada.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*Pnud*) se ocupa de levar a cabo a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países subdesenvolvidos em nome das Nações Unidas. Todos os seus esforços, despendidos por intermédio de ações que implicam em estudos, elaboração de projetos, planejamentos, programas de governantes e apoio aos governos mais carentes de quadros técnicos, com o fim de elaborar Planos Nacionais de Desenvolvimento que busquem o crescimento econômico equilibrado e auto-sustentado, não surtiram plenamente os efeitos desejados.

Ainda há uma grande concentração tanto de conhecimento científico-técnico, de capacidade de poupança e investimento como de produção de bens de ponta nos países mais industrializados do mundo. Enquanto, por outro lado, campeia a fome, a miséria, o desemprego, o desabrigo, as doenças endêmicas, o analfabetismo e as deficiências de formação de recursos humanos tanto técnicos como científicos, o que caracteriza uma situação de subdesenvolvimento. Há muito ainda por fazer pelo desenvolvimento auto-sustentado.

PERSPECTIVAS

Se frente a seus propósitos a ONU não logrou alcançar plenamente os seus objetivos, e se a sua estrutura burocrática requer mais recursos financeiros do que dispõe na atualidade para levar adiante suas ações, poderíamos diagnosticar uma crise. Para superá-la deve-se pensar em um projeto para o futuro da ONU, que ajuste frente à nova realidade atual, o contexto da pós-guerra fria. Tal situação abre campo para uma atuação renovada da ONU. Essa ação implica em uma reestruturação da instituição que a leve a adotar um modelo democrático-participativo e representativo, transparente e plural, relativizando decisões de pequenos comitês com poderes de veto.

Essa experiência cinquentenária revela que a ONU teve

e continuará tendo importância porque é cada vez mais o lugar da articulação política mundial. Isso traz como consequência o nascimento de outro tipo de organização super estrutural mundial, qualitativamente distinta, que passa a ser entendida muito mais como o espaço em que se desenvolve uma consciência cidadã mundial, onde se articula uma política a nível global que emana soluções compartilhadas para problemas e conflitos globais. Mostra-se também cada vez menos como um super Estado mundial ou uma burocracia técnico-militar porque ser assim, reproduziria as imperfeições dos Estados centralizados existentes, sejam eles mais ou menos industrializados.

A ONU deve ser a grande Assembléia Mundial, o espaço de discussão das diferenças e das ações negociadas, que seriam implementadas pelas sociedades do mundo, por meio dos seus diferentes atores (governos, organismos multilaterais, empresas transnacionais, culturais, confessionais, corporativas, meios de comunicação, etc.).

A ONU se orientará no sentido de formar cidadãos mundiais com uma consciência cidadã global e valores universais. Uma cultura mundial onde sejam toleradas as diferenças e a diversidade, e que se apóie na cooperação.¹⁰ Frente a conflitos inevitáveis, deve-se perseverar na aplicação de mecanismos de resolução pacífica das controvérsias sem submeter ou render os interesses de uns governos a outros. É fundamental respeitar os deveres e direitos dos estados e os direitos e deveres dos povos e indivíduos com toda a complexidade que isso lhe implique. As Nações Unidas não existem para fazer com que os interesses e valores de uma superpotência sejam impingidos aos demais.

Entre algumas propostas da ONU para os próximos anos, Galtung, o mais importante teórico da pesquisa para a paz, sugere uma série de mudanças. Modificar a estrutura de contribuições dos Estados membros para a ONU; transferir a sede da ONU de New York para Hong Kong, talvez por ser uma cidade bilingue, onde convergem as culturas ocidental e oriental; abolir o poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança (CS); aumentar o número de membros não permanentes do CS para diluir a influência dos cinco grandes; ampliar as faculdades da Assembléia-Geral para pronunciar-se sobre qualquer disputa ou situação, até mesmo questões de segurança; aumentar o nível profissional da ONU por meio do Instituto das Nações Unidas para a Formação Profissional e a Pesquisa (*Unitar*). Sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luís Felipe Lampréia, lança idéias para o debate que de certa forma coincidem com Galtung.¹¹ Assinala Lampréia que a reforma do CS é um imperativo porque sua atuação até hoje tem enfrentado problemas políticos relacionados com a questão da legitimidade e representatividade, além de problemas materiais. Continua sua reflexão dizendo que hoje o núcleo do

poder inicial da ONU está sobrepassado pela circunstância de que há novas potências econômicas emergentes, países subdesenvolvidos com mais dinâmica interna e projeção em atuações globais e representatividade regional. Atualmente existem novos atores, e portanto se desenham outras formas de poder se além estritamente estratégico-militar em cenário de confrontação.

Lampréia conclui manifestando a aspiração do governo do Brasil em ter um assento permanente no CS em vista de que o país tem uma presença e atuação global, tem princípios e tradição definidos em prol da paz, da segurança internacional e da não proliferação de armas nucleares, além de ter uma vocação que transcende o interesse regional. Também está associado a parceiros políticos e econômicos que atuam em qualquer parte do mundo e tem uma diplomacia profissional, capaz e atuante na promoção de consensos como foram os casos das conferências do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente, a de Viena sobre os direitos humanos e a de desenvolvimento social em Copenhague.

Continuando com as propostas, Galtung sugere reduzir o orçamento dos salários da ONU, acabar com o cabide de emprego para velhos políticos dos Estados membros e renovar os quadros com pessoal jovem e idealista. Lembra que seria conveniente contratar profissionais independentes de seus governos nacionais e dos governos em geral e afins com os princípios da ONU. Não estaria mal, segundo Galtung, politizar o profissional, isto é, considerar mais os aspectos políticos.

Do ponto de vista profissional, alguns aspectos devem ser atacados urgentemente pela ONU e suas agências subsidiárias. A *Unesco* deveria fazer a revisão crítica das culturas na sua definição e busca da paz, do desenvolvimento e da preservação do meio ambiente. O mundo carece de um diálogo mundial das civilizações. A Organização Mundial da Saúde deve buscar um diálogo mundial sobre a saúde a partir de uma visão de saúde positiva, isto é, não só prevenir ou curar doenças mas também melhorar a qualidade de vida dos povos. A *Unctad* deveria desenvolver trabalhos de pesquisa para encontrar formas alternativas de comércio à concepção hegemônica das vantagens comparativas. O Banco Mundial e o FMI poderiam descobrir novos critérios para conceder créditos.

Assim, a ONU profissional teria que ser mais política, menos neutra nas suas propostas e mais conseqüente com os seus nobres princípios. Mais democrática, mais popular. O governo da ONU deve ser mais participativo e mais compartilhado com outros atores do cenário internacional, com as cerca de 400 organizações inter-governamentais. Essas deveriam mudar suas percepções e objetivos de só obter lucros por suas atividades produtivas e tornar mais responsáveis por meio do compromisso com a erradicação da miséria satisfazendo as necessidades humanas básicas, melhorando a qualidade do meio ambiente, criando uma Assembléia das Empresas Transnacionais da ONU. O mesmo se esperaria das organizações populares internacionais da família da ONU, com os mais de 5000 empresas transacionais. Tudo isso transcende aos governos e Estados Nacionais. Galtung sonha com a culminação da democratização da ONU que se daria na criação e constituição de uma Assembléia Popular das Nações Unidas, eleita por voto direto em todo o mundo, como ocorre na Europa com o Parlamento Europeu.

Se verificamos que os princípios da carta da ONU têm sido transgredidos freqüentemente e os mecanismos estabelecidos têm sido ignorados, isso não quer dizer que a capacidade dos mecanismos multilaterais para manter a paz não servem ou não devam mais ser aplicados. A ONU, como já se tem dito, não é um super Estado, mas um instrumento que poderá ser eficaz se a vontade política dos Estados membros existir. A ONU é um fórum dos atores internacionais, é

importante para formular políticas, é um lugar de convergência tanto de representantes como de políticas, de doutrinas e de tendências. Bem ou mal a ONU manteve a Paz durante os últimos 50 anos apesar das guerras localizadas. É preciso lembrar que a ONU, nestas cinco décadas, cresceu mais de 200 %. Dos 50 membros fundadores, são hoje 185.

Entre a visão pessimista sobre a existência da ONU quando se afirma que ruim com ela pior sem ela, e a visão ufanista que é a "materialização imperfeita de uma utopia perfeita", ficamos com a idéia de que a ONU é válida e deve sofrer o seu agiornamento.



1 Professor no Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

2 A denominada Declaração das Nações Unidas foi assinada pelos seguintes países: Austrália, Bélgica, Canadá, Checoslováquia, China, Costa Rica, Cuba, El Salvador, EUA, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia, Luxemburgo, Nicarágua, Nova Zelândia, Países Baixos, Panamá, Polónia, Grã Bretanha, República Dominicana, União Soviética, União Sul-Africana, Iugoslávia. Comprometiam-se a não assinar uma paz separada e a lutar pela derrota total do eixo Alemanha, Itália, Japão.

3 Andrei, Gromiko, *Memórias*, Ed.Madrid, 1989, pág.141.

4 Ver Winston S. Churchill, *Memórias da Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro, Ed.Nova Fronteira 1995, pp.1032-1051.

5 Ver Mário Gibson Barboza, *Na Diplomacia, o traço todo da vida*, Editora Record, Rio de Janeiro, 1992.

6 Uldaricio Figueroa Pla, *Manual de Organismos Internacionais*, Editorial Andrés Bello-Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1989.

7 A. Gromiko, *op.cit.*, pag.147

8 Ver Hugo Palma Valderrama, *El Sistema internacional en sus textos*, centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Lima, Peru, 1990, tomo I.

9 Ver ABC de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York.

10 Ver Jonh Galtung, "Presente y Futuro de Naciones Unidas", IRAPAZ, nº 5, Guatemala, págs. 7-22.

11 Ver Luiz Felipe Lampréia, "Um decálogo para reflexão", *Folha de São Paulo*, 25 de junho de 1995, caderno 1, pág. 3.

Os 50 anos do sistema **ONU** e a economia mundial

Juarez de Sousa ¹

I.

INTRODUÇÃO

A primeira metade do século XX foi marcada, entre outras coisas, por duas grandes guerras e por uma grande depressão econômica. Tanto a primeira como a segunda guerra mundial deixaram marcas profundas na história da humanidade, porquanto milhões de seres humanos e uma enorme capacidade

de produtiva foram impiedosamente sacrificados. Em ambas as circunstâncias, os graves conflitos econômicos pré-existent, entre outros, não foram adequadamente encaminhados pelas nações líderes e, assim, a busca insensata e exasperada de ocupação de espaços e mercados redundou nas piores tragédias dos tempos modernos. Ou seja, o não encaminhamento de soluções adequadamente negociadas para as grandes questões econômicas enveredou, queiramos ou não, pelo caminho da força. Na verdade, uma via inequivocamente injustificável, mas que comprova até que ponto a irracionalidade humana pode chegar, como bem o demonstraram, por exemplo, as atrocidades durante a Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, a Grande Depressão Econômica de 1929 iniciou como uma forte gripe nos Estados Unidos e rapidamente se espalhou como uma pneumonia por todo o mundo, tal a desproporção econômica que aquela nação alcançara em relação às demais

após a Primeira Guerra Mundial, particularmente na década de 1920. Essa tragédia econômica igualmente levou ao desemprego e ao desespero milhões de trabalhadores por todo o mundo capitalista, assim como a subsequente destruição ou o abandono de instalações e de parques produtivos urbanos e rurais.

Alerta ao risco de equívocos decorrentes do reducionismo, pode-se afirmar que a força motriz subjacente a esses conflitos econômicos e político-militares mundiais residiu na relativa incapacidade do sistema capitalista em superar, até então, de forma democrática e eficaz as suas contradições basilares. Com efeito, estudos

clássicos sobre o avanço capitalista, em especial após o amadurecimento da revolução industrial na segunda metade do século XIX ², demonstraram que o esgotamento das oportunidades de investimentos produtivos locais (i.e., das nações já industrializadas, salvo a norte-americana), exigiram, há exatamente 100 anos, a exportação dos capitais excedentes por todo o planeta e a ocupação definitiva do globo pelas potências de então. Todavia, o desequilíbrio macroeconômico entre a capacidade de geração de poupança das grandes potências (economias líderes) e as chamadas oportunidades de investimentos

não foi devidamente equacionado e, num primeiro momento, surge o grande conflito armado para, não obstante algumas negociações em torno de uma possível ordem econômica, desembocar na Grande Depressão de 1929. *Mutatis mutandis*, vem a segunda Guerra Mundial, caracterizada pelas ironias e pesos carregados (suportados) pelos preços pagos em decorrência das



reparações da Primeira Guerra e os efeitos econômicos igualmente danosos que a Grande Depressão impusera.

O fato objetivo é que o próprio funcionamento do sistema capitalista, com suas contradições, mas também com inegável capacidade de produzir mercadorias e riqueza, engendrou profundas crises mundiais, crises intrínsecas como a Grande Depressão da década de 1930, crises que transcenderão a sua própria esfera e atingiram as áreas político militares internas e alhures.

Esse breve pano de fundo nos parece fundamental para se contextualizar o surgimento, a evolução e o desempenho do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), na economia mundial do pós Segunda Guerra Mundial. Uma avaliação necessária para inferir, especialmente, as suas potencialidade diante da inequívoca nova ordem econômica mundial que ora emerge e que deverá presidir boa parte do próximo século.

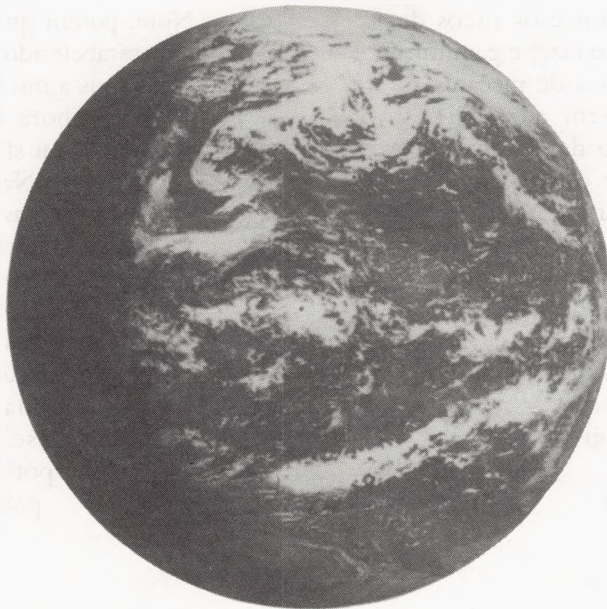
Destarte, o sistema ONU será aqui examinado sob a óptica do seu papel na economia mundial, a partir das bases de sua construção, caracterizando-se assim os seus objetivos na área econômica, o funcionamento das instituições a ele ligadas, bem como as suas linhas gerais de atuação e suas limitações genéticas.

Na seção 3, será caracterizado o quadro atual da desordem econômica mundial, para subsidiar a avaliação do sistema ONU. As conclusões e sugestões são apresentadas na parte final deste trabalho.³

II.

O SISTEMA ONU NA ECONOMIA MUNDIAL: EVOLUÇÃO E DESEMPENHO.

A vida econômica das nações capitalistas nas três primeiras décadas deste século foi caracterizada por uma guinada violenta em seu *modus operandi*, em decorrência das transformações estruturais do próprio sistema capitalista. Com efeito, o mundo assistia a uma adeus ao capitalismo concorrencial que caracterizara o século XIX e, em seu lugar, ganhara força predominante o capitalismo monopolista (ou oligopolizado, se quiserem), cujas características são,



hoje, por demais conhecidas. Isto é, um sistema econômico baseado em grandes capitais articulados nas áreas produtiva, comercial e bancária, o chamado capital financeiro, e com dimensões crescentemente internacionalizadas.

Desse modo, a crise econômica capitalista de longo prazo, já no bojo da Primeira Guerra, foi seguida de várias tentativas de rearranjo das regras do jogo que vigoraram, bem ou mal, durante os 100 anos anteriores de Pax Britânica. Um bom exemplo refere-se à Convenção de Gênova, em 1922, quando a séria questão da liquidez internacional foi enfocada. Pode-se afirmar que o traço comum entre as nações, durante toda a primeira metade deste século, foi a política econômica defensiva no que diz respeito às transações com o resto do mundo, com adoção de restrições ao movimento de mercadorias (quotas e tarifas) e de capitais internacionais, medidas cambiais protecionistas de escassas reservas (meios de pagamentos internacionais), desvalorizações cambiais competitivas, enfim, um conjunto de medidas protecionistas que visavam à chamada *beggar my neighbor policy*.

As lições de história econômica moderna, especialmente nesse período, são extremamente ricas e fundamentais para compreendermos, entre outras, a gênese do sistema ONU. Assim, já no final da década de 1930, os países líderes da economia mundial iniciaram discussões em torno da saída articulada da crise, ou seja, como desenhar um arcabouço institucional e um conjunto de regras capazes de abrir caminhos para uma expansão capitalista estável e duradoura afastando, desta maneira, os fantasmas da recessão, os entraves artificiais ao movimento de capitais, de bens e de serviços entre os povos e os riscos de liquidez do sistema. E mais, como fazer e garantir a paz mundial. Em suma, a busca de mecanismos e instrumentos que garantissem a estabilidade política, por um lado, e o desenvolvimento econômico estável, por outro, em nível mundial, deu a tônica para o surgimento do sistema ONU. Portanto, pela primeira vez na história da humanidade foi possível e, por meio de longas negociações e de esforço diplomático, criar um sistema institucional mundial que, ao lado dos sistemas econômicos e políticos, fosse capaz de conduzir aqueles objetivos.

Ressalte-se, desde logo, que a

organização institucional na esfera política foi liderada pelos Estados Unidos, Inglaterra, União Soviética e China, enquanto os dois primeiros lideraram os arranjos na esfera econômica. Para alguns autores, a grande maioria dos demais países signatários figuraram em ambas as esferas, como meros instrumentos de apoio aos objetivos daqueles líderes, apesar das pressões e mudanças obtidas em alguns pontos.⁴

Ao mesmo tempo em que parte das negociações internacionais, lideradas obviamente pelas nações líderes, prosseguiram na direção do que viria a ser a Organização das Nações Unidas (Conferências em San Francisco), com ênfase na agenda da paz e da segurança internacional, outras tomavam curso para formalizar inicialmente um arranjo institucional voltado principalmente para as questões econômicas palmares: a liquidez internacional *vis-à-vis* os sistemas monetários fiduciários, a disciplina nas políticas de comércio exterior e a aglutinação de fundos capazes de deslanchar, de imediato, a reconstrução de parques produtivos destruídos pela guerra, para, em seguida,

viabilizar uma grande expansão econômica. É nesse contexto que, das Conferências de Bretton Woods, surgem, em julho de 1944, duas instituições multilaterais e que viriam a se tornar, logo após a década de 1950, dois dos grandes pilares da ordem econômico-financeira mundial: o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial) *Bird*. Em 1948 foi estabelecido o Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas - *Gatt*, um tratado multilateral fundado em princípios que visavam assegurar a liberalização do comércio mundial.

Note, porém que tanto o FMI como o *Bird* só foram estabelecidos em dezembro de 1945, portanto, após a instalação da ONU em outubro de 1945. Embora as questões econômicas mundiais tenham sido contempladas entre os propósitos das Nações Unidas (art.1 e capítulo X da carta) e as condições de estabilidade e de bem-estar reconhecidas como necessárias para a paz mundial, a inclusão de um Conselho Econômico e Social (Ecosoc) entre os principais órgãos da ONU ocorreu, segundo Urquidí, quase em última hora, quando as políticas de base estabelecidas pelas grandes potências, já haviam sido postas em prática⁵.

A ONU e as questões econômicas mundiais

Como já foi mencionado, o sistema das Nações Unidas está organizado em duas grandes esferas, ambas subordinadas, em tese, à Assembléia Geral: a política (paz e justiça) que compreende a manutenção da paz mundial, a remoção de ameaças, a eliminação de atos de agressão, assim como a resolução de conflitos por meios pacíficos, etc. O papel central nessa área é reservado ao Conselho de Segurança, composto atualmente de cinco membros permanentes (os líderes fundadores) e de dez não-permanentes eleitos pela assembléia e pela corte de Justiça Internacional. A área econômica e social compreende a cooperação mundial para a solução desses problemas, assuntos que variam, portanto, das disparidades de renda entre os povos à questão do idoso, da dívida externa à discriminação da mulher. Para as discussões e encaminhamento de medidas econômico-sociais (resoluções, recomendações, acordos entre agências do próprio sistema, etc) há o Conselho Econômico e Social (Ecosoc), composto por 54 membros eleitos pela assembléia, ao qual estão subordinadas as cinco comissões regionais, entre as quais a Cepal, sediada no Chile.

Juntamente com essa estrutura básica da ONU, atuam as chamadas agências especializadas do sistema, dentre as quais destacamos na área econômica: o Bird (IDA e IFC), o FMI e a Organização Mundial do Comércio (OMC, ex Gatt), a FAO (Agricultura e alimentos) e a Unido (indústria). Além das agências, há, obviamente, outros órgãos executivos da própria ONU, a exemplo de Unctad, Pnud, Pnuma (meio ambiente), WFP (Alimentos), Ifad (agricultura), Unfpa (população) e o Fundo Especial das Nações Unidas.

Os gastos diretos e indiretos da ONU por todo o mundo são, indubitavelmente, relevantes quanto ao impacto econômico e social, já que dispõe de orçamento global anual da ordem de US\$ 2,5 bilhões e de outras formas de contribuição dos países membros a seus variados programas. Na área econômica temos por exemplo: US\$ 67 milhões para a Cepal; US\$ 75 milhões com Pnuma; US\$ 1,5 bilhão com Pnud, cujas fontes de recursos provêm fundamentalmente de contribuições voluntárias dos seus membros, e cujas aplicações nos países pobres (renda per capita até US\$ 230 milhões do Unfpa, US\$



1,4 bilhão do WFP, oriundas de doações dos países sob a forma de mercadorias, financeiras e de serviços (transporte), US\$ 652 milhões da FAO e outros US\$ 500 milhões do Ifad, etc.

Em que pese a relevância de todas essas iniciativas do sistema ONU na área econômica mundial dos últimos 50 anos, inclusive sob a ótica positiva do alargamento da função e da atuação desse organismo, sobretudo pós-1975 (considerado por alguns como o início do terceiro estágio da ONU), este trabalho será concentrado nas

três principais agências especializadas do sistema: o FMI, o complexo BIRD e o Gatt (recém-transformado em OMC).⁶

Ao FMI foi atribuída a função de promover a cooperação monetária internacional (liquidez), a estabilidade cambial, o estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos correntes, a eliminação de restrições cambiais, assim como a correção de desequilíbrios de curto prazo no balanço de pagamentos dos países membros. Esses, em contrapartida, não adotariam medidas que destruíssem a prosperidade nacional ou internacional, mas teriam temporariamente recursos disponíveis do fundo, sob adequadas salvaguardas, as chamadas condicionalidades (propósitos estabelecidos no Acordo de Constituição do FMI). Em suma, um órgão multilateral, a cujas regras os signatários devem submeter-se, com o poder delimitado a partir dos recursos alocados pelos próprios países membros para promover a cooperação e liquidez monetária internacional, a estabilidade das taxas de câmbio e, desse modo, facilitar a expansão equilibrada do comércio internacional, e da economia mundial. Tratava-se, portanto, de, pela primeira vez na história, equacionar institucionalmente, mediante acordo multilateral, dois elementos fundamentais para o funcionamento estável do sistema capitalista em nível mundial: liquidez monetária e estabilidade cambial. E mais, uma clara evidência de que a busca do *status quo ante* vivido pelas lideranças econômicas mundiais na década de 1920 fazia mais sentido.

As quotas-partes constituem o fundo e determinam o poder de voto e o acesso aos seus recursos. Além disso, recursos de empréstimos dos dez países mais ricos são aportados à instituição (GAB). Entre 1983-1986, por exemplo, o Japão, o Banco Internacional de

Compensações (BIS) e a Arábia Saudita aportaram 10, 5 bilhões de DES, naturalmente como fonte suplementar para lidar com a crise da dívida externa após 1982.

Os empréstimos do FMI aos países membros são de curto prazo, e, quando acima de sua cotas-partes, estão sujeitos à *política de condicionalidades* i.e., países tomadores têm que concordar com políticas de ajustamentos determinadas pela Diretoria Executiva do fundo, mediante, a apresentação de programas econômicos que contemplem políticas fiscal, monetária, cambial, comercial e salarial como ajustamento externo de suas economias.

Nos últimos 15 anos, o fundo ampliou seus programas de financiamento, e a lógica está na adaptação da instituição aos novos tempos: monitorar os pagamentos internacionais num ambiente de crise de dívidas externas formadas pela intermediação de bancos privados com recursos dos *euromarkets* e dos petrodólares, sobretudo na década de 1970. Entre os fins dos anos de 1980 e início de 1990, o fundo quase duplicou os desembolsos de recursos, em sua grande maioria para os países em desenvolvimento da Ásia, Europa e hemisfério ocidental, passando de uma média anual de 3,5 bilhões de DES em 1987-1989 para 6,0 bilhões de DES anuais, no triênio 1990-1992.

Talvez uma das grandes contribuições da formação institucional do Fundo Monetário Internacional, associação de países em torno de um fundo destinado à estabilização monetária e cambial entre as nações, tenha sido a criação dos Direitos Especiais de Saque (DES), no encontro do Rio de Janeiro em 1970. Como se sabe, o esquema dólar-ouro estruturado em Bretton-Woods estava fadado ao fracasso pela lógica interna do modelo, além da indevida senhoriagem dos Estados Unidos sobre o resto do mundo. Embora vivamos um não-sistema há mais de duas décadas, o fato de a economia mundial operar com um cesta de moedas fortes e o sistema monetário europeu caminhar até o final deste século para a moeda única (ECU) podem ser sinal promissor na retomada da tese de Keynes em Bretton Woods e, quem sabe, da moeda universal.

Já o Bird foi criado para financiar projetos infra-estruturais específicos de longo prazo nos países membros, em geral concedendo empréstimos (carência, e. g. de cinco anos, prazo

de retorno até 15 anos, taxa de juros flexível, e.g. positiva etc). A maior parte dos recursos do Bird provém de empréstimos que faz, comercialmente, no mercado de capitais mundial, assim como do retorno e rendas dos empréstimos concedidos.

Juntamente com o Bird, atuam no financiamento de projetos a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA, criada em 1960) e a Corporação Financeira Internacional (IFC, criada em 1956). A primeira financia países nobres, em condições mais flexíveis que as do próprio Bird (projetos de longa maturação, com empréstimos sujeitos a 35 e 40 anos de retorno, inclusive dez anos de carência e zero de taxa de juro), enquanto a IFC estimula o crescimento econômico via fortalecimento do setor privado nos países em desenvolvimento (setor financeiro, privatização, estímulos aos investimento privados, agroindústria, energia, etc). Vale destacar que,

somente em 1980, o BIRD introduziu mudanças estruturais em suas formas de financiamento: ao invés de projetos específicos, concentra-se em programas que modifiquem a estrutura produtiva dos países, de modo que garantam seu crescimento e viabilizem seus balanços de pagamentos no médio e longo prazos. Em suma, o sub-sistema Banco Mundial financia programas e projetos infra-estruturais em várias áreas governamentais, mais apoia projetos para o setor privado. A atuação a nível mundial está, portanto, voltada para o crescimento econômico

estrutural dos países membros, de modo que possam viabilizar e garantir uma inserção equilibrada na economia. Um modelo consentâneo, naturalmente, com a lógica neo-liberal.

O complexo Bird tem, anualmente, atendido a uma média de 50 países, alguns com dois ou mais projetos/ano, sendo que suas agências têm-se concentrado no atendimento de países pobres e em desenvolvimento, particularmente os que têm renda per-capita de até US\$ 850 anuais. Nota-se, porém, uma distância entre o valor dos créditos/projetos aprovados e os desembolsos efetivados, em parte devido à ineficácia dos governos locais, que ficam, ainda, sujeitos ao pagamento de taxas de compromisso pelo não uso dos recursos no tempo apazado.

Desde fins da década de 1980 o Bird e IDA têm aprovado créditos/projetos no valor de US\$ 15 bilhões, com desembolsos na ordem de US\$ 11



bilhões. Deve-se ressaltar que a capacidade de empréstimos (limites estatutários) do banco aumentou de 68% entre o período de 1987-1988 a 1991-1992, quando atingiu US\$ 168 bilhões, e o saldo total de aplicações já realizadas US\$ 101 bilhões. Curiosamente, a razão média de créditos concedidos/limites de empréstimos situava-se em 0,71 no final da década passada, enquanto no começo da década de 1990 foi reduzida para 0,59. Isso significa um distanciamento entre o potencial e o efetivo uso do Bird pelos países membros, ou seja, há uma brecha a ser preenchida nesta década para viabilizar o desenvolvimento econômico e social.

Os desdobramentos da atuação da IFC parecem indicar uma tendência interessante do subsistema, pois mais do que duplicou o número de projetos anualmente atendidos e mais do que triplicou o valor total médio anual dos financiamentos nos últimos dez anos (média anual de US\$ 2,7 bilhões para 147 projetos no início da década 1990. E mais, a fonte de recursos para lastrear os empréstimos, que era fundamentalmente assegurada pelo próprio Bird, passa a ser proveniente predominantemente (mais de 80%) da captação junto ao mercado de capitais privados. Ou seja, apesar das cifras ainda reduzidas, o tempo dirá se estamos vivenciando o ensaio de uma forma de intermediação financeira entre capital privado internacional e países pobres em desenvolvimento-bem diferente da verificada, por exemplo, em 1970 (reciclagem dos petrodólares).

O Complexo Bird evoluiu qualitativa e quantitativamente entre a segunda metade da década de 1980 e início da década de 1990. Embora os desembolsos brutos dos empréstimos tenham se mantido constantes em dólares correntes, na faixa de US\$ 12 bilhões, tanto a IDA (países pobres) como a IFC (setor privado) têm

aumentado a sua participação no complexo. Por outro lado, apesar de a capacidade de conceder empréstimos do Bird ter aumentado substancialmente (68%) no mesmo período, de US\$ 100 bilhões para US\$ 168 bilhões, as cifras indicam que os países membros não têm sido eficazes na utilização desse potencial. Os motivos são vários, mas há uma inequívoca ineficiência administrativa dos governos locais, que são obrigados a pagar um preço por isso, as taxas de compromissos. Por fim, o complexo sinaliza também outra mudança qualitativa para a década de 1990, ao realizar operações conjuntas com irmãos-gêmeos, caso Bird-FMI, por exemplo, e ao promover a intermediação financeira entre o setor privado e os países, em nível mundial, via IFC.

Na área do comércio e desenvolvimento mundial, o sistema ONU tem sido um papel relevante, de forma direta por meio da *Unctad* (criada em 1964 pela Assembléia-Geral), e de forma indireta, desde a criação do Gatt, em 1948.

A *Unctad*, ao ocupar-se da promoção do comércio internacional, especialmente entre os países em desenvolvimento, é o principal órgão das Nações Unidas para deliberações e negociações sobre o comércio, no âmbito da Assembléia-Geral. Desde 1964, a cada quatro anos são realizadas as conferências (a próxima será em 1996), sendo que a instituição realiza análise política e pesquisas, acompanha a implementação das decisões intergovernamentais e faz cooperação técnica, atuando, assim, como uma agência executiva do *Pnud*.

O *Gatt*, como um tratado multilateral, foi fundado em princípios entre os quais destacam-se:

- 1) o da nação mais favorecida (ou seja, um comércio baseado na não discriminação entre os parceiros do acordo)
- 2) a proteção das indústrias locais por meio, de essencialmente, tarifas de importação;
- 3) limites de níveis tarifários negociados entre os parceiros

O alto custo da ineficiência administrativa dos governos locais

ros com listas dos itens **for each country in tariff schedules** como parte integrante do acordos, 4) consultas prévias à adoção de medidas pelos membros e chamamento à ingerência direta do *Gatt*, caso um país entenda que seus direitos comerciais no âmbito do acordo estejam sendo violados; 5) procedimentos para a concessão de perdão (*waiver*) a um país pelo não cumprimento de obrigações do acordo, diante de circunstâncias especiais (econômicas ou comerciais). Em suma, uma instituição que, mediante consultas e intermediação de negociações específicas em torno do comércio externo dos países membros ou de mercadorias individualizadas, zela pela manutenção de regras que visam à estabilidade e à competição no comércio mundial.

Com relação ao desenvolvimento das ações do *Gatt* ressalte-se que em 1965 o acordo foi emendado para que os países em desenvolvimento se desobrigassem da reciprocidade às nações desenvolvidas e, em contrapartida, os membros do flexibilizaram a condição de nação-mais-favorecida para acomodar o Sistema Geral de Preferências dos *Gatt* países ricos a permitir reduções tarifárias preferenciais entre países em desenvolvimento. Por fim, o *Gatt* tem oferecido uma estrutura para negociações sobre redução de tarifas e outras barreiras ao comércio, assim como para transformar os resultados das negociações sendo, talvez, a Rodada-Tokyo (1973-1979) e a última denominada Rodada-Uruguai, iniciada em setembro de 1986 e concluída em fins de 1994, as duas mais importantes. Na Rodada-Tokyo, talvez em decorrência da relativa expansão industrial da periferia capitalista até a primeira crise do petróleo, foi possível chegar-se a um acordo numa série de itens importantes do comércio internacional, entre os quais o aperfeiçoamento na estrutura legal para lidar com as controvérsias, a revisão do código anti-dubbing do *Gatt*, o livre comércio em aeronaves civis, entre outros itens. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, há pelo menos dois pontos a considerar sobre essa rodada; 1) o reconhecimento de tratamentos tarifários e não-tarifários em favor de países em desenvolvimento e entre eles como característica legal permanente do sistema que envolve o comércio mundial; 2) Os 99 países participantes dessa rodada assumiram o compromisso de, anualmente e por um período de sete anos, reduzir tari-

fas em milhares de produtos agrícolas e industriais. Assim, entre 1980 e 1987 todos os países cumpriram as reduções tarifárias negociadas, sendo que nos países desenvolvidos o nível médio das tarifas industriais caíram de 7,0% para 4,7% (redução de 34%).

Se observarmos o tempo de duração e o intervalo entre o fim e o início das rodadas no *Gatt* a partir de 1960, vamos notar que nos últimos 35 anos ambos os indicadores têm aumentado. Esse fato é extremamente interessante para compreendermos a importância e fazermos uma avaliação das negociações em pauta. Destarte, entre o fim da Rodada-Tokyo e o início da última passaram-se sete anos, num momento em que não apenas a economia mundial, mas também, a geo-política global passava por profundas transformações.

Portanto, o grau de complexidade dos problemas que seriam negociados pode ser apreendido a partir desse quadro; extensão crescente do tempo entre uma rodada e outra (aumento absoluto da pauta), acompanhada de agudização dos problemas econômicos internacionais.

Assim, a Rodada-Uruguai destaca-se pela importância das 15 áreas cobertas em tradicionais matérias relativas ao comércio de bens (tarifas, proteção não tarifária, subsídios, salvaguardas, liberalização do comércio de áudio-visuais, medidas sobre investimentos, setor bancário de seguros financeiros em geral ligadas ao comércio, etc. serviços para os produtos tropicais, produtos baseados em recursos naturais renováveis e não renováveis, têxteis, agricultura, etc.) e pelo fato de incluir no âmbito do *Gatt* o

comércio exterior de serviços (fretes, seguros, turismo...) e o comércio a eles relacionados, a exemplo de proteção para a propriedade intelectual, serviços e de submetê-los às regras e disciplina do *Gatt*. Tal proposta, apresentada ao longo de 1985 e de 1986, na verdade serviu de base preparatória para essa ampla rodada, que, além da questão dos serviços, haveria de discutir/rever o Acordo Multi-fibra de 1974, a liberalização do comércio mundial de produtos agrícolas, o abuso do emprego de medidas anti-dumping em total desacordo com as regras do *Gatt*, a remoção de barreiras impostas a importações pelo Japão e Coreia, especialmente no mercado de arroz daqueles países, entre outras.

Na área da agricultura, há muito tempo países como os Estados Unidos e outros grandes exportadores

(Cairns group), inclusive o Brasil, reclamavam das distorções nesse comércio devido aos suportes adotados na política agrícola da Comunidade Européia (PAC - Política Agrícola Comum), baseados em fortes subsídios às exportações e entraves gerais às importações desses produtos, especialmente no chamado *oil-seed issue*, e a devida compensação financeira pela UE aos danos causados aos parceiros em face dos subsídios aos europeus. Finalmente, em novembro de 1992, chegou-se a um acordo em que a UE reduziria a produção de *oil-seeds*, assim como o volume e o valor de suas exportações agrícolas subsidiadas. Ou seja, concluiu-se pela aceitação dos subsídios agrícolas europeus por um prazo de seis anos, especialmente o caso da França.

Os demais países tiveram que aceitar e endossar esse acordo bilateral na área agrícola entre os Estados Unidos e a UE até porque 1º de março de 1993 era a data-limite e igualmente importantes ainda estão pendentes: o caso do fechado mercado de arroz no Japão e Coreia, imposta pela legislação norte-americana para os seus negociadores. Todavia, outros assuntos, a liberalização do setor financeiro, serviços marítimos e audiovisuais e a aceitação dos acordos da Rodada-Uruguai, a serem implementados pela sucedânea do Gatt, a Organização Mundial do Comércio (OMC), com status de lei internacional.

Pode-se afirmar que, em face do movimento aparentemente contraditório ou não do capitalismo neste final de século, de globalização das esferas produtivas, comerciais e financeiras seguida *pari passu* da formação de blocos regionais (regionalização das economias nacionais), os desdobramentos da Rodada-Uruguai consistirão em um dos mais grandiosos desafios do sistema ONU, portanto estamos numa época em que recém saímos da guerra fria na esfera política global para a guerra quente na esfera econômica mundial - sob a égide das sete nações mais ricas (G-7) e que gravitam em torno de três grandes potências. EUA, UE (especialmente Alemanha, França e Inglaterra) e Japão.

III-

A desordem mundial - Elementos para avaliação do sistema da ONU

Tudo indica que o fortalecimento das instituições, seja em termos de aumento de capital, e, ou revisão de quotas (ampliação de recursos), seja em termos de exigência quanto ao cumprimento dos compromissos com elas assumi-

dos, vem exatamente no momento em que as instituições ampliam seus programas e suas formas de atuação, tendo até mesmo introduzido o sistema de parcerias, por exemplo, os irmãos gêmeos Bird-FMI como co-participes em alguns casos. Há uma série de restrições à forma e à modelagem que presidem a atuação desses organismos junto aos países que de seus recursos necessitam, entre as quais podemos citar o emprego generalizado da política de condicionalidades do FMI- já referidas- e a relativa autonomia com que essas instituições operam *vis-à-vis* o sistema ONU desde cedo.⁸ Assim, não obstante a criação de fundos de financiamento especiais, a própria instituição de outras instâncias multilaterais (caso da Unctad, no início de 1980, para a estabilização dos preços dos produtos básicos), o fato é que o desenvolvimento alucinado dos euromercados, a crise do dólar em 1971 e a primeira crise do petróleo em 1973 vieram provar que tanto as Nações Unidas como as estruturas de Bretton Woods não haviam dedicado especial atenção a problemas cruciais na ordem econômica mundial.

Na verdade, a desordem econômica mundial, que veio à tona já no início da década de 1970, pode ser caracterizada neste final de século pela enorme distância entre os níveis de renda e de bem-estar de poucas nações muito ricas e muitas nações bastante pobres, da opulência no vértice à fome e à miséria absoluta na base da pirâmide mundial. Basta examinar, por exemplo, os índices de renda per capita e de desenvolvimento humano relatados sistematicamente pelo crescimento econômico baseado na supremacia do capital *vis-à-vis* o trabalho, na ênfase do próprio Banco Mundial. Esse dado é a expressão-síntese de praticamente dois séculos de acumulação de capital independentemente dos efeitos negativos de longo prazo que a concentração de renda e riqueza enseja e, por fim, na geração de tecnologias que premiam a utilização irracional dos recursos naturais não-renováveis. Trata-se de um quadro que vem de longe, e, portanto, estrutural. O desafio está posto: como superar esse quadro em um ambiente democrático e sem, evidentemente, recorrer ao uso dos instrumentos de força do passado historicamente recente.

Curiosamente, duas décadas já transcorreram e as questões fundamentais da economia mundial só têm se agravado, a exemplo da vergonhosa distância entre os



níveis de renda das nações ricas e pobres, das transferências líquidas de rendas dos países devedores para os credores à custa de retrocessos econômicos, como no caso da década de 1980 a chamada Década Perdida do inegável impasse capitalista diante da exaustão iminente de recursos não-renováveis, da senhoriação feudal que as moedas fortes (especialmente o dólar) impõem sobre o resto do mundo, do gritante desequilíbrio macroeconômico mundial ditado a partir das três megapotências econômicas, particularmente os Estados Unidos, Alemanha e Japão, e, sobretudo, pelo total descontrole das principais autoridades monetárias sobre o fluxo instantâneo de capitais internacionais.

Todavia, sob a ótica da evolução do sistema ONU, deve-se ter em mente que a ênfase nos seus primeiros 50 anos esteve muito mais centrada na esfera da geo-política do globo, questões da guerra fria e de guerras localizadas, do que na vigilância da situação econômica mundial presente e futura. Especificamente, a ONU concentrou seus esforços, do período do seu nascimento até meados dos anos de 1970, na agenda da paz. Isso fica claro a partir do próprio conteúdo dos artigos da carta de fundação.

A alocação de recursos do Banco Mundial, (Bird-Ida), FMI e da própria ONU, assim como o estabelecimento de locus especiais para a discussão de problemas vitais nas relações econômicas internacionais, a exemplo do Gatt, Omc, Unctad, Comissões Regionais, etc. têm sido inegavelmente relevantes para o encaminhamento de soluções para os graves problemas econômicos mundiais.

Todavia, à luz da gravidade da situação econômica global, destacadamente as disparidades de PIB, de bem-estar e de tecnologia entre os povos, por um lado, e o peso de financiamento do seu desenvolvimento econômico e social, por outro, torna-se claro que o sistema ONU necessita de profunda reformulação para: 1) evitar uma crise capitalista sem proporção na História e, desse modo, garantir a paz e a segurança mundial; 2) promover, de fato, os objetivos econômicos para o qual foi

criado: padrões de vida mais elevados, pleno emprego e condições de progresso econômico e social, assim como soluções para os problemas econômicos e sociais internacionais.⁹

Contudo, com o quadro político que se formou após a queda do Muro de Berlim, o desfacelamento da União Soviética entre outros a agenda deve-se

voltar para a ordem econômica.. Há forte sinais indicando nessa direção, quando se considera a evolução do neo-liberalismo econômico por quase todo o planeta, caracterizando mesmo o limiar de novos tempos, como só acontece em viradas de séculos. Até porque, para o florescimento do capitalismo em escala planetária e em novas bases tecnológicas (nova divisão do trabalho, se quiserem), mudanças estruturais terão que ser adotadas, como por exemplo a redistribuição da renda variável fundamental na formação e ampliação dos mercados e sem os quais não há por que falar em capitalismo. Contraditoriamente, muitas lideranças nacionais e internacionais parecem ainda não ter compreendido a imperiosa necessidade de reformulação das agendas. Infelizmente, tudo isso leva tempo.

Não obstante, com o estrangulamento formal de Bretton Woods pelo governo Nixon em 1971, com as instabilidades cambiais das moedas fortes, especialmente no período de 1971-1973, com o crescimento descontrolado dos eurodólares, com o impacto estrutural dos dois choques do petróleo em 1973 e 1979, com a crise do endividamento dos países pobres e em desenvolvimento, e com os graves desequilíbrios macroeconômicos das principais economias do mundo, refletindo especialmente nas relações econômicas internacionais (desajustes estruturais de balanço de pagamento), a agenda econômica começa a crescer em quantidade e em qualidade entre os assuntos tratados pela ONU. Todavia, o processo de encaminhamento das questões no Ecosoc não é o mesmo adotado no Conselho de Segurança, a começar eleitos pela assembléia e só tem poderes para elaborar estudos, fazer relatórios e recomendações à assembléia e às agências especializadas do sistema sobre a economia mundial, o segundo tem o poder de deliberar e de agir em nome da ONU, tendo, até mesmo, o próprio Ecosoc como assis-

tente para prestar as informações que desejar. Basta comparar o disposto nos capítulos V e X da carta das Nações Unidas, apesar das emendas nela adotadas nos últimos 30 anos.

Obtém-se nesse meio século de vida da ONU e, particularmente, nesse terceiro estágio de sua existência (1975-1995), de aproximadamente duas décadas- um período de rica aprendizagem, no qual ficou evidente a lacuna dos objetivos da área econômica. Ficou também claro que, apesar da diversidade e do aprofundamento de áreas de atuação na esfera econômica, o sistema ONU ainda não foi capaz de mexer nas questões nucleares da economia mundial neste final de século: a urgente correção dos desequilíbrios macroeconômicos dos países mais ricos do planeta, a institucionalização de mecanismos que regulem os fluxos de capitais privados e oficiais internacionais (inclusive as velhas e conhecidas transferências negativas) e a compulsoriedade na liquidação

dos pagamentos internacionais por meio de pagamento regulado pela própria ONU (ou pelo próprio FMI, como uma de suas agências especializadas), de modo que haja igualdade no tratamento da disciplina econômica para todos os Estados-nações membros e que a senhoria- gem seja universalizada, e como tal, uma fonte de financiamento adicional para as nações pobres.

Talvez a formação de blocos econômicos regionais fortes caso da União Européia, Nafta, Mercosul, etc venha a facilitar os novos rumos, isto é, a negociação em bloco para as grandes questões econômicas. E, nesse ponto, o sistema ONU tem um papel decisivo, como demonstrou recentemente nas questões da Rodada Uruguai. Mas, além das reconhecidas reformas estruturais no sistema para enfrentar os conflitos econômicos mundiais, a começar pela própria burocracia, há que se intensificar o uso da ferramenta chamada persuasão, até mesmo por causa da distorção estrutural do sistema: o peso de votos (um membro-um-voto) não corresponde ao peso econômico (PIB relativo, por exemplo). Do contrário, o sistema ficará correndo atrás dos problemas, pois os que decidem na Assembléia Geral (os pobres africanos e asiáticos têm mais de 2/3 nos comitês e, portanto, na própria assembléia) não são os que pagam a conta. Infelizmente, na lógica econômica vale a máxima: You

get what you pay for. Por exemplo, no Conselho de Segurança os que decidem, e.g., são os que bancam o jogo (especialmente os big-5 permanentes); no Ecosoc, que subsidia a Assembléia Geral, a maioria representa países pobres. Tem, pelo sistema de votos, poder político para decidir textos de resoluções, mas não tem poder econômico para implementá-las. Compreendeu-se, assim, a ineficácia econômica na maioria das medidas adotadas.

Em suma, quando o poder político não corresponde ao poder econômico, há uma saída plausível para o impasse: a persuasão. Ao que tudo indica, a Assembléia-Geral da ONU - tem tentado fazer uso desse instrumento, mas não tem sido suficientemente eficaz: convencer os países ricos de que o desenvolvimento capitalista é benéfico para eles também, ainda que no curto-prazo tenham que incorrer em custos de financiamento.

IV-

Conclusões

É, no contexto da organização de um sistema multilateral, tanto para a esfera da geo-política como da economia mundial que surgem, inicialmente, a Organização das Nações Unidas (ONU), o

Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt, atual OMC). Essas três instituições viriam atuar como agências especializadas da ONU e, portanto, basilares na ordem econômica mundial do pós-Segunda Guerra. Isto é, canalizar recursos de longo prazo para financiar a reconstrução e o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, cuidar da disciplina nas transações comerciais e no fluxo de pagamentos internacionais.

Até o início da década de 1970, quando a desordem econômica mundial ainda era latente, pode-se dizer que essas instituições cumpriram os seus papéis no que diz respeito à evolução capitalista global, pois deram sustentabilidade à grande expansão dos capitais e da produção mundial. Todavia, com a ruptura formal do acordo de Bretton Woods em 1971, pelo governo Nixon e a

subseqüente erupção da crise econômica mundial, o sistema ONU também mostrou a sua fragilidade na agenda econômica, pois não foi capaz de engendrar as transformações que a nova situação econômica mundial requeria. Os grandes fluxos de capitais entre os países foram dominados pelas empresas multinacionais e pelo grandes bancos comerciais privados, especialmente com a reciclagem dos petrodólares. Tanto o Bird como o FMI não tiveram recursos para acompanhar essas mudanças e as crises de pagamentos que se sucederam e particularmente após a crise da dívida externa pós-1982, redundaram em retrocessos econômicos em vários países. Com efeito, o principal objetivo econômico da fundação do sistema não se completou ao longo do seu primeiro cinquentenário, qual seja, promover padrões de vida mais elevados, pleno emprego e condições de progresso econômico e social, nem tampouco conseguiu, definitivamente, promover soluções para os problemas econômicos e sociais internacionais.

Não há a menor dúvida de que, numa perspectiva evolutiva, o sistema ONU tem prestado um papel relevante ao encaminhamento de soluções para as questões econômicas haja visto os recursos aplicados por suas agências próprias e especializadas, especialmente em projetos de desenvolvimento econômico e social nos países membros de renda baixa e média. Os dados indicam que a agenda econômica vem ganhando força quantitativa e qualitativa no que talvez poderia ser denominado terceiro estágio do sistema ONU (1975-1995), pois o volume de recursos e a respectiva distribuição por países e por áreas, assim como a abrangência dos temas envolvidos vêm se ampliando, inclusive mediante co-participação de agentes do próprio sistema, como é o caso dos irmãos gêmeos Bird-FMI.

Todavia, à luz da gravidade da situação econômica da maioria das nações que compõem o sistema ONU e da complexidade dos impasses que o próprio sistema capitalista adquiriu nas últimas três décadas, torna-se claro que o sistema requer mudanças estruturais para dar curso aos fundamentos de sua criação, a começar por maior ênfase numa agenda econômica global e na forma de encaminhamento das decisões: há que se encontrar um equilíbrio entre o poder político na deliberação de textos e resoluções e o poder econômico dos países membros na implementação das medidas adotadas.

É oportuno lembrar que, em 1948, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o Plano Marshall, visando à reconstrução da capacidade produtiva de 16 países europeus (níveis de produção e de comércio pré-guerra). Cerca de US\$ 17 bilhões, então, foram alocados sob a forma de subvenções e de empréstimos e, em aproximadamente quatro anos, o PIB daqueles países aumentou em US\$ 30 bilhões.¹⁰ Há espaço para um Plano Marshall para a África, América Latina e parte da Ásia, dessa feita a ser financiado pelo G-7, ou mesmo por um imposto sobre o valor das exportações das nações-membros (administrado pelo Bird e monitorado pelo FMI), de modo que as condições básicas da grande maioria da humanidade sejam atendidas até os primeiros anos do século XXI.

Nesse ínterim, entre a utopia necessária e o otimismo cauteloso, diríamos que o instrumento plausível é a persuasão: convencer as nações ricas de que o desenvolvimento econômico e social é benéfico para elas também, ainda que no curto-prazo tenham que incorrer em custos de financiamento. Caminhar, enfim, da ênfase numa agenda política da paz para uma agenda econômica da paz.

1 Ph.D. em economia, EUA (1982). Professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais do IPR-UnB e consultor legislativo para Assuntos Econômicos do Senado Federal.

2 Veja por exemplo M.Dobb: A evolução do capitalismo. Série Os economistas.

3 Para uma visão mais detalhada deste assunto, ver o trabalho do autor "O sistema ONU e a economia mundial", IPR-RELUnB, julho de 1995 (mimeo).

4 Veja Evan Luard. The United Nations, How it works and what it does. 2nd. edition revised by Derek Heater., especialmente Introduction e chapters 2 e 8. Estudos sobre as conferências em Bretton Woods demonstram que o encaminhamento das questões econômico-financeiras foram lideradas pelos representantes dos Estados Unidos e da Inglaterra, enquanto os da França e do Canadá atuaram como special guests. Veja a propósito os debates e propostas Keynes versus White.

5 Veja os dispositivos relativos às questões econômicas, objetivos, órgãos, etc, do sistema ONU no "Charter of the United Nations", in The Europa world yearbook, 1993 0 vol.1 Para uma visão crítica do sistema ONU quanto às questões econômicas mundiais, veja Urquid, Victor L."? Podrá el sistema de las Naciones Unidas frente a los retos y perspectivas de la economía Mundial", Foro Internacional, v.XXXII, n.4:487-496, abril, setembro, 1992, especialmente pp.489-91.

6 O autor tem consciência da evolução do sistema da ONU para outras áreas além da política (Conselho de Segurança) e econômica mundial restrita (B.Woods). Basta notar a criação das agências, dos programas e dos recursos envolvidos no tempo e, em seguida, analisá-los à luz dos problemas econômicos e sociais do globo. Todavia, esse detalhamento não será feito neste trabalho. Ver, a propósito, o tal sistema ONU e a economia mundial., op.cit.

7 Como se sabe a Inglaterra atravessou crises econômicas na década de 1920 ao manter-se fiel às regras do jogo de paridade cambial fixa e de ajustamentos externos, rompendo definitivamente com o padrão-ouro somente em 1931, ao suspender a conversibilidade da libra esterlina em ouro. Nos anos da década de 1930 um assunto que dividiu profundamente os norte-americanos relacionava-se exatamente ao papel que cabia aos Estados Unidos na economia mundial. Ver Williamson, J.op. cit. e Diebol Jr, W. The United States in the world economy: a fifty year perspective, Foreign Affair, vol.62, n.1, 1983:81,104.

8 Veja Victor L.Urquid, op.cit.

9 Veja por exemplo capítulo IX ("Cooperação social e econômica internacional), especialmente artigos 55 e 57 da Carta da ONU.

10 Veja "Les programmes Américains d'aide au développement depuis la Seconde Guerre Mondiale". Problemes économiques. 11 de julho de 1984. p.25-29.

O Brasil e o papel



Ronaldo Mota Sardenberg *

O Brasil é um dos Estados membros fundadores das Nações Unidas. Após haver participado, como sacrifício de seus filhos, na luta contra a tirania nazi-fascista, esteve representado na Conferência de San Francisco.¹ Já naquela época, o Brasil chegou a ser considerado como um possível membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A tradição brasileira é de presença criativa e operosa nas grandes deliberações das Nações Unidas. As comemorações do cinquentenário da Organização nos proporcionam excelente oportunidade para passar em revista o desenho histórico da ONU e avaliar seu atual papel, especialmente no campo da manutenção da paz e da segurança, assim como para examiná-lo do ângulo do futuro da ordem internacional.

Antes de mais nada, sublinhe-se a importância da paz para todas as nações. Em nosso país, por havermos por bem mais de um século vivido em de paz com nossos vizinhos e com o mundo, talvez tenhamos nos acostumado a tomar tais fatos como um dado. Na verdade, a ameaça do terror nuclear tem sido global e permanente nestes últimos 50 anos e temos todos, nos quatro cantos do planeta, convivido com a realidade de conflitos, inicialmente denominados "limitados" e, mais tarde, "de baixa intensidade". Hoje, aquela ameaça se encontra mitigada, mas não desapareceu e esta realidade, pelo contrário, é cada vez mais preocupante. Os arsenais nucleares continuam a existir, em quantidade e qualidade superiores às de 1968, ano da assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, e os testes com essas armas continuam inexoravelmente a realizar-se. O Conselho de Segurança tem em sua atual agenda cerca de 30 situações de crise ou conflito localizados, muitas das quais com razões territoriais e étnicas.

das Nações Unidas

na manutenção

da paz e da

segurança internacional

A questão da paz internacional toma, pois, novos contornos. Se a perspectiva de conflito global parece mais afastada, os conflitos locais se tornaram mais visíveis. Muito pouco foi feito em escala internacional para tratar de forma sistemática as causas fundamentais da insegurança e da guerra. O conteúdo contemporâneo da paz não pode ser apenas a complacência com a redução da ameaça da guerra nuclear, mesmo porque, como assinalado, proliferam os conflitos convencionais e, sobretudo, porque a paz para ser verdadeira deverá incorporar uma série de dimensões.

A luta pela paz verdadeira, assim como pela segurança, se inscreve num plano abrangente, em que estão presentes as dimensões do bem-estar dos povos, marcadas ainda pela extrema desigualdade, e as considerações de justiça e democracia, tão fundamentais no plano internacional quanto no interno.



Nações Unidas, como instituição idealmente voltada não apenas para a paz e a segurança coletiva e a harmonização das nações entre os Estados, mas também para o progresso dos povos em seu sentido mais amplo. A discussão da interface da ONU com a realidade internacional muitas vezes se faz, na imprensa e nos meios acadêmicos, por um caminho indireto, tortuoso, que é o da crítica veemente à organização, atribuindo-lhe simplistamente os insucessos políticos que são a rigor os da comunidade internacional.

Esse balanço negativo vem a ser reforçado pelo indiscutível quadro de crise financeira e de gerenciamento que vive a ONU. Raramente, porém, são examinadas as raízes políticas dessa situação e a responsabilidade diferenciada que por ela tem os Estados membros.

A propósito do debate mais amplo sobre o destino das Nações Unidas, registre-se que, já em 1963, o Brasil assumia postura ativa na Assembléia-Geral em defesa do ideário dos 3 Ds- desarmamento, desenvolvimento e descolonização- por intermédio do então chanceler João Augusto de Araújo Castro. Três décadas mais tarde, tive a oportunidade, como chefe da missão no Brasil, de reafirmar o nosso continuado e firme compromisso com os 3 Ds em sua visão atualizada, qual seja a do desenvolvimento, desarmamento e democratização das relações internacionais.

Embora guardem alguma diferença conceitual, essas formulações pertencem à mesma ordem de preocupações. Visam a dar resposta doutrinária e política a momentos políticos e doutrinários distintos. A ONU é um organismo vivo, que reage às mutações da cena internacional - organismo, que se em algumas ocasiões é lento nessa reação, em outras até as antecipa e as promove.

Para ilustrar as diferenças entre o foco da atuação das Nações Unidas (e incidentalmente de suas expressões institucionais) em décadas anteriores e neste momento, bastaria contrastar o comportamento da Assembléia-Geral e o Conselho de Segurança em diferentes cortes temporais e temáticos. Na luta pela descolonização e contra o regime racista do apartheid, as Nações Unidas atuaram de forma pioneira, como uma vanguarda que abriu caminhos no plano internacional para as vitórias afinal alcançadas pelos povos que lutavam por sua emancipação nacional e pela igualdade racial. Por essa via, assinale-se, o Brasil participou de grandes embates diplomáticos e esteve presente à criação dos Estados que emergiram do regime colonial e da nova e democrática África do Sul. Apesar das dificuldades internas que conheceu, o Brasil soube em momentos críticos tomar posições que muito nos honram. Esse desempenho é ilustrativo do amadureci-

"As Nações Unidas são

um organismo vivo, que

reage às mutações da

cena internacional"

As Nações Unidas são permeáveis às realidades do quadro internacional. Quer quando refletem as injunções de poder, quer quando as moderam e modulam. Com o fim da guerra-fria, após décadas da confrontação, novos desafios se colocam para a ONU, tais como a construção de uma nova ordem, no momento em que a sociedade mundial aparentemente transita para a pós-modernidade (ou seja, para um mundo distinto do que teve vigência desde o Iluminismo ou, pelo menos, no último século e meio).

Torna-se, assim, oportuno e necessário situar a organização na macroestrutura internacional em formação. Em última análise, discute-se a viabilidade das

mento do país e da autenticidade de sua postura externa, assim como do desenvolvimento de sua visão política e engajamento universalista.

Em tais questões, a assembléia provou ser mais dinâmica e atuante que o conselho, cujo funcionamento esteve por décadas emperrado pelas injunções do confronto Leste-Oeste, bem como pela tenaz resistência oposta ao tratamento da temática colonial pelas então metrópoles. Sinteticamente, a Assembléia-Geral é, no plano multilateral, a principal depositária da vocação e das esperanças democráticas de nosso tempo, enquanto o Conselho de Segurança se move essencialmente por considerações de poder.

O próprio Brasil viu, na década de 1960, sua latitude de atuação no conselho extremamente limitada pelas injunções de poder, enquanto nossa presença de novo no conselho em 1988-1989 e, em particular em 1993-1994, teve como pano de fundo um cenário substancialmente mais fluido, onde os parâmetros de poder presentes, passavam embora por um processo de desconstrução, em busca de novas fundações para a ordem internacional.

A despeito do conhecido e inevitável hiato entre intenções e realidade, a Carta das Nações Unidas, herdeira do Pacto da Liga das Nações, criou a única agência de caráter universal de que a humanidade dispõe para dirimir controvérsias e assegurar a paz internacional, como tão bem assinalou o já mencionado embaixador Araújo Castro. Embora a tensão institucional entre a assembléia e o conselho seja uma característica marcante das Nações Unidas, ainda mais porque este último continua a refletir a relação de forças existente em 1945, é fundamental reter que a Carta da ONU, propriamente dita, contém premissas essenciais da ordem mundial em gestação há mais de três séculos, como a unidade do sistema internacional, a pluralidade dos Estados soberanos e a necessidade da ação coletiva para a cooperação na paz e na guerra. Ao mesmo tempo a carta incorpora, explicitamente, os princípios da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, da igualdade soberana dos Estados e da não ingerência em seus assuntos internos. Essas premissas e princípios são extremamente importantes como fatores de estabilidade internacional, apesar de sua contestação estar em moda.

De 1945 a nossos dias, a carta foi capaz de acomodar o processo de radical universalização das Nações Unidas, conquista democrática de extraordinário valor em si mesma definidora, também, do mundo em que vivemos. Basta lembrar que, em sua origem, a organização contava com uma composição razoavelmente homogênea de 51 membros, a maior parte integrante das regiões mais desenvolvidas do planeta e tendo como membros bom número de países profundamente identificados com os valores centrais do sistema. Hoje,

com uma configuração quase imperfeitamente universal de 185 Estados membros, a diferenciação cultural entre eles é muito mais sensível e o substrato comum tornou-se tênue e de difícil amalgamação parlamentar.

Em contrapartida, verifica-se que o Conselho de Segurança era, em sua origem, composto de 11 membros, cinco dos quais permanentes, 2 numa proporção de cinco para um, no universo de membros da organização. No início da década de 1960, registrou-se no conselho uma expansão para 15 membros, vigente até hoje, com a manutenção do mesmo número de membros permanentes, contra um universo expandido de países recém-descolonizados. À época esses chegavam a quase uma centena, ou seja, o dobro do quadro de membros originais das Nações Unidas.

"Realidades estratégicas

e aspirações políticas

coexistem de maneira até

certo ponto dinâmica"

O processo de universalização continua em andamento, e apenas nos últimos cinco anos, 30 novos membros aderiram à organização, o que representa um acréscimo de mais de 19% em prazo relativamente curto. É relevante observar que a metade dos novos membros é composta de países europeus e que, desses, quatro têm dimensões mínimas - Andorra, San Marino, Mônaco e Liechtenstein. Esses inéditos fatos políticos ainda não foram inteiramente assimilados pelas estruturas políticas da Organização.

Nas Nações Unidas, realidades estratégicas e aspirações políticas coexistem de maneira até certo ponto dinâmica. Ou seja, a organização provê um foro e assegura uma normatividade que abrem espaço político e jurídico para que as aspirações se expressem e tenham tratamento, apesar do peso das realidades dominantes. Em consequência, as Nações Unidas sempre foram entendidas como algo mais significativo e mais importante do que um simples reflexo das relações de poder. Por exemplo, permitiram aos países

pobres, já na década de 1950, abrir o debate mundial sobre a questão do sub-desenvolvimento, o qual desaguou no extraordinário esforço multilateral sobre a temática do comércio e desenvolvimento na década subsequente. Significativamente, a Assembléia-Geral foi o foro privilegiado também para essa questão.

Tudo isso vem reforçar três percepções centrais. A primeira é a de que a política praticada no âmbito das Nações Unidas é parte de um todo maior - a política internacional - parte que assume características progressistas quando corresponde às aspirações da maior parte da humanidade.

Tudo isso vem reforçar três percepções centrais. A primeira é a de que a política praticada no âmbito das Nações Unidas é parte de um todo maior, a política internacional, parte que assume características progressistas quando corresponde às aspirações da maior parte da humanidade.

A segunda é a de que, em certas circunstâncias, em crises específicas, a organização pode, e constitucionalmente deve, ter atuação decisiva no sentido de obter soluções políticas coletivamente aceitáveis.



as entidades que integram, um tanto teoricamente, a chamada "família das Nações Unidas", como organismos financeiros de Bretton Woods (Banco Mundial e FMI), e até organizações de composição e âmbito geográfico mais restritos como a OTAN, que tanta influência teve em toda a guerra fria, época em que a ONU frequentemente esteve em eclipse político. Além disso, as ONGs, em especial as de base internacional, amplamente agora usam as Nações Unidas e por elas são usadas, o que cria

novos e variados tipos de relações.

A terceira percepção é a de que a linguagem da Carta das Nações Unidas, eloquente, elevada e inspiradora em tudo o que se refere à enunciação de propósitos e princípios, é ao mesmo tempo minuciosa, prescritiva e realista no sentido forte do termo - em tudo o que se relaciona com as regras de operação do poder internacional. Tais regras se fazem sentir no âmbito da organização, ainda que mediatizadas. As mutações da grande agenda das Nações Unidas se expressam por meio de esquecimento ou inclusão de temas e pela ênfase com que, uma vez incluídos, são tratados. A especialização de tarefas entre os diferentes mecanismos multilaterais nada tem de neutra ou apolítica, a divisão do trabalho é predicada no poder.

As Nações Unidas foram concebidas como a pedra de toque da macroestrutura internacional. Na origem, sua carta pôde ser interpretada como um pacto "horizontal" entre os Estados igualmente soberanos (embora díspares em poder). A carta deveria ter papel constitutivo da ordem internacional, com base no princípio da responsabilidade coletiva pela paz. Desde 1945, porém, a realidade revelou-se intratável. O antagonismo Leste-Oeste obstaculizou a observância dos propósitos e princípios da carta e o desempenho daquela responsabilidade coletiva.

Enquanto concepção jurídico-política, o mecanismo de manutenção da paz e segurança visa a tornar mais ordenada e previsível a vida internacional, pois organiza a comunidade de Estados para resolver controvérsias, dissuadir as ameaças e penalizar a agressão. A entronização da faculdade do veto, em São Francisco, reduziu essa concepção a certas realidades emblemáticas pela preponderância dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Na falta de acordo entre os grandes, paralisava-se o conselho e, ainda mais grave, a repetida utilização do veto atribuída, na prática, aos membros permanentes, uma imunidade em relação à operação do mecanismo coletivo.

Durante o período inicial da guerra fria, a ascendência ocidental permitia mobilizar automaticamente

A manutenção da paz

e da segurança

objetiva ordenar

a vida internacional

Como instância do processo internacional, as Nações Unidas competem, na prática, pelo foco das atenções mundiais, não apenas com os principais ou mais poderosos Estados membros, aos quais os caminhos unilateralmente trilhados podem parecer mais atraentes que a vereda multilateral, mas também com outras entidades e organismos. Basta recordar o Gatt, hoje Organização Mundial de Comércio (OMC), ou

maiorias em todas as questões de segurança, até mesmo de cunho econômico e social que pudessem ser colocadas em termos ideológicos. A ONU se converteu em palco para a guerra de propaganda e, por muito tempo, foi relegada ao descrédito, configurando-se o que viria, a seu tempo, a ser chamado de "crise do multilateralismo".

Hoje, os pressupostos políticos, econômicos e estratégicos que produziram a Carta das Nações Unidas e a própria organização não mais tem vigência. Salvo emendas de importância menor, a carta é ainda a de 1945 e espelha estruturalmente uma situação internacional ultrapassada. Suas instituições não respondem às necessidades atuais, e por esse motivo, necessitam ser repensadas e reorganizadas. A Assembleia-Geral está em crise, ao passo que a distribuição de assentos do Conselho de Segurança é antiquada, além de serem seus procedimentos arcaicos e pouco transparentes. O Conselho Econômico e Social não se tem revelado à altura dos seus vastos desafios institucionais e o Conselho de Tutela se tornou irrelevantes, com a culminação do processo de descolonização.

Por sua plasticidade interpretativa, a carta pode, no entanto, tornar-se um veículo da transição a uma possível ordem mundial mais equitativa. As leituras contemporâneas da carta ensejam variadas concepções e propostas. Alguns chegam a romancear o momento atual, como a realização de um passado cinquentenário, ao afirmarem criticamente que, por fim, o conselho estaria funcionando da forma que, visualizavam os redatores originais da carta. Outros interpretam as Nações Unidas como mero e limitado reflexo do esquema de forças prevaletentes, como uma organização fatalmente jungida à hierarquização interestatal. Há ainda quem a veja como precursora de formas de supranacionalismo utópico.

Como não há consenso firme sobre o conteúdo e as implicações políticas das novas realidades, alimentam-se várias polêmicas, que merecem esclarecimentos.

Primeiro, não poderiam as Nações Unidas ser politicamente reduzidas a termos estáticos, nem seria possível confiná-las às dimensões de simples instrumento diplomático a serviço de uma país ou grupo de países. As Nações Unidas não são a mera comissão de frente de potências dominantes, para contestar suas ações político-militares ou, ainda menos, um simples palco para externalizar suas frustrações.

Segundo, as prerrogativas expressamente delimitadas do Conselho de Segurança e de seus membros permanentes lhes foram especificamente atribuídas pelo conjunto dos Estados membros, não sendo portanto auto-atribuídas pelo conjunto dos Estados membros, não sendo portanto auto-atribuídas ou

auto-geradas, nem parecendo a rigor ser auto-expandidas.

Terceiro, as Nações Unidas, não constituem, a qualquer título, um governo mundial. Faltam-lhes condições jurídicas e políticas para tanto. A ONU é exclusivamente uma organização internacional e não supranacional. Depende da vontade política de seus Estados membros. A eles não se sobrepõe.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que o recurso, agora freqüente, ao conselho, por parte das grandes potências, é feito sob a reserva expressa de que sua ação na ONU não lhes preclui a faculdade de atuar de forma unilateral ou por meio de localizações *ad hoc* não necessariamente sob a égide da localização. Para essas potências, o conselho opera hoje "normalmente" a faculdade do veto está preservada mas raramente e exercida, mas não constitui a única opção para o encaminhamento das crises.

"Não há consenso firme

sobre o conteúdo e as

implicações políticas

das novas realidades"

A multiplicidade de dimensões do conselho facilitou a atual expansão de suas atividades. O conselho é o órgão executivo na medida em que tem a faculdade de determinação ações concretas e mandatórias para a manutenção da paz e segurança internacionais, em situações específicas, é de velar por sua execução. Seu caráter pode ser *diplomático*, pois enseja a produção de soluções negociáveis das controvérsias entre as partes; *cominatório*, quando tais soluções são baseadas no capítulo VII da carta, é *quase judicial*, quando se faz de árbitro de situações que se arroga decidir, sem possibilidades de revisão do mérito jurídico ou político. Nos últimos anos o Conselho, sob a liderança dos membros permanentes, em particular dos três ocidentais, passou a aplicar suas atribuições jurisdicionais. A posição freqüente articulada de que essa aplicação não

fere a letra ou o espírito do texto constitucional busca usar as Nações Unidas como estância legitimadora para sustentação do *status quo*. Sob o influxo dessas idéias, o Conselho chamou a si funções normativas, seja pela discussão de temas de alcance universal, seja pela criação de presentes como fontes de um *case law* constitutivo da ordem mundial, de cujo formulação é subtraída a participação da comunidade internacional mais ampla. As ações inovadoras, por assim dizer, do Conselho pressupõe "interpretações criativas" da carta que funciona como "reformas brancas", sem passar pelo traumático processo de adoção de emendas. Esse desenvolvimento provavelmente induzirá esforços renovados em favor da crise de mecanismos de controle judicial das decisões do Conselho.



encontravam as Nações Unidas, naquelas regiões muitas vezes colocadas em meio a atoleiros políticos e militares e utilizadas por todas ou muitas das partes em conflito. Três exemplos ilustram a maneira pela qual reagiu o nosso país a essa situação na questão da Bósnia, insistiu frequentemente o Brasil que atenção do Conselho deveria concentrar-se prioritariamente na busca de uma solução negociada para o conflito.³ Paralelamente, o debate da ONU se travou e se trava a respeito das característi-

cas das operações da manutenção da paz na região, da busca permanente do cessar-fogo, da libertação de prisioneiros ou reféns, na livre circulação de assistência humanitária, da condenação das atrocidades, imposição de sanções comerciais e bloqueio de vendas de armas, criação e funcionamento de um tribunal internacional para julgar os crimes contra a humanidade cometidos em toda a região da ex-Iugoslávia. O inquietante é que sequer a alternativa da retirada das forças de paz é estrategicamente para as Nações Unidas, de vez que se abriria, como bem percebem os países europeus mais interessados, um vácuo militar que seria preenchido por meios conflitantes.

Situações inesperadas, dramáticas e de difícil resolução, como a de Ruanda em meados do ano passado, vieram demonstrar os limites da capacidade de atuação do conselho em questões antes de tudo domésticas e contaminadas pela anarquia e pelo genocídio. O horror por que passou Ruanda e a incapacidade política, jurídica e militar de a comunidade internacional dar, por intermédio das Nações Unidas, resposta adequada aos acontecimentos constituem uma mancha na consciência contemporânea. Ainda esta na memória coletiva a indisponibilidade de meios diante dos massacres e assassinatos sistemáticos, das várias formas de terror e atrocidades, dos milhões de homens, mulheres e crianças deslocados e refugiados, dos campos de "concentração", etc. Nessa emergência extrema, o Brasil favoreceu todos os reforços no sentido de que a ONU provesse a proteção às populações civis em perigo, segurança a distribuição de alimentos e a assistência humanitária e apoio a todos esforços possíveis de mediação e negociação entre as partes em conflito.⁴

O Brasil sempre teve dificuldade em acreditar que a verdadeira vocação das Nações Unidas fosse, antes de esgotados os meios pacíficos, o simples emprego da força com vistas a solução de problemas complexos. Por exemplo, no caso de Angola, dentre muitos outros, sempre insistimos em que a reconciliação nacional e a paz deveriam ser o objetivo, que era tremendamente importante o trabalho de mediação

Ainda esta na memória

coletiva a indisponibilidade

de meios diante dos

massacres e assassinatos

Nesse período, foi atribuída ênfase as questões de "diplomacia preventiva", *peace-making* e "imposição da paz". A despeito das dificuldades financeiras e operacionais da ONU, chegou-se a vislumbrar, há menos de dois anos, a idéia de adotar diretamente as Nações Unidas de uma espécie de "exército permanente" para pronto posicionamento em situação de crise internacional. Mas a expectativa ingênua de que a ONU poderia desempenhar papel proativo como guardião militarizado da paz, por meio de operações de novas gerações, com a irônica "imposição da paz pela força", se dissipou quando se considera os riscos militares inerentes as crises pós-guerra fria.

Da euforia pelos aparentes êxitos preliminares na Somália e no espaço da antiga Iugoslávia, passou-se logo para a sombria verificação do impasse em que se

entre as partes realizado pelo representante secretário-geral das Nações Unidas, que os países vizinhos e a Organização da Unidade africana desempenhavam papel crucial no encaminhamento do processo negociador.⁵

Vivem as Nações Unidas uma etapa crucial. Primeiro, registrou-se um processo de hipertrofia do conselho, que culminou no ano de 1993; agora, domina a inquietante percepção de sua incapacidade de resolver conflitos realmente espinhosos.

Outra percepção central é a da necessidade de maior equilíbrio entre os órgãos principais da organização e entre o peso político dos países industrializados e dos numerosos países em desenvolvimento. Por exemplo, a pouca representatividade e efetividade do conselho como órgão legitimamente reconhecido pelo universo dos membros da ONU se deve, em parte, à dificuldade do movimento não-alinhado (MNA) em estabelecer seu propósito de ação, no pós-guerra fria. Embora disponha de representação numérica suficiente para, pelo menos, bloquear a adoção de resoluções cruciais no conselho, o chamado *cancus* do MNA tem dificuldades em contrapor-se à atuação assertiva dos membros permanentes, quando esses afirmam seus interesses.

Essa situação no plano de direcionamento dos trabalhos do conselho reflete, em última análise, a contradição entre os anseios por maior democratização e as necessidades de maior efetividade na composição desse órgão. Se, de um lado, é lícito defender que todos os países têm iguais direitos de acesso a um assento no conselho, é igualmente forçoso reconhecer que a ausência de países como o Brasil ou a Índia, por exemplo, em deliberações de questões cruciais sobre a paz e a segurança compromete o equilíbrio político que deveria embasar a avaliação e atuação das Nações Unidas.

Por sua vez, o conspícuo esvaziamento da Assembleia-Geral é fator de preocupação. A assembleia está imprensada entre o universalismo e a heterogeneidade de sua composição e a vastidão de sua agenda (mais de 120 itens). Não se poderia, contudo, aceitar passivamente o argumento de que a legitimação da ação dos Estados na ordem internacional possa preferencialmente depender da eficácia de um órgão de composição restrita seria preferível a representatividade de um órgão universal, como fator de legitimação da

ação dos Estados na ordem internacional. A crise da assembleia é a crise da democracia na organização.

O conselho, órgão de composição extremamente restrita, se beneficia, *ipso facto*, da agilidade decisória, mas ressent-se de suficiente legitimidade representativa; já a assembleia, órgão democrático e representativo, se tem mostrado, em anos recentes, inoperante no tratamento das questões cruciais de sua alçada.

As Nações Unidas

vivem atualmente

uma etapa crucial de

seu processo histórico

De um lado, a reestruturação do Conselho de Segurança é imperativo político, sobre o qual a posição brasileira é amplamente conhecida.⁶ Ainda recentemente, o presidente e o chanceler a definiram com clareza meridiana. De outro a revitalização da Assembleia-Geral é igualmente imprescindível. O Brasil sempre esteve à frente para promover o ideário da democratização das relações internacionais. O verdadeiro equilíbrio qualitativo e operacional entre esses dois órgãos fulcrais, na moldagem da nova ordem, é uma bandeira fundamental para o destino, das Nações Unidas e, em última análise, para a inserção internacional do Brasil.

* Embaixador, secretário da Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

¹ Em outubro de 1945, reuniu-se em San Francisco a conferência que fundou as Nações Unidas. Estiveram presentes representantes de 50 países.

² China, Estados Unidos, França, Reino Unido e União Soviética.

³ Ronaldo Mota Sardenberg, *Statement on the Situation in the Republic of Bosnia and Herzegovina*, Conselho de Segurança, 21 de abril de 1994.

⁴ R M S Conselho de Segurança, 8 de junho de 1994.

⁵ R M S Conselho de Segurança, 31 de maio de 1994.

⁶ Essa posição foi inicialmente articulada pelo falecido Embaixador Paulo Nogueira Batista e foi objeto de proposta expressamente formulada pelo presidente José Sarney em discurso que pronunciou perante a Assembleia-Geral em 1989. Durante minha gestão à frente da missão do Brasil junto às Nações Unidas (agosto de 1990 a dezembro de 1994) mantive numerosos contatos com o objetivo de promover a posição brasileira, havendo inclusive representado o país no Grupo de Trabalho da Assembleia-Geral sobre a expansão da composição do Conselho de Segurança.

A ONU e as operações de paz

José Maurício Bustani *

INTRODUÇÃO

1. O panorama internacional do pós-guerra fria apresenta-se difuso, fluido e ambíguo. À rigidez bipolar do período 1945-1989, quando temas, possibilidades e modalidades de atuação subordinavam-se à lógica da rivalidade entre as duas potências, sucedeu-se o dinamismo e flexibilidade do presente cenário. Sem os riscos de confrontações estratégicas, a agenda internacional tende a privilegiar questões relacionadas à paz e segurança internacionais, bem como os temas globais (meio ambiente, direitos humanos, população e questões sociais, entre outros.)

2. Nessa conjuntura caracterizada, acima de tudo, pela maleabilidade, um país com o perfil do Brasil dispõe de múltiplas oportunidades de ação válidas para atuar positivamente com vistas a corrigir distorções, tal como a de resgatar para a esfera multilateral os temas "estruturais ainda pendentes, bem como para enriquecer o debate em curso sobre os assuntos vinculados à paz e aos mecanismos existentes nas Nações Unidas para promover a estabilidade e a segurança mundiais.

PAZ E SEGURANÇA

3. O repertório dos meios disponíveis, no âmbito das Nações Unidas, para os Estados Membros preservar as gerações futuras "do flagelo da guerra" pode ser encontrado nos capítulos VI (medidas pacíficas) e VII (sanções e ações militares) da carta das Nações Unidas. Suas disposições compõem, por sucessivos acréscimos, um sistema de segurança coletiva que deveria ser a "pedra angular" da macro estrutura do pós-Segunda Guerra Mundial. O sistema idealizado pelos fundadores da ONU propunha que, esgotados os meios pacíficos de solução de controvérsias, deveriam ser isolados o agressor ou o potencial transgressor e mobilizados os demais

membros da organização para fazer cessar a ameaça ou a ruptura da paz. Para tanto, seriam adotadas sanções econômicas, políticas, diplomáticas e, em última instância, implementadas ações militares coercitivas. Esses instrumentos deveriam ser os "dentes" que faltaram à Liga das Nações para que a entidade tivesse sido operacional no campo da paz e segurança mundiais, nos anos da década de 1920 e 1930.

4. Nos anos imediatamente posteriores à criação das Nações Unidas (1945), os países vitoriosos na Segunda Guerra Mundial buscaram dotar o Conselho de Segurança das Nações Unidas, segundo os parâmetros estabelecidos pela Carta de San Francisco, de

um poder militar que pudesse ser acionado para dissuadir potenciais transgressores ou restabelecer a ordem rompida. Vale lembrar, a título ilustrativo, algumas das opções então tabuladas: os EUA desejavam um exército integrado por 20 divisões, 3.800 aviões, 90 submarinos e 84 contratorpedeiros, enquanto a União Soviética, a França, o Reino Unido e a China (na época, a nacionalista) inclinavam-se em favor de 16 divisões, 1.275 aviões, 12 submarinos e 24 contratorpedeiros.

5. As limitações do período da guerra-fria, derivadas da divisão do mundo em blocos e esferas de influências antagônicas, não permitiram a efetiva aplicação dos dispositivos

contidos na carta, que se inspirara na suposição de uma política de entendimento e harmonia entre os países líderes no Conselho de Segurança. O frequente recurso ao direito de veto no Conselho de Segurança acarretava seguidos impasses nas consultas sobre segurança e conseqüentemente, a virtual intolerância da organização. A ONU limitou-se, até recentemente, a emitir declarações recomendatórias, por meio da aprovação de resoluções na Assembléia Geral ou no próprio Conselho de Segurança.

6. Ao vício processual da carta, somava-se, ademais, a fragilidade do sistema concebido, diante do advento das armas atômicas. Com efeito, a estru-

tura montada visava responder a cenários envolvendo guerras convencionais, sendo difícil seu emprego em situações que implicassem o uso de arsenais nucleares. Tais fatos acabaram por praticamente inviabilizar qualquer possibilidade de atuação da ONU no campo da paz e da segurança internacionais mediante o emprego da força, à exceção dos casos da Guerra da Coreia (1950-1953) e de algumas fases da operação no Congo (1960-1964).

7- A virtual paralisia das Nações Unidas induziu seus membros, sob inspiração especialmente das pequenas e médias potências como o Brasil, a procurarem novas fórmulas por meio das quais se pudesse

iludir a realidade do veto, fazendo com que a organização passasse a ser, de algum modo, operante no campo da segurança. É essa transformação que vai garantir a sobrevivência da ONU em matéria de promoção da paz, na medida em que, pouco a pouco, vai surgindo, com base no espírito da carta, um novo instrumento de ação das Nações Unidas no cenário internacional: as operações de manutenção da paz, modalidade de certo modo preexistente à criação da organização, se considerarmos que a Liga das Nações enviara missões multinacionais para supervisionar eleições ou referendo-se nos antigos impérios austro-húngaro e alemão, já nos anos da década de 1920 e 1930.

que prevê a aplicação de medidas provisórias antes da adoção de sanções militares, é o mais citado na literatura especializada como sendo o berço legal dessas operações. Por viabilizar intervenções nas quais são preservados os direitos, as reivindicações e as posições das partes no conflito, tal artigo constituiria ponte entre a solução pacífica de controvérsias e a ação relativa à ameaça da paz, ruptura da paz e atos de agressão.

10- Enquanto os aspectos legais continuam a gerar discussões de cunho acadêmico, os fundamentos das operações de manutenção da paz foram-se consolidando, à luz, sobretudo, da experiência reunida pelas missões de observação (pessoal desarmado) e forças de paz (pessoal desarmado e armado) da ONU, no período de 1947 a 1964. Esse enriquecimento conceitual e operacional, marcado por improvisações, promoveu, na prática, uma transformação radical no modo de agir da ONU no campo da paz e segurança internacionais. De um esquema de sanções obrigatórias, previstas no sistema de segurança coletiva da Carta de San Francisco, no âmbito do qual a questão da soberania do país sancionado tornava-se irrelevante e os Estados membros eram levados a celebrar acordos compulsórios de cessão de tropa, passou-se a um sistema de administração, por terceiros, de conflitos entre países ou no território de um determinado país. Isso seria feito por intermédio de intervenção não-violenta, voluntária, sob o comando e controle do secretariado das Nações Unidas, segundo os princípios da imparcialidade, no consentimento do país ou países anfitriões, e apoio das partes envolvidas no conflito.

OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ

Base legal e definição

8- Concebidas a partir da carência de ação por parte do Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz não estão expressamente previstas na Carta de San Francisco. Tem-se partido do entendimento de que não é absolutamente imprescindível buscar uma base na carta constitutiva da organização para o

emprego de determinados meios visando à realização geral que impeça ou proíba o recurso aos meios desejados.

9- Ao longo dos anos, estudiosos identificaram vários dispositivos, nos capítulos VI e VII da carta, que poderiam ser invocados para legitimar a existência das operações de paz. O artigo 40,

Fundamentos

11- No elenco dos requisitos que viabilizam a criação de uma operação de manutenção da paz merece ser destacada a questão do consentimento do país ou países anfitriões. A presença de tropas estrangeiras em território nacional não se afigura situação desejável para nenhum governo, não apenas porque transmite uma imagem de fraqueza do país frente à comunidade internacional, mas também porque envolve a aceitação de certas limitações ao exercício da soberania nacional. Como norma, a ONU tem buscado assegurar aos participantes dessas operações imunidade absoluta de jurisdição civil e penal, cabendo aos Estados de origem processar seus nacionais, em caso de desrespeito às leis do local onde atuam. No momento, está aberto à ratificação, nas Nações Unidas, um convênio sobre a segurança dos integrantes das operações de manutenção da paz, que abrange aspectos relativos aos direitos e deveres dos *peacekeepers*.

12- Nos últimos anos, entretanto, a busca de interlocutores válidos para expressar a anuência dos anfitriões tem-se revelado cada vez mais complexa, principalmente no contexto de conflitos internos, devido à existência de partes sem responsabilidade ou autoridade de governo. A intervenção de atores não-governamentais nos cenários de atuação das operações mais recentes (entre outras entidades, os “médicos sem fronteiras”) tem trazido à baila complicadores adicionais. Sem lograr o consentimento das partes, porém, restariam à ONU apenas duas alternativas: não realizar a operação ou empregar a força, fazendo com que a iniciativa se tornasse uma operação de imposição da paz.

13- Outro elemento-chave das operações de manutenção da paz é o emprego restrito da força. De índole pacífica, tais operações não podem representar uma ameaça para as partes no conflito, nem serem percebidas como tal. Exatamente por isso seus integrantes estão equipados exclusivamente com armamentos leves.

14- O papel reservado aos participantes em operações de paz é de conciliação e de descompressão de tensões em um ambiente de conflito. Não se trata de desempenhar funções policiais, voltadas para a aplicação de um código mandatório de observação, ou de enfrentar exércitos estrangeiros. As armas dos *peacekeepers* são a diplomacia silenciosa, a habilidade negociadora, a capacidade de mediação e não o emprego da força como meio de dissuasão. Muitas vezes, as operações de manutenção da paz chegam a ser criticadas por não reagirem militarmente a determinados eventos no terreno de ação. Isso pode ocorrer com mais frequência com operações que se encontram em situações para as quais não estão legalmente autorizadas ou operacionalmente capacitadas.

15- Em operações mais recentes, os mandatos passaram a abranger, de forma mais consistente, o aspecto da proteção humanitária, sobretudo em países anfitriões carentes de uma infraestrutura adequada ou onde campeiam o banditismo e a prática do saque. Essa realidade levou a uma revisão do conceito do uso da força, a partir de 1973, quando se passou a interpretá-la como permitindo tanto a autodefesa quanto a remoção dos obstáculos que se interpusessem ao cumprimento da missão. Tal desenvolvimento se, por um lado, responde às

novas demandas impostas às operações de manutenção da paz, mormente na prestação de ajuda humanitária em conflitos internos, por outro, pode comprometer a imagem de imparcialidade da operação perante a população local e as partes antagônicas.

16- Também é fundamental que as partes no conflito tenham absoluta confiança na imparcialidade das operações de manutenção da paz. Do contrário, a ONU tem condições de atuar como elemento capaz de contribuir para o equacionamento pacífico da contenda. A erosão dessa confiança pode gerar, a exemplo do que sucedeu no Líbano, em 1983, e na Somália, em 1994, uma espiral de violência que leva à deteriorização das condições de segurança dos *peacekeepers* e dificulta o cumprimento do mandato aprovado pela ONU. Tal fato, ademais, pode expor a operação às críticas da mídia e da opinião pública internacionais, cujas reações poderiam induzir governos nacionais a reverem suas posições sobre o assunto.

17- Outro aspecto relevante é o de que a composição das operações de manutenção da paz precisa refletir o verniz multinacional das Nações Unidas. É a regra não-escrita do secretariado da organização que nenhum país contribuinte pode contar com efetivos nacionais cujo somatório seja superior a um terço do total da força mobilizada na operação. Durante o período da guerra fria, procuravam-se, além disso, utilizar contingentes militares de potências menores ou de países neutros e afastados, geográfica e politicamente, do conflito. Mesmo assim, foram observadas algumas contribuições de pessoal procedente das superpotências *Uniso*/Guerras no

Oriente Médio e Unef-II/Guerra do Yon Kippur, entre outros exemplos), para demonstrar a cooperação que existia entre os blocos antagônicos.

18- É importante assinalar que o caráter voluntário da participação dos países contribuintes de pessoal nas operações de manutenção da paz implica, de um lado, a aceitação do desligamento, por parte da ONU, dos voluntários cedidos, após a conclusão de seus turnos de serviço, e, de outro, o requisito de anuência prévia do Estado de origem para incorporação de contingentes a operações de paz.

Aspectos Operacionais

19- Os eventos que culminaram com o fim da guerra fria levaram a um crescimento do papel atribuído às Nações Unidas para conduzir o processo de operações de manutenção da paz. Essas modalidades de intervenção, lastreadas no consentimento das partes, na imparcialidade e na não-violência foram-se multiplicando- mais de 20 operações no período de 1988-1995- e passaram a ter seus mandatos ampliados, para abranger as novas demandas de assistência procedentes dos países anfitriões. Muitas das operações deixaram de ser meras medidas provisórias, destinadas a impedir a retomada das hostilidades e a ganhar tempo para a concertação política- características marcantes durante o período da guerra fria.

20- Numa tentativa de racionalização, muitos estudiosos passaram a tentar classificar as operações de manutenção da paz em dois grupos, de acordo com os mandatos aprovados pela Conselho de Segurança ou pela

Operações tradicionais (ou de primeira geração)

-suas atividades envolvem mormente a supervisão de cessar-fogo, tréguas e áreas desmilitarizadas, bem como de contenção de infiltrações;

-a composição limita-se a contingentes militares;

-atores identificáveis; ONU, países contribuintes, de tropa e partes no conflito

-mandatos são raramente modificados.

Operações multifacetadas (ou de segunda geração)

suas atividades envolvem o monitoramento de complexos acordos de paz ou equivalentes.

a composição é bem variada: civis(especialistas em assuntos relativos a direitos humanos, administração pública, assistência humanitária, etc) policiais (serviços associados ao monitoramento das pessoas incumbidas de aplicar a lei e a ordem) e militares;

atores atomizados: ONU, países contribuintes de pessoal partes no conflito; ONGs, organismos internacionais, mídia etc.

os mandatos sofrem alterações freqüentes.

Assembleia Geral da ONU.

21- É interessante realçar que os dois movimentos que induziram a uma ampliação dos mandatos e do número das operações de manutenção da paz são, até certo ponto, contraditórios entre si: por um lado, com o esvaziamento das rivalidades ideológicas, muitos conflitos alimentados pelo antagonismo Leste-Oeste puderam ser resolvidos ou estão em vias de serem equacionados mediante a celebração de acordos de paz, em iniciativas que militam em favor da redução do nível de violência no mundo (Namíbia, Camboja, Angola, Saara Ocidental, Moçambique, El Salvador, Nicarágua e Guatemala, entre outros exemplos). Por outro lado, o desmembramento da União Soviética, a extinção do Pacto de Varsóvia e a eclosão de tensões adormecidas em Estados isolados geraram um aumento de violência em algumas regiões, alimentadas, sobretudo, por movimentos de afirmação étnica, o que resultou na necessidade de criação de novas operações, pelas Nações Unidas, para tentar um possível enca-

minhamento pacífico de contendas de natureza essencialmente interna(antiga Iugoslávia, Ruanda, Somália, Georgia, África do Sul e Tadjquistão, entre outros exemplos).

22- É importante distinguir as operações de manutenção da paz, conduzidas pelas Nações Unidas, das forças multinacionais autorizadas pela ONU (iniciativas executadas pelos Estados membros, sem contar necessariamente com a anuência das partes, e implementadas fora do controle operacional das Nações Unidas), bem como das forças de intervenção levadas a cabo por países em bases individuais ou em conjunta, sem o endosso da ONU. Tampouco devem ser confundidas com as operações de imposição da paz, implementadas ao abrigo do artigo 42 e seguintes (capítulo VII) nem com os regimes de sanções (embargos e boicotes envolvendo, às vezes, o deslocamento de navios de guerra-Haiti, antiga Iugoslávia-para zelar pelo cumprimento das sanções impostas).

Questões Financeiras

23- Um problema prático que tem surgido no âmbito da implementação de operações de manutenção da paz refere-se a seu financiamento. São elas custeadas, basicamente, com recursos angariados compulsoriamente junto aos Estados membros, com base no princípio da responsabilidade coletiva previsto no artigo 17 da Carta de San Francisco. Esses recursos são depositados numa conta em separado do orçamento regular das Nações Unidas.

24- O princípio da responsabilidade coletiva é aplicado mediante a adoção de uma escala especial, que, introduzida em 1973, vem sendo utilizada desde então para ratear as despesas incorridas. A responsabilidade especial dos membros permanentes do Conselho de Segurança e a capacidade de pagamento dos demais Estados membros da organização são levadas em consideração na fórmula para o cálculo da quota devida por cada um deles. Nenhuma das escalas substitutivas aventadas até o momento logrou reunir o consenso obtido quando da aprovação da escala de 1973, embora os grandes contribuintes estejam cerrando fileiras para rever em seu benefício o sistema de pagamento em vigor.

25- É importante ressaltar que apenas seis países (Estados Unidos, Alemanha, Japão, Reino Unido, França e Rússia) respondem por 80% dessas contribuições compulsórias. De tal forma, a solvência das iniciativas da ONU nesse campo está intimamente vinculada à manutenção em dia dos compromissos financeiros desses países com a Organização.

26- A magnitude do problema financeiro pode ser mais bem ava-

liada quando se observa que, em 1987, havia cinco operações em andamento, com o emprego de dez mil homens e um orçamento anual de US\$ 233 milhões, ao passo que, em 1994, havia 16 operações funcionando, com no emprego de aproximadamente 80 mil homens e um orçamento anual de US\$ 3,6 bilhões. Este último

dado contrasta com o valor do orçamento regular da ONU, que gira em torno de US\$ 2 bilhões (válido por dois anos), mostrando, ao mesmo tempo, a excessiva centralização de recursos financeiros em operações de manutenção da paz, em detrimento de uma melhor exploração das outras atividades da organização.

Participação do Brasil

27- Do ponto de vista do governo brasileiro, os desenvolvimentos recentes, no que tange às operações de manutenção da paz, exigem cautelosa consideração. Se, por um lado, tais iniciativas são importantes para a superação de situações conflituosas, muitas vezes antigas, complexas e delicadas, resulta fortalecida, por outro, a convicção de que seu uso excessivo e indiscriminado, como uma forma de panacéia para todos os males do mundo, poderá comprometer a utilidade prática desse instrumental de intervenção. As operações de paz devem ser consideradas instrumentos secundários, que podem ser eficazes na promoção da paz apenas enquanto forem observados elementos essenciais de sua definição clássica: consentimento das partes, imparcialidade, não-violência e participação voluntária. A fadiga atribuída às operações de manutenção

da paz decorre mais, e principalmente, da conscientização da opinião pública e dos países membros de que as mesmas não podem servir de substituto ao sistema de segurança coletivo previsto na Carta de San Francisco, do que de uma eventual perda de sua serventia como modalidade de intervenção multilateral consentida, em favor do encaminhamento pacífico das contendas.

28- O governo brasileiro vem examinando as diversas modalidades existentes para otimizar sua participação em operações de manutenção da paz, levando em consideração a disponibilidade de recursos financeiros, materiais e humanos, assim como aspectos legais e de segurança pessoal. As contribuições brasileiras compreendem pessoal militar, cedido pelas três formas singulares, sob a coordenação do Estado-Maior das Forças Armadas; policiais,

cedidos pelos Estados e Distrito Federal, sob a coordenação da Inspeção Geral das Polícias Militares do Ministério do Exército; e civis, cedidos pelos diferentes poderes, à luz das necessidades funcionais identificadas pela ONU. O escopo dessas contribuições reflete a disposição de todos os níveis dos poderes constitucionais e das unidades da Federação de colaborar com o governo no cumprimento do artigo 4 da Carta Magna e das obrigações internacionais do Brasil como membro fundador da Organização das Nações Unidas. Nos últimos anos, o Brasil enviou cerca de 600 militares, 200 policiais militares e 100 civis para servir em 11 operações na América Central, na África e na Europa.

29- É interessante relacionar as diferentes missões de observação e forças de paz de que o Brasil já tomou ou está tomando parte:

- I) Comitê Especial dos Bálcãs (UNSCOB);
- II) Primeira Força de Emergência (UNEF-I);
- III) Força de Segurança na Nova Guiné Ocidental (UNSF);
- IV) Operação do Congo (ONUC);
- V) Missão do representante Especial do Secretário-Geral da ONU na República Dominicana (DOMREP);
- VI) Grupo de Observação entre Paquistão e Índia (UNIPOM);
- VII) Força de Paz em Chipre (UNFICYP);
- VIII) Grupo de Observação na América Central (ONUCA);
- IX) Missões de Verificação em Angola I,II,III (UNAVEM);
- X) Missão de Observação em El Salvador (ONUSAL);
- XI) Missão Transitória da ONU em El Salvador (MINUSAL);
- XII) Missão de Observação entre Uganda/Ruanda (UNOMUR);
- XIII) Operação em Moçambique(ONUMOZ);
- XIV) Missão de Verificação dos Direitos Humanos na Guatemala (MINUGUA);
- XV) Força de Proteção na Bósnia-Herzegovina (UNPROFOR);
- XVI) Força para a Restauração da Confiança na Croácia (UNCRO);
- XVII) Força de Deslocamento Preventivo ((UNPREDEP);

30- Por trás desse já tradicional engajamento em operações de paz está uma postura clara e precisa, por parte do governo brasileiro, em relação a assuntos afeitos à paz e segurança, no âmbito das Nações Unidas. O Brasil tem, entre seus principais objetivos, a democratização do Conselho de Segurança, a fim de aprofundar sua representatividade, legitimidade e efetividade, num mundo composto agora por quase 190 países. Ao mesmo tempo, procura valorizar a

competência residual da Assembléia-Geral em matéria de aprovação dos orçamentos das operações de manutenção da paz ou do refinamento dos conceitos de peacekeeping, peacemaking, peacebuilding e peace enforcement, à luz do exercício de reflexão desencadeado pelo documento do secretário-geral da ONU intitulado "Agenda para a paz", de 1992.

31- Por outro lado, os delegados brasileiros nas Nações Unidas têm buscado realçar os aspectos sócio eco-

nômicos que motivam o surgimento de muitos conflitos e impedem a efetiva consolidação da paz, bem como vêm advogando a necessidade de que as discussões sobre a revisão dos mecanismos de segurança coletiva sejam realizadas com base em critérios de transparência, representatividade e juridicidade. Entre outros resultados alcançados, o Brasil já conseguiu fazer aprovar, aliando-se ao Grupo dos 7, o documento intitulado uma "Agenda para a paz".

Conclusões

32- As operações de manutenção da paz foram idealizadas para preencher uma lacuna da Carta de São Francisco, em uma época em que o recurso aos mecanismos do sistema de segurança coletiva previstos no capítulo VII estava tolhido pelo clima de confrontação existente no mundo, dividido entre dois blocos antagônicos. As operações que tiveram maior êxito foram aquelas que não apenas contaram com o consentimento das partes e com mandatos claros e objetivos, mas também que lograram desempenhar suas tarefas com imparcialidade e não-violência. Essa realidade mostra que o Conselho de Segurança ou a Assembléia-Geral, embora motivados por objetivos meritórios, não podem fazer tábula rasa das condições subjacentes aos conflitos para enviar missões de observação ou forças de paz em qualquer cenário conflituoso. Tais iniciativas, ademais, não podem ser encaradas como um substituto ao sistema militar de segurança coletiva desenhado pela ONU em 1945 e que nunca chegou a funcionar na realidade.

33- É preciso que, cômicos das limitações de atuação das operações de manutenção da paz, os Estados membros das Nações Unidas realizem um exercício de reflexão sobre os meios de enriquecer o repertório de instrumentos disponíveis naquela organização para agir no campo da paz e segurança internacionais. A ONU tem explorado algumas opções, para cuja evolução o Brasil deve estar atento, de modo a evitar manipulações indevidas: recorrer aos organismos regionais, uma iniciativa que dependeria da compatibilidade de atividades entre as cartas dos organis-

mos regionais e a Carta de São Francisco em matéria de segurança; aperfeiçoar o esquema de autorização para a realização de intervenções por Estados membros, em nome da ONU, associadas eventualmente a posterior deslocamento de missões de observação ou forças de paz; e tornar pelo qual os países indicariam antecipadamente os contingentes e equipamentos que estariam em condições de ceder à organização, mediante consulta prévia. É forçoso reconhecer que, devido à exigência de vultuosos recursos, unicidade de comando e controle, maior uniformidade de procedimentos e equipamentos mais homogêneos, a ONU; não está apta a conduzir, no momento, operações de imposição da paz ou missões afins em larga escala.

34- O Brasil não pode, nem deve ficar à margem do processo de discussão em curso, por haver, no atual panorama internacional, oportunidades para o aperfeiçoamento dos princípios e mecanismos que presidem o relacionamento das nações no campo da paz e segurança. Graças a seu nível de desenvolvimento, sua irradiação diplomática, que o transforma num ator universal, e sua capacidade de adaptação às novas exigências de segurança da comunidade internacional, nosso país é dotado das credenciais necessárias para exercer influência positiva a serviço do enriquecimento de um debate multilateral que se afigura dos mais fascinantes neste final de século.

***Embaixador José Maurício Bustani**

**Chefe do Departamento
de Organismos Internacionais.
Ministério das Relações
Exteriores Brasil**

El secretario general de las



Naciones Unidas:



Fortalecimiento de su autoridad internacional

Edgar Camacho Omiste *

En los meses recientes se han conocido varios estudios que analizan la adecuación de las Naciones Unidas, y por tanto de la Secretaría General, a la nueva realidad internacional, unas veces examinando el tema desde la perspectiva política y, otras, con una visión de asesoría independiente, o desde el punto de vista académico.

Algunos datos y comentarios de este breve artículo han sido tomados de dichas fuentes.

1. Como es generalmente conocido, la **Secretaría de las Naciones Unidas es uno de los cinco órganos principales de la organización mundial** (ya que el Consejo de Administración Fiduciaria prácticamente ha dejado de operar al concluir el proceso de descolonización). Así lo establece la Carta de San Francisco y la experiencia de cincuenta años de vida institucional.

El secretario general desempeña la más alta función administrativa de la organización y tiene a su cargo tareas de enorme responsabilidad.

Dentro del marco jurídico original, la más alta función

administrativa de la realidad histórica.

Dentro del marco jurídico original, su papel político ha variado de conformidad con las circunstancias de la realidad histórica.

Para garantizar el carácter internacional de quienes asumen las funciones de este órgano principal, la Carta exige al secretario general, y al equipo profesional que le colabora, mantener independencia respecto de los gobiernos o de otras autoridades externas a la organización. A su vez, los Estados miembros se han comprometidos a respetar el carácter exclusivamente internacional del secretario general y del personal y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones.

2-Esas funciones son múltiples y de gran alcance. El secretario general administra los programas y las políticas fijadas por los otros órganos principales. Su labor es tan variada como la lista de los problemas que examinan las Naciones Unidas.

Puede clamar la atención del Consejo de Seguridad respecto de cualquier asunto que, en su opinión, ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales e interponer sus buenos oficios para contribuir a resolver las controversias entre los Estados; participa en las reuniones de la Asamblea General y de los otros órganos, tiene a su cargo las tareas de la cooperación internacional; organiza conferencias intergubernamentales sobre problemas jurídicos, económicos y sociales prepara estudios sobre

temas como los derechos humanos, el desarme y el desarrollo, tiene a su cargo la traducción de discursos y documentos y los distribuye a los medios de comunicación.

A partir del año de 1945 el Secretario General ha ido asumiendo funciones adicionales en un amplio espectro de actividades. Por ejemplo, la verificación de hechos en la vida internacional, la mediación en disputa entre Estados, respondiendo rápidamente en las crisis en las que la dinámica de los acontecimientos hubiera llegado a situaciones sin salida. El Secretario General juega un papel fundamental en el establecimiento y la composición de las fuerzas de mantenimiento de la paz, así como en la supervisión de su despliegue y operaciones.

Sus informes e iniciativas son objeto de cuidadoso estudio por parte de los gobiernos y tienden a encontrar nuevos caminos de entendimiento y cooperación. En los años recientes han sido especialmente importantes la "Agenda para la Paz" y "Un Programa para el Desarrollo", documentos que han servido de base para orientar muchas de las actividades de la organización.

Tradicionalmente, la dedicación de la Secretaría ha estado más orientada hacia los problemas políticos, lo cual ha originado la insatisfacción de un grupo grande de países y la demanda por un papel mucho más activo de la Secretaría en materia económica y social, ya que parece obvio que la seguridad internacional no podrá asegurarse plenamente mientras persistan las enormes desigual-

dades e injusticias que agobian a cuatro quintas partes de la humanidad.

También se ha propuesto un papel más activo del secretario general en la coordinación de las actividades de los organismos especializados del sistema internacional, pero es poco lo que ha pedido lograrse en esta materia, ya que prevalece un fuerte espíritu de descentralización e independencia en la mayor parte de las entidades internacionales, especialmente en el Banco Mundial y el grupo de instituciones de Bretton Woods.

3. En la historia de las Naciones Unidas, han sido Secretarios Generales seis distinguidas personalidades:

El primeiro secretário general fue Trygve Lie, nacional de Noruega, quien ejerció funciones del 2 de febrero de 1946 al 10 de noviembre de 1952. Le sucedió Dag Hammarskjöld, de Suecia, del 10 de abril de 1953 al 18 de septiembre de 1961, fecha en que murió en cumplimiento de una misión de paz en el Congo, estando en ejercicio de sus funciones. Luego tuvieron a su cargo la Secretaría General U. Thant, de Burma, (ahora Myanmar), a partir del 3 de noviembre de 1961 hasta 3 de diciembre de 1971; Kurt Waldheim, de Austria, instalado el 22 de diciembre de 1971 hasta el 31 de diciembre de 1981 y Javier Pérez de Cuéllar, del Perú, que inició actividades el 15 de diciembre de 1981 y concluyó el 31 de diciembre de 1991.

Actualmente la Secretaría General está a cargo de Boutros Boutros-Ghali, ex ministro de

Relaciones Exteriores de Egipto, quien asumió el cargo el 1 de enero de 1992 y continúa en el ejercicio de sus funciones.

El período del secretario general es de cinco años, pudiendo ser reelegido por una vez, tal como ha sucedido en todos los casos anteriores.

Aunque no se trata de una norma escrita, se ha evitado designar a un ciudadano de alguno de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad y desde 1961 se procura una rotación entre las diversas regiones geográficas.

4-En un nivel jerárquico inmediatamente inferior al secretario general se encuentran 12 subsecretarios generales distribuidos entre la Oficina Ejecutiva del secretario general, el Departamento de Administración y Gerencia; la Oficina de Servicios de Supervisión Interna; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; el Departamento de Servicios de Gerencia y Apoyo al Desarrollo; el Departamento de Económica y Social y Análisis Político; la Oficina de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible; la Oficina de Asuntos Legales; el Departamento de Asuntos Políticos; el Departamento de Asuntos Humanitarios; y una Subsecretaría temporal, a cargo de la Celebración del 50 aniversario de la ONU.

La secretaría está constituida por un equipo de personal internacional de 25 mil hombres y mujeres que trabajan en la Sede de Nueva York y las oficinas de Ginebra y Viena, sino

también a los expertos técnicos y asesores con sede en distintos lugares, como los funcionarios de la *Cepalc* en Santiago de Chile. No comprend al personal del Programa de las Naciones Unidas para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ni a otros varios miles de funcionarios distribuidos alrededor del mundo.

Si se incluye a los principales organismos internacionales especializados la cifra se eleva a más de 51 mil personas.

A ellos se agregan otras 70 mil al servicio de las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, en las operaciones dispuestas por el Consejo de Seguridad.

La carta establece que la consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio, es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. La carta enfatiza también sobre la necesidad de que en la contratación de personal se tenga en cuenta la más amplia representación geográfica posible.

Las cifras de personal parecen muy altas y han sido objeto de fuertes críticas. Sin embargo, no debería olvidarse que las Naciones Unidas tienen la misión de atender múltiples problemas de una población mundial de más de 5 mil millones de personas, distribuidas en 185 Estados.

El problema no está, por tanto, en el número, sino en la eficiencia de la organización.

La influencia de las potencias más fuertes ha sido grande para ocupar los principales cargos de la organización y en

ciertos casos, inclusive algunos gobiernos han otorgado subsidios especiales a los funcionarios de su propia nacionalidad en funciones internacionales, lo cual ha sido objeto de fuertes críticas.

5-Cada dos años la Asamblea General aprueba el presupuesto ordinario por programas de las Naciones Unidas.

La fuente principal de recursos con destino al presupuesto ordinario son las contribuciones de los Estados miembros, con arreglo a una escala de cuotas determinadas por la Asamblea con el asesoramiento de una Comisión de Cuotas.

El criterio fundamental que sirve de base a la escala de cuotas es la capacidad real de pago de los Estados miembros. La Asamblea ha fijado un máximo del 25 por ciento y un mínimo del 0.01 por ciento del presupuesto para cualquier contribuyente.

El principal contribuyente es Estados Unidos con el 25 por ciento (en la primera etapa de vida de la ONU elegió a financiar hasta el 50 por ciento), seguido por Japón con 15.65 por ciento; Alemania 9.6 por ciento; Reino Unido 5.32 por ciento; Francia 6.42 por ciento; y Rusia 4.27 por ciento; Entre los países llamados en desarrollo, China (miembro permanente del Consejo de Seguridad) contribuye con el 0.74 por ciento; Brasil 1.62 por ciento; Argentina 0.48 por ciento; y Bolivia, al igual que otros ochenta y siete países del tercer mundo, con el 0.01 por ciento.

El presupuesto ordinario al

que se aplican estas cuotas comprende los gastos vinculados con los programas sustantivos, el apoyo a los programas y las actividades administrativas de la organización.

Aparte del presupuesto ordinario, también se asignan cuotas a los Estados miembros para sufragar los gastos de las Fuerzas de las Naciones Unidas en misiones de mantenimiento de la paz. Adicionalmente, muchas actividades de las Naciones Unidas se financian mediante contribuciones voluntarias no incluidas en el presupuesto ordinario. Esos programas y fondos comprenden el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y otros cuya administración se encuentra también bajo la autoridad del secretario general.

El presupuesto de gastos de las Naciones Unidas para el año de 1994, excluyendo las agencias especializadas, alcanzó un total de 8.3 miles de millones de dólares americanos. De esa suma, el presupuesto ordinario representaba 1.3 miles de millones y las operaciones de mantenimiento de la paz 3.3 miles de millones. El resto se ha orientado a actividades y programas respaldados con contribuciones voluntarias y consecuencia, esos montos han significado menos de 2 dólares anuales por persona a nivel mundial, suma que podría compararse, por ejemplo, con los gastos en armamento que representan 150 dólares por

persona.

Con fines comparativos se ha dicho, por ejemplo, que sólo la población de Nueva York gasta en adornos florales más de 6 mil millones de dólares por año.

De manera que tampoco el problema reside propiamente en los costos de funcionamiento de la organización, sino más bien en la racionalidad de los gastos.

La participación de algunos países con un porcentaje alto del presupuesto de gastos de la ONU, les ha elevado a ejercer una mayor influencia en las decisiones de algunas instancias, razón por la cual se ha propuesto también reducir a un 10 por ciento el monto máximo de aportes por país, pero tal iniciativa todavía no ha recibido el respaldo suficiente, pues, también significaría un mayor aporte de prácticamente todos los demás Estados.

6. El liderazgo colectivo de las Naciones Unidas requiere de una voz con especial autoridad. El Secretario General, a partir de la alta posición que ocupa, tiene que proyectar una imagen internacional de sólida presencia moral, estímulo intelectual y habilidad organizativa capaz de sostener la credibilidad y la efectividad de la organización mundial.

El Secretario General debería ser un coordinador de todo el sistema y ser reconocido y respaldado en tal calidad por los diferentes organismos internacionales. La opinión pública y los gobiernos de los países miembros deberían ver en el Secretario General la persona que defiende, trabaja y encarna

los principios e ideales de la organización.

Por todo ello, la reforma de la Secretaría debería constituir uno de los asuntos más importantes en el proceso de la reforma de las Naciones Unidas, y no constituir un área que recibe menos atención que las otras.

No debería perderse de vista que si el secretariado es insuficiente desde el punto de vista técnico, está probamente dotado de personal capacitado, o mal organizado, la efectividad de un gran número de actividades de las Naciones Unidas sufrirá de manera correspondiente.

En muchos aspectos, el rendimiento de la Secretaría se ha visto disminuido por el crecimiento a través del tiempo del número de personas y la superposición entre los departamentos y oficinas, así como por la cantidad de funcionarios de alto nivel que informan directamente al Secretario General (en el pasado elegaron a ser 41 los altos funcionarios que dependían directamente de la máxima autoridad).

También se ha sentido preocupación por un claro desbalance geográfico en la asignación de las altas responsabilidades.

Se advierte preponderancia de ciudadanos nacionales de los países industrializados, tanto en los puestos más elevados, como en los demás.

Según algunos estudios elevados a cabo sobre el tema, el paso más importante que debería haberse tomado en relación con la Secretaría es el establecimiento de la posición de Secretario General Alternativo. En respaldo de esta iniciativa se ha

dicho que las grandes organizaciones, como un gabinete presidencial o las mayores empresas de negocios, no podrían funcionar coherentemente sin señalar claramente quien es la segunda persona de la jerarquía administrativa.

Es cierto que el Secretario General corrientemente se encuentra abrumado por las responsabilidades de su cargo, carece de un reemplazante inmediato al que pueda asignar la continuidad de tales responsabilidades, y que, al presente, nadie puede ser delegado para tomar el comando de la Secretaría si el titular está ausente o elega a estar incapacitado por enfermedad.

Sin embargo, las propuestas formuladas para la creación del puesto de Secretario General Alternativo siempre se han enfrentado a la susceptibilidad de que la persona a cargo de ese segundo lugar pudiera desarrollar una relación directa con las potencias de mayor influencia, así como sobre el personal de la Secretaría, y usar ese respaldo para desafiar la autoridad del secretario general, con el consiguiente desmedro de la imagen política indispensable para el buen ejercicio del cargo.

El año de 1958, la Unión Soviética, con el apoyo de Francia (entonces bajo la Presidencia del general De Gaulle), intentó disminuir el poder del Secretario General mediante una propuesta para la creación de la llamada "troika" que tendía a reemplazar a un solo Secretario General por tres funcionarios de igual jerarquía que actuaran de acuerdo y representaran a

naciones no comprometidas ni con el bloque occidental ni con el soviético. Si tal propuesta hubiese sido aceptada, las iniciativas de los miembros de la "troika" (Secretarios Generales) hubiesen estado sometidas a un procedimiento de veto, con efectos parecidos a los que tuvo que enfrentar el Consejo de Seguridad en tiempos de la guerra fría.

Probablemente fue muy positivo que dicha propuesta no elegara a prosperar.

De otro lado, los intereses políticos y burocráticos que pueden resultar afectados en un proceso de reorganización integral son muy grandes y hacen más difícil su ejecución.

Asimismo es necesario cuidar que las medidas para consolidar el manejo y la administración, así como para mejorar la coordinación y el control, no terminen convirtiéndose en un instrumento de unos pocos Estados muy poderosos para ejercer una mayor e indebida influencia política sobre el trabajo diario de la organización.

Algunos cambios elevados a cabo durante los últimos años en la Secretaría coincidieron con la tendencia preponderante de fortificar el papel de los organismos de Bretton Woods en el área económica y replegar a las Naciones Unidas a las cuestiones políticas y sociales.

Esa tendencia coincidió con la eliminación de importantes unidades en el área económica de la Secretaría, incluyendo materias vitales como las relativas a corporaciones internacionales y tecnología. Inclusive algunas de esas unidades habían sido creadas por

la Asamblea General a partir de iniciativas tomadas por los países del sur. La mayoría de las delegaciones coincide en que los recortes presupuestarios no deberían afectar la capacidad de la Secretaría para actuar en el área económica, ni disminuir su capacidad de elevar a cabo análisis e investigaciones independientes.

Entre las cuestiones que parece indispensable resolver para procurar un mejor funcionamiento de la Secretaría se encuentra la situación financiera de la entidad, el tema del financiamiento de las operaciones para el mantenimiento de la paz, la planificación de las tareas futuras, el establecimiento de adecuados sistemas de evaluación de los trabajos y administración, así como la regularización de las contribuciones de los países miembros.

En relación con el personal hace falta mejorar desarrollo de la carrera y el entrenamiento adecuado de cuadros administrativos y técnicos, así como resolver la excesiva proliferación de documentos y de gastos, que elevan injustificadamente los costos operativos.

A la crítica de que las Naciones Unidas se han convertido en una enorme fábrica de documentos que nadie lee se ha respondido diciendo que verdaderamente hace falta encontrar una solución a esa indebida proliferación de papeles, pero que en cuanto al volumen físico de los materiales empleados, podría mencionarse que la edición dominical de un solo día del New York Times, consume mucho más material que los docu-



mentos emitidos a lo largo de todo un año por las Naciones Unidas alrededor del mundo.

7. ¿Cómo resolver la crisis financiera?

No sería realista esperar, en un futuro próximo, incrementos el aporte financiero de los Estados para los programas de las Naciones Unidas. Pero, con toda seguridad, una política de racionalización de los gastos y la puesta en marcha de adecuados mecanismos de control y evaluación permitirían un manejo más eficiente de los recursos disponibles.

Varias comisiones independientes han señalado, además, que, si los gobiernos cumplirán con el pago puntual de sus obligaciones financieras, las dificultades de las Naciones Unidas en materia de recursos financieros serían sensiblemente menores. En efecto, se estima que las obligaciones vencidas y no pagadas son muy superiores a 500 millones de dólares por año, aproximadamente la cuarta parte del presupuesto ordinario, monto que según esos informes independientes, no podría ser suportado por ninguna organización, ni gubernamental ni privada.

9. La Reforma de las Naciones Unidas y de la Secretaría.

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial el sistema internacional ha experi-

mentado enormes transformaciones.

El proceso de descolonización ha dado lugar al surgimiento de más de un centenar de nuevos países: el desarrollo de la ciencia y la tecnología ha elevado a la globalización de la economía y la política de los pueblos. El final de la guerra fría y explosión de grandes y pequeños nacionalismos y reivindicaciones étnicas y culturales, el desarrollo de la informática y la robotización: los graves daños ocasionados a la ecología y al medio ambiente en todas partes del mundo; el aumento del consumo de estupefacientes y el tráfico ilegal que genera; el crecimiento de la población mundial y el aumento de la desocupación y la pobreza plantean nuevos desafíos a esta generación.

Esos y otros problemas han llegado a convertirse en preocupación común de la humanidad, ya que su atención y soluciones dependen de la posibilidad de elevar adelante acciones colectivas a nivel universal, coordinadas por una entidad de gran alcance, en ejercicio de un papel activo que corresponde asumir con oportunidad a las Naciones Unidas.

En esa perspectiva se han propuesto reformas importantes a las Naciones Unidas, incluyendo el fortalecimiento de la Asamblea General, la ampliación del Consejo de Seguridad, la creación de nue-

vos órganos para atender los problemas económicos y sociales y otras importantes materias, entre las cuales se encuentra la adecuación de la Secretaría General a ese nuevo cuadro internacional.

El año 1995, año del quincuagésimo aniversario de la creación de las Naciones Unidas fue presentado como una excelente oportunidad para moverse decididamente en tal dirección. Algo se ha avanzado, pero todavía queda mucho por hacer. Ojalá que la toma de conciencia sobre la vorágine de los acontecimientos en la vida contemporánea contribuya a configurar en los gobiernos y la opinión pública internacional una visión oportuna y realista de la situación presente y haga posible el encuentro de soluciones de gran alcance en beneficio de los altos intereses de todos los pueblos y todos los seres humanos.

Fortalecer la autoridad moral y técnica internacional de la Secretaría General debería constituir uno de los medios para alcanzar los objetivos superiores de la organización.

New York, 31 de julio de 1995.

Edgar Camacho Omiste

*Embajador, ex-Ministro de Relaciones Exteriores. Actualmente representante Permanente de Bolivia ante las Naciones Unidas.

Bibliografía

- COATE, Roger A. U.S. Policy and the Future of The United Nations. A Twentieth Century Fund Book.
- ERSKINE, Childers with URQUHART, Brian. Renewing the United Nations System. N.Y. 1994.
- INDEPENDENT WORKING GROUP. The United Nations in its Second Half-Century. Report on the Future of the United Nations. Ford Foundation. New York, 1995.
- ROBERTS, Adam & KINGSBURY, Benedict. Presiding Over a Divided World: Changing UN Roles, 1945-1993. International Peace Academy.
- SOUTH CENTER. The United Nations at a Critical Crossroads. Time for the South to Act. Geneva, 1992.



Un Caso importante de establecimiento y construcción de la paz

Luis Alberto Padilha¹



1-Introducción

Los conceptos de mantenimiento de la paz ("peace keeping") y de imposición de la paz ("peace enforcement") han adquirido una nueva dimensión gracias al fin de la guerra fría y de la estructura bipolar del sistema internacional.

La acelerada transformación del sistema mundial en la década presente está dando lugar a la presencia de Naciones Unidas en misiones de mantenimiento de la paz y de imposición de la paz que son cada vez más numerosas e importantes y que hubiesen sido imposibles en la época del conflicto Este-Oeste. De la guerra del Golfo e la guerra de los Balkanes pasando por las misiones humanitarias en el Kurdistan, Somalia o Ruanda, es evidente que la intervención de los *cascos azules* se hace de más en más necesaria y frecuente. Los fundamentos filosóficos de esta actividad de Naciones Unidas se sitúan en el llamado paradigma realista de las relaciones internacionales cuyos orígenes se ubican a su vez en la teoría del equilibrio del poder y en las ideas de la *realpolitik* que dominaron el pensamiento europeo en materia de relaciones internacionales desde la época de la Santa Alianza y la diplomacia de Metternich hasta la Primera Guerra Mundial.

Por el contrario, los conceptos de hacer - o restablecer la paz - (peace making) y de construcción/consolidación de la paz (peace building) encuentran sus raíces en el paradigma idealista de las relaciones internacionales y en escuelas de pensamiento que van desde el *pacta sunt servanda* de Hugo Grocio hasta de las ideas contemporáneas del presidente Woodrow Wilson de los Estados Unidos. Ambos conceptos se relacionan con el postulado general que sostiene que el derecho internacional es la forma más adecuada para mantener la paz y seguridad internacionales y que, por consiguiente, el papel que Naciones Unidas está llamada a desempeñar tanto en la época presente como en la perspectiva del largo plazo se ubica más en el terreno del arreglo pacífico de las disputas como en la perspectiva del largo plazo se ubica más en el terreno del arreglo pacífico de las disputas - es decir, en el ámbito del capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas - que en el terreno de las acciones aplicables a los casos de agresiones, amenazas o quebrantamientos de la paz (capítulo VII).

En esta ponencia sostenemos que, sin perjuicio de que ambos paradigmas (y ambos capítulos de la Carta a nivel de la acción de Naciones Unidas) están llamados a seguir teniendo una importancia creciente en la reestructuración del sistema internacional hay casos ciertos casos (como los de Centroamérica) que demuestran que la intervención de Naciones Unidas en tareas de restablecimiento y de

construcción de la paz han dado muy buenos resultados. Por lo tanto, es posible afirmar que este es uno de los logros importantes de la organización mundial y una lección que se puede derivar de este logro es precisamente la necesidad de hacer énfasis en este campo, concentrando la atención y los esfuerzos de la comunidad internacional tanto en la necesidad de prevenir conflictos ("early warning") como de fomentar las funciones de Naciones Unidas en materia de restablecimiento y construcción de la paz, entre otras razones porque las misiones de Naciones Unidas en tareas de restablecimiento y/o de construcción de la paz son mucho menos costosas tanto en términos económicos como de pérdida de vidas humanas. Tales casos ejemplares son todos ellos referidos a la forma como el organismo mundial ha participado en la solución de los conflictos armados internos de tres países centroamericanos, a saber Nicaragua: El Salvador y Guatemala.

2-El paradigma realista y los conceptos de mantenimiento de la paz e imposición de la paz.

Como sabemos, el significado de los conceptos de mantenimiento e imposición de la paz (o "pacificación") se relaciona tanto con las decisiones del Consejo de Seguridad como con el uso de fuerzas armadas al servicio de Naciones Unidas. Así, el tradicional "peace keeping" o mantenimiento de la paz es el término que normalmente se ha empleado para describir o referirse al trabajo que hacen los *cascos azules* y sus alcances se limitan -

por lo general- tanto a la separación de partes contendientes como al establecimiento de zonas de contención o "tampón" a fin de mantener un alto al fuego y evitar la confrontación de dos ejércitos enemigos. En su "Agenda para la Paz" Boutros Ghali define el concepto como .." el despliegue de Naciones Unidas en el terreno con el consentimiento de todas las partes involucradas, que normalmente incluye personal militar, policiaco o civil de Naciones Unidas. El mantenimiento de la paz es una técnica que amplía las posibilidades tanto para la prevención como para el restablecimiento de la paz".² De esta manera la presencia de contingentes de Naciones Unidas en lugares como las alturas del Golan, separando se interponen entre los griegos chipriotas y los turcos es el ejemplo clásico de este tipo de intervenciones del organismo mundial.

"Peace enforcement" o imposición de la paz, "pacificación" es un concepto diferente que alude a la utilización de la fuerza para terminar con situaciones de guerra cuando esta se produce en violación a los principios de la carta dando lugar a la aplicación de medidas de seguridad colectiva. El más claro ejemplo reciente de este tipo de operaciones de Naciones Unidas lo constituye la guerra del Golfo. En efecto, en aplicación del artículo 1 de la carta que establece que para mantener la paz y seguridad internacionales las Naciones Unidas pueden tomar "medidas colectivas" para prevenir o *remover* amenazas a la paz, o para *suprimir* actos de agresión otros quebrantamientos de la paz el Consejo de Seguridad aprobó la famosa resolución 678 de octubre de 1990 que da un *ultimatum* a Irak le fijó un plazo (hasta el 15 de Enero de 1991) para que sus fuerzas armadas desalojasen el ter-

ritorio de Kuwait, todo esto con base en las prescripciones de los artículos 39 y 42 del capítulo VII da Carta³. Como Irak no cumplió con lo ordenado por la resolución del Consejo, Naciones Unidas facultó a varios de sus Estados miembros - siendo el más importante dentro de ellos los Estados Unidos- para utilizar a fuerza y hacer salir a las tropas irakis del territorio invadido de Kuwait. Estas decisiones del Consejo pueden criticarse desde diversos ángulos, pero es innegable que las mismas se apegaron a los principios y prescripciones normativas a la carta.

El concepto de "pacificación" mundial o de "imposición de la paz" es pues un concepto que - en última instancia - se hace equivalente de solución militar de conflictos o uso de las fuerzas armadas para imponer decisiones emanadas del Consejo de Seguridad. De allí que el mismo se articule con el concepto de seguridad colectiva y se encuentre estrechamente relacionado con el **paradigma realista**⁴ de las relaciones internacionales. Según el paradigma realista las relaciones internacionales están determinadas esencialmente por el poder el cual a su vez se expresa a través de la fuerza, todo lo cual significa que, para mantener la paz, es indispensable a su vez mantener el *equilibrio de poder* entre las diferentes potencias que participan como actores en el escenario internacional. En esta perspectiva de análisis la agresión sobre Kuwait por parte de Irak - indudablemente - fué percibida como una ruptura del equilibrio regional que era necesario restablecer, además de una violación de los principios de la Carta. Lo anterior significa que tanto la estructura del Consejo de seguridad como la carta misma de la organización mundial - en su capítulo VII - tienen inscritos

intrínsecamente el paradigma realista de las relaciones internacionales, lo cual a su vez se explica históricamente por el fracaso de la Sociedad de Naciones y en su incapacidad para evitar el estallido de la Segunda Guerra Mundial ya que es un hecho cierto que dicha conflagración en buena medida tuvo su origen en la imposibilidad de aplicar medidas de seguridad colectiva ante la ausencia de mecanismos de *enforcement*. La actividad de Naciones Unidas en este campo es pues de tipo "apaga fuegos" ya que está destinada a poner fin a los enfrentamientos armados y detener las hostilidades sin que esto suponga un procedimiento de resolución negociada de conflictos. Se logra pues así una situación de paz negativa (ausencia de guerra o confrontación violenta directa entre dos o más contendientes) pero sin que esta situación (que es valiosa en sí misma porque conlleva evitar la pérdida de vidas humanas y la destrucción del entorno físico y natural) permita garantizar la durabilidad o permanencia de la paz ni tampoco la erradicación de fenómenos de opresión, explotación, pobreza, dominación o en suma violencia estructural que se encuentran en la raíz de muchos conflictos armados y constituyen por tanto las causas de la guerra.

3.El paradigma idealista y los conceptos de establecimiento y construcción de la paz

Pero también el paradigma wilsoniano informa el cuerpo normativo de la "Carta de Agenda para la Paz" es buena prueba de ello, pues en el mismo se desarrolla ampliamente una serie de ideas en relación al papel que la organización mundial

debe desempeñar en lo que concierne al establecimiento de la paz (*peace making*) y a la construcción de la paz (*peace building*).⁵ En ambos casos el énfasis está puesto en la utilización de medios pacíficos para la solución de disputas o lugar a la utilización de procedimientos de negociación y de diálogo que a su vez pueden sustentarse en la participación de Naciones Unidas actuando en gestión de buenos oficios, diplomacia preventiva, mediación o conciliación.

Por otra parte, es fundamental darse cuenta que los conceptos de establecimiento de la paz y de construcción de la paz son conceptos que aluden tanto a la mediación y a la negociación como a las acciones destinadas a erradicar las causas de la violencia sea esta determinada por fenómenos de pobreza y falta de satisfacción de necesidades humanas básicas como por fenómenos de opresión discriminación, dominación y ausencia de libertad política. Por esto, ambos conceptos se relacionan estrechamente con el concepto de - en el sentido que a este término asigna Johan Galtung y el paradigma del *peace research*, ya que en última instancia lo que se busca en los procesos de paz (negociación, conciliación) y en las acciones de construcción de la paz (desarrollo social y humano, democratización, respecto a la diversidad cultural, autonomía, integración) es poner fin a las causas que determinan una situación armada, es decir, eliminar las raíces de un conflicto evitando que vuelva a repetirse en el futuro.⁶ Por ende, tanto las gestiones de buenos oficios del Secretario General como la

diplomacia preventiva al igual que su intervención en tanto que mediador en conflictos armados (internacionales) no sólo es una parte esencial de la Carta de Naciones Unidas que se inscribe con propiedad en el paradigma idealista de las relaciones internacionales, sino que también ha sido uno de los papeles preponderantes desempeñados por el organismo mundial en los años recientes. A continuación nos referimos brevemente al caso de Centroamérica como un ejemplo de la importancia de esta actividad en el trabajo permanente de Naciones Unidas.

4.El caso de Centro América.

Durante la década de los ochenta Centroamérica se encontraba sumergida en la vorágine de la violencia. Conflictos armados internos asolaban países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala y se temía que en cualquier momento el conflicto pudiese escalar dando lugar a la intervención directa de tropas norteamericanas en países como Nicaragua o bien al estallido de hostilidades abiertas entre este último país y sus vecinos Costa Rica y Honduras. La labor mediadora del Grupo Contadora (integrado por México, Colombia, Venezuela y Panamá) contribuyó de manera decisiva a evitar tal escalada bélica, pero el punto de partida del proceso de paz en la región se encuentra en la reunión cumbre de Esquipulas II, celebrada en agosto de 1987, en la cual los cinco presidentes



centroamericanos firmaron el plan de paz propuesto por el presidente costarricense Oscar Arias, que como se recordará le hizo acreedor al Premio Nóbel de la Paz de ese año.

El proceso de negociaciones de paz iniciado por Esquipulas tiene como característica sobresaliente el hecho que los gobernantes centroamericanos se pusieron de acuerdo no sólo para abordar las causas de los conflictos como parte esencial de las negociaciones sino también para proponer la democratización y el desarrollo como medios para la construcción de la paz y, algo fundamental en el planeamiento que aquí presentamos, pusieron de acuerdo para desmandar la presencia de Naciones Unidas como facilitador, mediador, conciliador y agente decisivo-en suma- de los procesos de paz de la región.

Prima facie no pareciera haber mayores novedades en lo antes señalado. Sin embargo, si recordamos que esta decisión soberana de los gobiernos centroamericanos se produce todavía en el contexto de la confrontación Washington-Moscú así como en circunstancias en las cuales la Casa Blanca apostaba dentro del más puro ejercicio de una política exterior basada en la *realpolitik* - por el derrocamiento del gobierno sandinista en Nicaragua y la derrota del FMLN en El Salvador comprenderemos mejor la importancia del proceso de paz abierto por Guatemala en reunión de Esquipulas II. También es novedoso el hecho de apelar a Naciones Unidas para coadyuvar en la solución de los conflictos armados, no sólo porque se salía del esquema regional de la Organización de Estados Americanos (OEA) que hasta entonces había sido un instrumento privilegiado de la política exterior norteamericana, sino sobretudoo

por el hecho de tratarse de un llamado a intervenir en conflictos de naturaleza esencialmente interna. Y que esto se hiciera dos años antes de la caída del muro de Berlín si tiene una importancia considerable, como es evidente.

Pero más novedoso aún resulta el hecho que haya sido precisamente el tipo de medidas que preconiza el capítulo VI de la Carta - y en aquel contexto- el que finalmente haya conducido a la consolidación de los procesos de paz centroamericanos. En efecto, fueron las negociaciones de cumplimiento de los acuerdos hecha por Naciones Unidas así como la democratización de la vida política (a través de procesos electorales transparentes y no fraudulentos) lo que ha permitido el inicio de un importante proceso de restablecimiento y contrucción de la paz en los países centroamericanos.

5.El caso de Nicaragua.

Nicaragua fué el primer país centroamericano que suscribió un acuerdo de paz con los opositores armados, la llamada "contra" que contó con el patrocinio norteamericano. El acuerdo contó con la presencia de una misión especial de observadores de Naciones Unidas (Onuca) encargada de verificar el cumplimiento de los puntos acordados, especialmente en materia de trasiego de armas pero también en lo referente a la desmovilización de la contra y de verificación de la limpieza de las elecciones y del escrutinio electoral (Onuven). Aunque el proceso de contrucción de la paz en Nicaragua todavía enfrenta obstáculos y dificultades, es un hecho importante a destacar tanto el cese del conflicto armado y la

desmovilización efectiva de la llamada "contra" como el hecho que se hayan celebrado elecciones democráticas a principios de 1990 las cuales permitieron la salida del gobierno sandinista y la elección de la actual presidente Violeta Chamorro. Este hecho demuestra fehacientemente que el camino planteado en 1987 por los Acuerdos de Esquipulas (solución negociada del conflicto, democratización, elecciones) era el correcto y no el que - en aquel entonces- se planteaba la administración Reagan del "*roll back whit low intensity war*" o dicho en palabras mas crudas: derrocamiento del gobierno sandinista por la vía armada.

6. El caso de El Salvador.

En El Salvador se inició un proceso negociador a principio de la década a raíz de la célebre declaración franco-mexicana reconociendo al grupo insurgente FMLN como un "interlocutor válido" del gobierno para elevar a cabo negociaciones de paz. Sin embargo las dos reuniones de La Palma y Ayagualo culminaron en ningún acuerdo y no fué sino hasta 1990 que se firmó hasta el 4 de Abril de 1990 el llamado "Acuerdo de Ginebra", contando con la mediación y buenos del secretario general de Naciones Unidas en aquel entonces - Javier Pérez de Cuéllar - que fué posible dar continuidad al proceso de negociaciones que culminó finalmente con los Acuerdos de Chapultepec, firmados en la ciudad de México en Enero de 1991 que se logró iniciar el proceso de contrucción de la paz en El Salvador. Los acuerdos contemplan una serie de medidas destinadas erradicar las causas de la guerra tanto en el terreno socio-económico como político y

el campo de los derechos humanos y la seguridad del Estado. Se desmovilizó un contingente importante de las fuerzas armadas y se creó una nueva policía nacional civil, se realizaron elecciones que permitieron el acceso al Parlamento de algunos antiguos comandantes guerrilleros como parlamentarios y se dieron tierras a los antiguos combatientes de la guerrilla que fueron desmovilizados. Dicho proceso contó con la supervisión permanente de la misión verificadora de Naciones Unidas Onusal, la que aún se encuentra presente sólo que con dimensiones menores y otra denominación.

7. El caso de Guatemala.

El caso guatemalteco ha sido el más difícil de toda la región. El gobierno, bajo la influencia de las fuerzas armadas, se negó sistemáticamente a iniciar negociaciones de paz con los grupos insurgentes agrupados en la "Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca" (URNG) y no fue sino hasta abril de 1990 que se iniciaron las negociaciones directas las cuales aún no han terminado. Sin embargo, se han firmado ya importantes acuerdos de alcance parcial y la etapa inicial del proceso que se había visto detenida debido al agotamiento de la labor conciliadora del obispo católico monseñor Rodolfo Quezada Toruño - fue continuada en una nueva etapa que se abrió en enero de 1994 con la firma del llamado "Acuerdo Marco" para la reanudación de las negociaciones URNG - gobierno. En esta segunda etapa las partes solicitaron la intervención mediadora de Naciones Unidas, quién designó un "moderador" para conducir el proceso.

Es interesante señalar que, a raíz de un nuevo impase que se produce a finales de 1994, la visita del subsecretario general Señor Marrack Goulding, fue decisiva para desbloquear el proceso en febrero del año en curso: se logró recalendarizar el proceso y se espera que en el mes de agosto se pueda firmar el acuerdo final de paz. En el ínterin, Naciones Unidas ha destacado ya misión de más de 300 personas (Minugua) encargada de supervisar el cumplimiento del Acuerdo Global de Derechos Humanos suscrito por las partes en Marzo de 1994. La presencia de Minugua ha venido contribuyendo de manera importante no sólo a la disminución de las violaciones a los derechos humanos sino a fortalecer el proceso de construcción de paz, pues recientemente se han firmado acuerdos sobre temas tan complejos como el de identidad y derechos de los pueblos indígenas, refugiados, y la comisión que investigará violaciones a los derechos de los pueblos indígenas, refugiados y la comisión que investigará violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado. Quedan pendientes temas de negociación llamados substantivos que se refieren a la reconversión de las fuerzas armadas, la situación agraria y socio-económica y las reformas constitucionales así como los llamados temas operativos: cese de fuego, desmovilización y, reinserción de la guerrilla, todo lo cual contará con la supervisión de Naciones Unidas. En suma, se trata de un clásico proceso de *peace making* que será seguido en la postguerra de un complejo proceso

de construcción y consolidación de la paz que estará sometido a la supervisión y verificación de Naciones Unidas.

8. Conclusiones.

Que conclusiones - lecciones - se pueden extraer de los procesos de paz centroamericanos una primera cuestión concierne al problema de la soberanía y la participación de Naciones Unidas en conflictos internos. A nuestro juicio en el caso centroamericano se demuestra que la intervención de Naciones Unidas en conflictos internos es saludable y positiva debido a que su intervención se produjo en procesos de restablecimiento de la paz (y no pacificación), por una parte, y por la otra, se produjo a pedido de las partes involucradas en el conflicto. El efecto de este tipo de intervención es, por tanto, un reforzamiento de la soberanía nacional al contrario de lo que ha ocurrido en otros conflictos violentos como el de Irak, Somalia o la ex Yugoslavia en donde Naciones Unidas intervino en contra de la voluntad de los gobiernos

involucrados, aduciendo razones humanitarias, lo cual de alguna manera se justifica a la luz de los más recientes desarrollos en materia de análisis jurídico sobre el tema de la soberanía⁷ pero en todo caso incurriendo en acciones que siguen siendo "inconvenientes", no solo por razones políticas también a la luz del todavía vigente artículo 2 inciso 7 de Carta de Naciones Unidas.

Una segunda gran lección del caso Centroamericano - que tiene en el uso de los capítulos VI o VII de la Carta en la solución de conflictos - se refiere al hecho que si bien ambos paradigmas de las



relaciones internacionales se encuentran "cristalizados" en la normativa de la carta, es un hecho claro - a luz del proceso de paz analizado- que el paradigma idealista - tan vilipendiado por los realistas partidarios de la visión pragmática y de la *realpolitik* y la utilización de los métodos preconizados por el capítulo VI de la Carta pueden ser tan o más efectivos para la solución el costo de aplicación de medidas de seguridad colectiva que, como en el caso de la guerra del Golfo Pérsico pero también en casos como el yugoeslavo o el somalí han requerido - y están requiriendo todavía- el gasto de sumas astronómicas que el presupuesto de Naciones Unidas no es capaz de suportar. De allí se deriva otra lección : es importantes fortalecer al secretario general insistiendo en la importancia de dotarle de medios económicos y logísticos para llevar a cabo de manera eficaz sus tareas en materia de diplomacia preventiva, mediación y construcción de la paz.

Por último - pero no lo menos importante- los procesos de paz centroamericanos demuestran con claridad que el abordar las negociaciones con el criterio de ir a la raíz de los problemas e conflictos

atacando así las causas de la guerra es una decisión fundamental para lograr acuerdos de paz duradera sobre todo en los conflictos internos. La perspectiva teórica propuesta por Johan Galtung se revela pues de manera muy útil para solucionar - y transformar - aquellos conflictos que tienen sus orígenes en la violencia estructural (opresión, explotación, falta de libertades públicas etc. y por consiguiente, requieren una aproximación desde la teoría de la paz positiva para poder ser superados, ya que de lo contrario se adoptan acuerdos que sólo ponen fin a los enfrentamientos armados lo cual - aunque es valioso dado que se evita el derramamiento de sangre y la destrucción - es insuficiente y a la postre puede dar lugar al resurgimiento de la violencia.

En cuanto a los logros de la intervención de Naciones Unidas en Centroamérica es claro que la misma ha dado frutos positivos en los tres casos examinados. En Nicaragua se recuperó la credibilidad en los procesos electorales, se garantizó el desarme y desmovilización de la contra y se

vigiló el cumplimiento de los compromisos para evitar el trasiego de armas. En los casos salvadoreño y guatemalteco la mediación de Naciones Unidas ha sido decisiva para elegir a los acuerdos de paz, tanto a los acuerdos finales como en el caso de El Salvador como a los acuerdos parciales como ocurre en la situación de Guatemala. En El Salvador Onusall fue un organismo determinante de la credibilidad del proceso de paz y otorgó una garantía efectiva del cumplimiento de los acuerdos. Es imposible pensar que el FMLN se hubiese desmovilizado y entregado su armamento sino se hubiese contado con la presencia de Naciones Unidas en el país. En el caso guatemalteco Minugua está cumpliendo con las mismas tareas y sus frutos se comienzan a ver ya en lo que concierne al cumplimiento del Acuerdo Global de Derechos Humanos.

La expectativa de que este año se firme el Acuerdo final de Paz es bastante razonable y, si se obtiene este logro, será necesario reconocer que el mismo es el fruto tanto de la voluntad de las partes como de la dedicación y el compromiso del secretario general con la causa de la paz en Guatemala.

1. secretario general del Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz (CLAIP) miembro del Iripaz, director de Iripaz y de la revista Estudios Internacionales, profesor de Relaciones Internacionales (Universidad Rafael Landívar) y ex-viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala.

2. Cf. Boutros Ghali. *An Agenda for Peace*, United Nations, New York, 1992, p.11

3. En efecto, el artículo 39 establece que el Consejo de Seguridad "...determinará la existencia de cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión" y sobre esa base deberá "hacer recomendaciones" o "decidir que medidas deban tomarse de acuerdo con los artículos 41 y 42 para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales". Por su parte el artículo 41 se refiere a las medidas

"que no implican la utilización de fuerzas armadas" para hacer efectivas sus decisiones, mientras que el artículo 42 establece que cuando las medidas previstas en el artículo 41 han demostrado ser inadecuadas - a que la se prevea que su utilización "sería inadecuada" - entonces se pueden emplear acciones con fuerzas de aire, mar y tierra para restaurar la paz y la seguridad internacionales.

4. Aunque el paradigma realista tiene sus antecedentes remotos en la obra de Maquiavelo y de Thomas Hobbes, el representante más notable de ésta perspectiva doctrinaria en el campo de las relaciones internacionales es Hans Morgenthau en su obra célebre: *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano GEL, Buenos Aires 1985 (*Politics among nations, The struggle for Power and Peace*, Alfredo Knapp Inc.)

5. En dicho documento se define la diplomacia preventiva como una acción destinada a prevenir el surgimiento de disputas, evitar que aquellas que ya existen escalen y se conviertan en conflictos o, en el caso de estos últimos, limitar la extensión de los mismos. En cuanto al concepto de "peace making" (reestablecimiento o establecimiento de la paz) se define como "... la acción destinada a identificar y apoyar estructuras que tienden a fortalecer y consolidar la paz a fin de evitar una recaída en el conflicto" Cf. Boutros Ghali: Op Cit p.11. Estos conceptos se fundamentan, obviamente, en lo prescrito por el artículo 33 de la Carta que establece que las partes en cualquier conflicto o disputa susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales deben primero que todo buscar una solución por medio de la negociación, investigación, mediación, arbitraje, sentencia judicial, recurso a organismos regionales o cualquier otro medio pacífico libremente decidido y que el Consejo de Seguridad está facultado para hacer llamamientos a las partes a fin de que estas solucionen sus disputas usando medios pacíficos. A su vez el artículo 33 se fundamenta en el artículo 1 de la Carta que establece que una de las finalidades de la organización es la de promover la solución pacífica - y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional - de todas aquellas disputas o situaciones que pudieran elevar al quebrantamiento de la paz.

6. Sin embargo, conviene mencionar aquí que el concepto "resolución de conflictos" alude a una situación ideal (ausencia de conflicto) muy difícil de encontrar en la realidad ya que el conflicto al igual que la cooperación - es parte inherente, consubstancial, de los procesos sociales y por ello resulta más adecuado hablar de "transformación del conflicto" como sugiere Galtung. No obstante, en la medida en que los conflictos armados se transformen en políticos y se ponga fin a los enfrentamientos violentos - si es pertinente hablar de resolución de conflictos. Al respecto, Cf. Galtung, Johan *Conflict Resolution as conflict transformation: the first law of thermodynamics revisited*, y también Rupasinghe, Kumar *Conflict Transformation in Multiethnic Societies*, en Estudios Internacionales, revista del Iripaz n° 8 Guatemala, Julio Diciembre de 1992.

7. A este respecto, un interesante análisis de Michael Reisman sostiene lo siguiente: "International Law is still concerned with the protection of sovereignty but in the modern sense the object protection is not the power base of the tyrant who rules directly by naked power or the apparatus of a totalitarian political order, but the continuing capacity of a population freely to express and effect choices about identities and policies of its governors. In international law sovereignty can be violated as effectively and ruthlessly by indigenous as by foreigner": cit. p Ninan Koshy : *Morality and International Law: an Ethic of Intervention ? in: The Challenge: A new Role for the United Nations? Conference Report*, Life&Peace Institute, Uppsala, 1992 p.103. Por supuesto, el problema sigue siendo establecer en que circunstancias en un país determinado existe una tiranía o un gobierno totalitario que no cuenta con ninguna legitimidad o apoyo popular.

En la ex Yugoslavia
como en Chechenia, en

Ruanda como en
Somalia, se han reeditado en los últimos
tiempos imágenes que
el mundo esperaba no
se repitieran jamás. La
muerte, las persecuciones y las migraciones,
que son el sello de la
vida cotidiana en esos
lugares, atentan contra
los más caros propósitos
que dieron vida a
las Naciones Unidas a
fines de la Segunda
Guerra Mundial.

Subrayan además, dramáticamente, una realidad incontrarrestable:
el crecimiento de la
inseguridad de las personas en el mundo.

Una inseguridad que
es hija directa no sólo
de los grandes conflictos,
sino sobre todo de
la pobreza, el desempleo,
la desintegración social,
la falta de esperanzas.
Una inseguridad que se
transforma en fuente de
graves tensiones, en las
que germinan conflictos
étnicos y religiosos como
los que hoy conmueven
al mundo y que socavan
los fundamentos de la
estabilidad social y política.

Naciones Unidas y el Desarrollo Social

Juan Somavita *



Es cierto que Naciones Unidas se ha abocado a evitar conflagraciones y conflictos tanto al interior de los Estados como entre ellos, cuando las partes enfrentadas colaboran a la tarea. Sin embargo, los casos mencionados anteriormente demuestran que este organismo no posee ni los medios, ni el mandato para cumplir el papel de "pacificador universal" que muchos quieren atribuirle, si las partes en conflicto no están preparadas para encontrar una solución. Naciones Unidas no puede ser una especie de gendarme político internacional que se involucra - por vía del Consejo de Seguridad, donde cinco países poseen veto en todos los conflictos internos que tienen un efecto internacional. Su principal papel, como es bien sabido, es de carácter preventivo.

Todo esto contribuye a realizar un hecho cada vez más importante: la preocupación inmediata de Naciones Unidas por mantener la paz. La seguridad en el mundo está hoy íntimamente vinculada al desarrollo social. Y a 50 años de la creación de Naciones Unidas, se hace necesario complementar y enriquecer el indispensable concepto de "seguridad del Estado" con el de

"Seguridad de las personas".

Los fragores de la guerra fría y las barreras ideológicas antagónicas que representó, oscurecieron esta realidad que hoy requiere tratamiento de urgencia: hay que situar en el centro de la preocupación mundial el bienestar integral del ser humano, de sus familias y de las comunidades en que vive, como sustento de la estabilidad política.

Desde esta perspectiva, no puede haber paz ni seguridad en el mundo, si más de mil millones de personas no cuentan con los recursos básicos para vivir, no acceden a empleos productivos y existe discriminación de numerosos grupos humanos, ya sea por su condición social, racial o de género. Y si bien las tensiones producto de esta situación se experimentan con mayor dramatismo en los países del Sur,

ellas afectan también al Norte, donde el crecimiento sin empleo, la reducción de la protección social, las drogas y la violencia se transforman en el símbolo de una profunda crisis social en el corazón del mundo desarrollado.

En este contexto, cada vez resulta más evidente que, así como en el plano de las relaciones políticas internacionales existe el concepto de la diplomacia preventiva, es necesario disponer de acciones preventivas en el plano social. Se trata de una concepción con fuertes implicancias económicas, como se refleja repetidamente en el accionar de Naciones Unidas. El costo económico directo e indirecto de las tensiones y el desorden social es infinitamente superior al valor de las inversiones preventivas. El drama de Somalía resulta descriptivo en este sentido. Allí, la asistencia humanitaria entregada el año de 1993 ascendió a 166 millones de dólares, mientras que la Operación de Paz que permitió entregar esa asistencia se elevó nada menos que a 1.500 millones de dólares, lo cual equivale al gasto anual de todo el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas.

LA CUMBRE SOCIAL

Hace ya mucho tiempo que la amenaza de la bomba nuclear ha sido reemplazada por la amenaza de la bomba social, gatillada por la miseria y por una creciente desigualdad dentro y entre las naciones de esta tierra. De allí, entonces, la importancia de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se efectuó en marzo recién pasado en Dinamarca, y a la cual asistieron más de 120 jefes de Estado y de

Gobierno de todo el orbe, marcando así la reunión más numerosa en su tipo en toda la Historia de la Humanidad.

Por primera vez se planteó allí una visión compartida del desarrollo social reconociendo la importancia que este pose para mantener la paz y la seguridad en el mundo, y su innegable vinculación con el desarrollo económico y político.

Si bien es evidente que ni Naciones Unidas ni una reunión al más alto nivel pueden pretender sustituir a los gobiernos nacionales en la tarea de definir sus políticas en la materia, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social logró generar un fuerte compromiso en torno a la necesidad de encarar estos problemas a partir de esa nueva visión, reconociéndoles su gravedad y proyección como tales, y no como resultantes de otras situaciones o conflictos. Ello constituye base para que los diferentes gobiernos definan sus estrategias sociales. Contrariamente a lo que ha ocurrido durante este siglo, en que los cambios sociales han sido el producto de grandes confrontaciones nacionales e internacionales, el cambio social del siglo XXI requiere de una amplia base de consenso y acuerdo nacional e internacional, donde no estará ausente el conflicto, pero donde debe primar un sentido común compartido.

También la sociedad civil se hizo presente en número nunca antes visto en el magno encuentro convocado por las Naciones Unidas. Representantes de 2400 organizaciones, reunidos en un foro realizado simultáneamente al encuentro de jefes de Estado, discutieron, compartieron y analizaron sus deberes y derechos en relación al desarrollo social. Ciento cincuenta mil personas en total participaron y plantearon su decisión de transformarse en conciencia y en acción, a fin de impulsar en cada uno de sus países los compromisos adoptados por sus Gobiernos.

LA URGENCIA DEL DESARROLLO SOCIAL

La Cumbre Social, junto con la Cumbre de la Infancia, la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente, la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos, la Conferencia de El Cairo sobre Población, las próximas Conferencias de Beijing sobre la mujer y la de Turquía sobre el hábitat, es parte de un esfuerzo de Naciones Unidas por fijar la verdadera agenda del siglo XXI, resituando al ser humano al centro de la preocupación nacional e internacional.

El administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (*Pnud*), James Speth, al destacar la importancia del encuentro en Dinamarca señalaba ya antes de su realización:..."La Cumbre Social será una oportunidad para reiterar muy claramente que, sin la promoción del desarrollo centrado en la gente, no podrá lograrse ninguno de nuestros objetivos fundamentales. ni la paz, ni los derechos humanos, ni la protección ambien-

tal, ni la reducción del crecimiento de la población, ni la integración social...”

Es un hecho que ningún país se puede desvincular de la crisis social de los demás. En un mundo cada vez más interconectado y globalizado, los conflictos pueden ser eminentemente intranacionales, pero sus consecuencias traspasan rápidamente sus fronteras. Las olas de inmigrantes y refugiados que atraviesan de un país a otro, cargando consigo viejas querellas, las enfermedades e infecciones que, alimentadas por la miseria se desplazan sin conocer límites geográficos, el tráfico de drogas y el terrorismo, así como la difusión de los fanatismos de diversa índole que las crisis económicas y sociales van exacerbando y dejando como secuela, tornan extraordinariamente vulnerable la paz entre las naciones.

Erradicar la pobreza como exigencia ética, política, económica y cultural del mundo contemporáneo constituye sin duda el principal compromiso que se adoptó en la Cumbre Social. Se abandona así la idea de que la única forma de abordarla es mitigándola, tratando sólo de reducirla, pero a partir del supuesto de que es un fenómeno constante. La cumbre proclama que es una institución social que no debe existir y puntualiza la necesidad de erradicar ante todo la extrema pobreza, en una fecha a determinar por cada país.

Al trasladar a cada sociedad la discusión sobre la fecha en la cual, realistamente, ésta puede erradicar la forma más extrema del flagelo, se abre camino a que la sociedad civil adquiera un protagonismo importante en este fundamental debate.

COMPROMISOS DE HOY Y MAÑANA

Los compromisos adoptados en la Cumbre, que encuentran expresión en la Declaración Política y el Programa de Acción aprobados en forma unánime, proyectarán su influencia en el mundo de mañana en forma imposible de calibrar en la actualidad. Son diez planteamientos que buscan metas tan concretas como promover el pleno empleo y la integración social, que recomiendan no sustentar el peso del ajuste estructural sobre las espaldas de los más débiles, que recuerdan que es necesario priorizar recursos destinados al desarrollo, que llaman a seguir un camino (ya adoptado por Dinamarca y Austria), de condonar la deuda de los países africanos, más desamparados, como manera de acelerar su desarrollo económico, social y humano.

Son compromisos tan trascendentes como el de lograr la igualdad, equidad entre mujeres y hombres y promover la perspectiva de género en los procesos de decisión, como elementos inherentes a un desarrollo más humano para todos. En síntesis, son un reconocimiento de que el punto de partida para la estabilidad social está en la capacitación de las personas, en su fortalecimiento individual y espiritual a partir de una verdadera igualdad de oportunidades.

Sin embargo, como siempre, hay quienes piensan que éste es un intento utópico, ingenuo y sin

posibilidades de éxito. A mi entender, la ingenuidad radica en creer que las actuales tensiones sociales pueden continuar creciendo sin serias consecuencias políticas. Resulta urgente dar pasos decisivos en esta materia. Sólo así se crearán las garantías para la paz y la seguridad a nivel nacional y global y sólo así los frutos de una economía dinámica y moderna podrá transformarse en bienestar compartido.

Por supuesto, los cambios sociales no se producen solos. Será necesario mucha organización y mucho compromiso de la sociedad civil y de los Gobiernos, para hacer realidad las decisiones de Copenhague.

Las Naciones Unidas, al cumplir 50 años, han demostrado estar dispuestas a encarar esta nueva realidad, y a hacerlo, con la fuerza y el empuje que condujeron a la comunidad internacional desde el abismo hacia un largo periodo de paz global, después de la Segunda Guerra Mundial. Pero esa paz no va a subsistir si dejamos que la bomba social siga explotando en casi todos las grandes ciudades del mundo o destruyendo lentamente la cultura campesina.

Cada sociedad enfrenta hoy un gran desafío ético. Nos hemos olvidado que la equidad es el fundamento de la esabilidad, que el desarrollo material sin desarrollo espiritual produce un gran vacío. Cuando el mundo de hoy hace que todo gire en torno a la economía, no podemos olvidar que ésta constituye sólo un instrumento y no puede ser el factor rector de la vida social.

Tenemos que ser portadores de un humanismo moderno. No dudar en promover valores e ideales. Comprometernos con las luchas por el cambio social. Y recordar siempre que los seres humanos, motivados y organizados, son los que a través de la historia han sido capaces de cambiar situaciones que parecían inmovibles.

* Embaixador do Chile junto às Nações Unidas

Da justificação à proteção da universalidade dos direitos humanos



Paulo-Edgar Almeida Resende *

Na modernidade, os direitos humanos se colocaram, inicialmente, do ponto de vista do que Michel Foucault¹ denomina de governamentalidade. No século XVII o corpo do Rei não era simples metáfora, mas realidade política. Na República, é o corpo da Sociedade que se torna o novo princípio, que é preciso proteger. A eliminação do suplício dá lugar à profilaxia. É preciso uma série de operações complexas, para que os homens se reúnem em determinada sociedade, em determinado território, sob determinado governo. É preciso que se estabeleça, ao nível mesmo da existência, a trama do poder político microscópico, capilar, que dociliza o corpo. Os homens, colocados no aparelho de produção, passam a ser identificados como agentes da produção, trabalhadores. Esta ligação do homem ao trabalho, para Foucault, é sintética, isto é, eminentemente política, por ser ligação operada pelo poder, não através do aparelho de Estado distante, ou da classe dominante de modo bipolarizado, mas pelo conjunto de pequenos poderes, de pequenas instituições, situadas em nível mais baixo. O estudo da microfísica reenvia ao poder como estratégia. E no seu próprio bojo é detectada a resistência:

*“Jamais somos
aprisionados
pelo poder,
podemos sempre
modificar sua
dominação, em
condições
determinadas e
segundo uma
estratégia
precisa”².*

Mas a derrubada desses micropoderes não obedece à lei do tudo ou nada. Há uma história da resistência. À perspectiva da governamentalidade, contrapõe-se a afirmação dos direitos como conquista da cidadania.

As primeiras declarações de Direitos Humanos foram introduzidas nas Cartas Políticas dos Estados Americanos, no final do século XVIII, ao se tornarem independentes.

A 26 de agosto de 1789 foi editada na França a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. É de se realçar o artigo 16, segundo o qual

“Toda sociedade em que não estiver assegurada a garantia dos direitos, nem determinada a separação dos poderes, não tem Constituição”.

A Declaração merece hoje a crítica do movimento feminista, que divisa, na linguagem adotada, o reflexo das relações de poder na questão de gênero.

Nesse contexto de final do século XVIII, os direitos são tematizados como direitos do indivíduo face ao Estado Absolutista. Na Declaração de Virgínia e na Declaração de 1789 são proclamados os direitos civis e políticos. O que se visa, com a proclamação desses direitos de primeira geração, é a superação da desigualdade política.

A Constituição de 1791 da França, pela menção ao *secours publics*, e sobretudo a Primeira Emenda da Constituição Americana também prenunciam uma segunda geração de direitos. Com a constitucionalização do exercício coletivo dos direitos individuais da Primeira Emenda, ensaja-se o reconhecimento não apenas de partidos políticos, como de sindicatos e organizações não governamentais, dos mais variados tipos. Se Péricles decantou a feliz versatilidade dos atenienses, por serem capazes da *polís*, os norte-americanos obtêm o reconhecimento legal de que são capazes de associação, que tanto impressionou Alexis de Tocqueville. Os desdobramentos do processo de industrialização e urbanização criarão condições para os movimentos populares reivindicarem os direitos econômico-sociais, visando à participação no bem-estar social. Estes direitos econômicos e sociais são proclamados visando à superação da desigualdade socio-econômica. Enquanto direitos de crédito, que colocam o indivíduo em relação à coletividade com a exigência de solidariedade, apenas aparecerão no Direito Público Interno dos Estados no século XX. O Estado liberal cede lugar ao Estado-Providência ou Estado social de direito. No primeiro caso o foco se centra na dominação política. Na afirmação dos direitos de segunda geração, o foco se centra na exploração socio-econômica.

As liberdades clássicas, previstas nos direitos de primeira geração, cara aos liberais, e a justiça social, prevista nos direitos de segunda geração, cara aos sociais-democratas, configurarão os projetos democráticos dos séculos XIX e XX. Os horrores cometidos pelos nazistas fizeram com que, na década de 40, houvesse ampla mobilização de governos e sociedades, visando à construção de nova ordem internacional. A Conferência de Breton Woods, realizada em 1944 cria o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. As conferências de Dumbarton Oaks e de Yalta se completam na Reunião de São Francisco, em 1945, quando se constitui a Organização das Nações

“O ponto de vista da soberania é prioritário com relação ao ponto de vista da humanidade”.

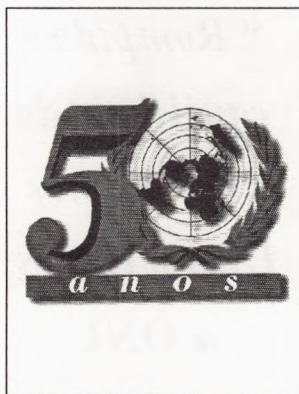
Unidas. Sua orientação básica está definida no Artigo 1º da Carta : salvação da paz mundial, defesa dos direitos, igualdade de direitos para todos os povos, melhoria do nível de vida em todo o mundo.

Os direitos humanos, a partir daí, aparecerão como tema global na agenda internacional contemporânea, apesar de a Carta de São Francisco ser escrita à sombra das grandes potências vitoriosas contra o eixo Berlim-Roma-Tóquio.

Diferenças ideológicas, econômicas e políticas entre os guardiães da paz, bem cedo, mostram os limites da ONU. Muitas das questões mais candentes da conjuntura internacional são resolvidas em outros fóruns. O tratado de Yalta prenunciava o que seria a ordem mundial bipolarizada, em que a paz mundial, ou melhor, a guerra fria era decidida em Washington e Moscou. Em plano, politicamente secundário, os grandes atores se detêm sobretudo no quadro da promulgação dos direitos, e não no quadro de sua aplicação.

Os sustentáculos da relação democrática, interna, e externamente entre povos, estavam longe de ter prioridade para as duas superpotências, desafiadas, sobretudo, por questões relacionadas com a hegemonia em suas áreas de influência.

Apesar de os direitos humanos não fazerem parte do repertório do realismo político, não apontarem para interesses concretos da soberania dos estados, eles aparecem na agenda internacional como valores, que dão legitimidade mundial às ações dos governantes, por eles informadas. Daí, advêm sua força e sua fraqueza. Força, a partir do fato de o direito a ter direitos ser resguardado pela tutela internacional. Fraqueza em decorrência de o realismo político sobrepor os interesses concretos dos estados aos valores. O ponto de vista da soberania é prioritário com relação ao ponto de vista da humanidade. É com tais limites que a Assembléia Geral da ONU aprova, por unanimidade, no dia 10 de dezembro de 1948, os 30 artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A importância do documento está no fato de o resguardo dos direitos da pessoa humana ser con-



*“A prática
democrática
carece
ainda de
direcionamento
mais
preciso”.*

siderado de competência da comunidade internacional, de organizações governamentais e não governamentais e dos cidadãos de todo o mundo. O dia 10 de dezembro é reservado como Dia Internacional dos Direitos Humanos, ocasião em que organizações como a Human Rights Watch, a Freedom House e a Anistia Internacional publicam seus relatórios anuais.

Em 1968 e 1993 realizaram-se em Teerã e Viena, respectivamente, as I e II Conferências Mundiais de Direitos Humanos das Nações Unidas. A Proclamação de Teerã afirma a indivisibilidade e inter-relação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e, sublinhamos, direitos culturais. A Declaração e o Programa de Ação de Viena estabelecem meios de assegurar a indivisibilidade dos direitos na prática. Ambas reuniões foram marcadas por dificuldades.

Ao porem em cena as representações dos governos, desvelam-se resistências desde as reuniões preparatórias:

- a natureza universal da declaração dos direitos é questionada com base no relativismo, podendo levar ao aviltamento cultural;

- o temor de a defesa da universalidade dos direitos humanos ser contrastante com o princípio de soberania nacional, e seu correlato, o princípio de não intervenção, ocasionando interferência em assuntos internos;

- a dificuldade de correlacionar os direitos de primeira e segunda gerações, em nome do realismo, como única base para a ação concreta. O dilema, suscitado pelas distintas ênfases políticas,

expressa-se na existência, em separado, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;

- não suscitam igual mobilização a Eco 92 no Rio de Janeiro e a conferência de Viena. Embora sob vários aspectos sejam cúpulas com desdobramentos imbricados, o empenho dos governos parece ter declinado de um ano para outro. A prática democrática, entrevista simultaneamente como respeito aos direitos humanos e como busca do desenvolvimento econômico sustentado, carece ainda de encaminhamento mais preciso.

A atuação da ONU e seus limites na salvaguarda dos direitos

Alguns pontos negativos

1. A ONU não foi capaz de contribuir significativamente para que o respeito aos direitos humanos fosse colocado com a mesma ênfase com que as instituições financeiras internacionais cobram dos países em desenvolvimento o pagamento de suas dívidas. Nas últimas conferências mundiais, organizadas pela ONU, as instituições financeiras mundiais e os organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio foram responsabilizados pelo aumento da pobreza. De um lado, a falta de recursos, de outro o modo como os recursos disponíveis são desperdiçados pelos governos. A indisciplina monetária e orçamentária foram apontados como mazelas a serem enfrentadas.

O representante do Brasil na Cúpula de Copenhague, Ministro Paulo Renato de Souza, sugeriu realização de reunião, em que seria reescrito o Tratado de Bretton Woods, a partir do que, grande passo seria dado para o surgimento de nova ordem econômica mundial;

2. Embora semanticamente não devesse ser uma simples organização de estados, como o é a Organização dos Estados Americanos, a ONU tem sido presa fácil dos "Grandes Estados". O Conselho de Segurança compõe-se de 15 membros, e nas questões processuais as deliberações são obrigatórias, quando forem aprovadas, no mínimo, por nove membros, entre os quais devem estar os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, a URSS e a China, que compõem seu Conselho de Segurança. Os Governos dos Estados membros, e de modo exacerbado os cinco, com direito de veto no Conselho de Segurança, enquanto representação política, têm exclusividade, e não apenas predomínio sobre as Sociedades. Governos e instituições intergovernamentais têm peso desmedido sobre organizações não-governamentais e movimentos sociais na Nova Ordem Internacional. Olhada do ângulo da institucionalização, este fato impede, ou coloca em segundo plano, o compartilhamento de responsabilidade na solução de crises internas, e sobretudo confrontos regionais, em que os direitos fundamentais são acintosamente desrespeitados. Vejam-se os casos de exacerbação de nacionalismos, de paixões religiosas, de conflitos étnicos, de efervescência de discriminações. Seus limites ficaram evidentes nas Guerras da Coreia e do Vietnã; nos encaminhamentos dos confrontos no Oriente Médio; na Guerra da Argélia, considerada acintosamente pela França como questão interna; nas intervenções militares de Rússia e Estados Unidos em suas áreas de influência. Rompido o equilíbrio do terror entre USA e URSS, a ONU não tem conseguido senão novos e sucessivos fracassos, sendo o mais recente e gritante sua impotência em face do genocídio na Bósnia;

3. Com o recrudescimento de violências de todo o tipo, o discurso dos direi-

“Rompido o equilíbrio do terror entre USA e URSS, a ONU não tem conseguido senão novos e sucessivos fracassos”.

tos se reitera, no sentido de justificá-los filosoficamente, mas o perigo da retórica é grande, com reincidências, que foram qualificadas de cinismo e de hipocrisia. A fase de prescrevê-los, juridicamente, já conta com adequados instrumentos internacionais de proteção. A questão fundamental, na conjuntura atual, é a de defendê-los politicamente, como resposta à forma cruel e hipócrita com que têm sido afrontados. Abusos hediondos contra crianças, mulheres, etnias, idosos, enfermos, trabalhadores livres, mas não menos explorados do que os escravos de séculos anteriores, prisioneiros, presos políticos tornam o século 20 o século da miséria e o mais sangrento da história mundial: 5% das vítimas da Primeira Guerra Mundial eram civis, proporção que sobe para 50% na Segunda Guerra Mundial. No Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial, sobre o tema “Trabalhadores num mundo em integração”, publicado no mês de junho de 1995, em apenas 8 dos 71 países pesquisados, os 10% mais ricos da população conseguem ter mais de 45% da renda nacional, com record negativo para o Brasil. De 1960 a 1990 os países 20% mais ricos do mundo viram sua fatia de renda subir de 70% para 82,7%, enquanto os 20% mais pobres sofreram queda de 2.3% para 1.3%. Na pesquisa do CEBRAP, coordenada por Wilmar Faria, apresentada na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em 1995 em Copenhague, consta que 26,8% da população brasileira não tem renda suficiente para despesas de alimentação, moradia, educação. A contrapelo da citação do novelista Arthur Koestler, feita pelo representante dos Estados Unidos, vice-presidente Al Gore, podemos dizer que as estatísticas sangram. O presidente da Conferência, também chamada de Cúpula do Homem, o embaixador chileno junto à ONU Juan Somavia, desabafou, tentando sensibilizar a consciência internacional para a gravidade dos problemas na área social: “É fácil ser cínico, mas é mais produtivo pensar no que posso fazer para mudar as coisas”.³ O chefe da Comissão de

Direitos Humanos das Nações Unidas, o polonês Tadeusz Mazowiecki, renuncia ao cargo no mês de julho de 1995 com a frase incisiva: "A hipocrisia do Ocidente em relação à Bósnia é inaceitável"⁴;

4. A afirmação da diversidade cultural é o ângulo a partir do qual se aprofunda a concepção de democracia.

A Declaração de Viena reconhece os sistemas políticos, econômicos, religiosos e culturais nos quais o Homem e a Mulher realizam sua história.

O relativismo absoluto tem, no entanto, servido para outros fins.

Tem dado lugar à exaltação de particularidades nacionais e regionais de cunho histórico, cultural e religioso em moldes tais que atinge em cheio a afirmação da universalidade dos direitos humanos. O respeito ao

multiculturalismo articula-se com a afirmação democrática do direito à diversidade na medida em que reconhece a possibilidade do transculturalismo e dos valores comuns e universais. Nesta perspectiva, está a aceitação como universais dos valores democráticos e o princípio dos direitos.

O etnocentrismo tem, de fato, todas as características de autodefesa. Foi o tema mais controverso debatido na II

Conferência Mundial de Direitos Humanos. Na abalizada avaliação de

Lindgren Alves⁵, representante brasileiro na Comissão dos Direitos Humanos, "o relativismo absoluto (...) é argumento hoje brandido apenas por Estados violadores acudados".

5. Na lógica das dicotomias Leste/Oeste e Norte/Sul, a dinâmica política dos direitos humanos no sistema internacional de polaridades definidas, no período da Guerra Fria recém finda, esteve sujeita à tríplice seletividade, de que fala Celso Lafer⁶: os direitos de liberdade - direitos civis e políticos - são defendidos pelos USA; os direitos à igualdade - direitos econômicos e sociais - são enfatizados pela URSS; os direitos de solidariedade - direito à autodeterminação e ao desenvolvimento - são postulados a partir da óptica do que veio a ser chamado de Terceiro Mundo.

"É possível fazer balanço positivo da salvaguarda dos direitos na atualidade".

Alguns Pontos positivos:

Decorridas quatro décadas e meia de fundação da ONU, é possível, no entanto, fazer balanço positivo da salvaguarda dos direitos na atualidade:

1. Foi uma instituição relativamente ágil na fase legislativa de elaboração dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos, consubstanciados em várias convenções, ratificadas pela maioria dos estados nacionais e em julgados das Cortes de Justiça;

- Contribuiu para dar destaque ao que se poderia denominar de direitos culturais, postuladores de modos alternativos de vida. Também chamados de direitos de terceira geração, no seu bojo estabelecem-se novos objetivos de lutas de movimentos ecológicos, anti-nucleares, anti-racistas, feministas, homossexuais etc. Contam dentre seus titulares coletividades, nações, grupos étnicos, a criança, a mulher, as minorias;

2. A realização das conferências mundiais em muito contribuiu para o desenvolvimento da cultura de observância dos direitos humanos. Trata-se, deste ângulo, de um novo internacionalismo, postulador da cidadania ampliada. Não obstante as estatísticas sócio-políticas sangrarem, novo e promissor horizonte se descortina, tendo como expressão destacada os grandes eventos, em que têm se constituído as últimas cúpulas mundiais de abordagem dos grandes temas globais: ecologia e desenvolvimento, em 92 no Rio de Janeiro; direitos humanos, em 93 em Viena; população e desenvolvimento, em 94 no Cairo; desenvolvimento social em 95 em Copenhague. Ao lado da retórica, registram-se pronunciamentos e emitem-se documentos, que, de alguma forma, comprometem positivamente os governos e orientam organizações da sociedade civil;

3. Merece destaque a Comissão dos Direitos Humanos da ONU em seu procedimento confidencial de averiguação de violações. Ponto alto de sua estrutura é a de contar com a Subcomissão de Prevenção da

Discriminação e Proteção das Minorias, órgão composto de peritos, que oferecem subsídios de indiscutível qualidade técnica à Comissão. Não existindo sanção prevista na Carta das Nações Unidas, senão para os casos de ameaça à paz, a publicidade dada às condenações morais tem sido a grande arma da Comissão, pelo constrangimento que provoca nos violadores dos direitos diante da opinião pública mundial;

4. As propostas de reformulação da ONU ganham consistência e apoios significativos. A transformação do Conselho de Segurança, com a criação do Conselho de Segurança Econômico, o estabelecimento de um Fórum da Sociedade Civil são temas candentes, que se inscrevem hoje na pauta do grande debate internacional;

5. De importância crescente, é a presença dinâmica das Organizações Não Governamentais. Consolida-se seu papel de ator internacional de primeira grandeza, acima de partidos, governos e fronteiras. O conceito de direitos humanos, na nova conjuntura mundial, começa a contar com a dinamização das

ONGs, com propostas concretas e mobilização popular em prol do direito à vida, ao asilo, à liberdade de crença, de expressão, de reunião, de associação. A luta pela desmilitarização mundial, pela preservação da natureza já apresenta resultados concretos. Teve repercussão a

“Declaração Alternativa” emitida pelas ONGs ao documento da Cúpula Mundial de Copenhague sobre o

Desenvolvimento Social, criticado pela sobrestimação que faz de forças de mercado. A aplicação do chamado Imposto

Tobim, com a alíquota de 0,5% para taxar todas as transações especulativas com moeda estrangeira, foi a proposta de maior repercussão na opinião pública internacional;

6. A própria natureza e o âmbito dos direitos estão sendo retematizados. Os direitos humanos foram inicialmente concebidos como emanção do direito, e este como emanção do Estado.

Observa então Boaventura de Sousa Santos⁷ :

“(…) só o poder do Estado foi objeto de confrontação com os direitos

“Os direitos humanos foram inicialmente concebidos como emanção do Direito, e este como emanção do Estado”.

humanos, só o direito do Estado sofreu o impacto democratizador dos direitos humanos. Omitiu-se o facto de que na sociedade há vários modos de produção, de poder e de direito e que o Estado é apenas um entre eles (...) Omitiu-se, portanto, a questão do pluralismo jurídico”.

Caberia então fazer-se menção à luta pelos direitos não estatais a serem expressos no regulamento interno de fábricas, de escolas, de associações, das várias organizações.

Nesta direção, embora de modo ainda cauteloso, há uma nova categoria política sendo formulada, demandando institucionalização: a categoria de governança global aponta para o outro lado da conjuntura, em que aparecem em cena, e de modo crescente, novos atores, capazes de suscitar nova forma de relacionamento entre indivíduos e instituições públicas e particulares, visando à acomodação de interesses diversos, através de ações que pressupõem mecanismos formais e arranjos informais de cooperação. É uma categoria que começa a ser empregada de modo mais abrangente, do que a noção de governo. É um primeiro passo, precavido, tímido ou realista, segundo a ótica: os que a empregam, temendo o idealismo, presos no realismo, relutam com estendê-la na direção do federalismo global. Celina Vargas do Amaral Peixoto⁸, na qualidade de membro da Comissão de Governança Global, fundada sob a inspiração de Willy Brant, na tradição das comissões independentes, aporta-nos o significado atual dado à categoria: governança refere-se a rumo, a direção de objetivos compartilhados, que podem ou não envolver instituições legalmente constituídas, um processo de coordenação e reconhecimento de novos valores, globalmente aceitos, como o respeito à vida, à liberdade, à justiça, à equidade, o respeito mútuo e à integridade.

7. Comissões tem sido formadas, de modo independente, com o objetivo de avaliação da realidade internacional. Olof Palme convocou reunião sobre desarmamento e segurança. Gro Harlem Brundtland sobre desenvolvimento



*“A Federação
é horizonte
democrático
que se
descortina
como
alternativa,
uma vez
quebrada as
linhas das
soberanias
nacionais”.*

sustentável. Willy Brant, ex chanceler da Alemanha Ocidental, propôs a criação da Comissão de Governança Global.

Diante das incertezas dos anos 90, a ação multilateral coordenada se mostra imprescindível. A denominada Iniciativa de Estocolmo para a Segurança e a Governança Global, em abril de 1991, reuniu número significativo de personalidades internacionais. Em suas várias reuniões, são discutidos temas ligados à paz mundial. Críticas constantes têm sido endereçadas às Instituições de Breton Woods, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Porém não se restringem ao sistema financeiro.

A própria base de sustentação da Organização das Nações Unidas, os Estados Nacionais, tutelados pelo Conselho de Segurança, tem sido posta em questão;

8. Diante das grandes estruturas globais, cujos focos de poder são múltiplos, as linhas duras das soberanias nacionais estão drasticamente flexibilizadas. A federação é o horizonte democrático, embora não linear, que se descortina como alternativa, uma vez quebradas as linhas duras das soberanias nacionais⁹.

O apelo ao estado nacional soberano, como base exclusiva para a compreensão da atual realidade internacional se dá, a rigor, em decorrência de autêntica inércia analítica das ciências sociais. Antônio Augusto Cançado Trindade¹⁰ tem sustentado que a noção é alheia à proteção internacional dos direitos humanos:

“Tal proteção implica, necessariamente, o abandono ou a abdicação daquela noção, em benefício do ser humano.
Uma das manifestações

remanescentes da referida noção, a da assim chamada competência nacional exclusiva, encontra-se, há mais de duas décadas, definitivamente superada pela própria atuação, com a aquiescência dos Estados, dos órgãos de supervisão internacionais no presente domínio de proteção, inclusive no plano global (Nações Unidas)”.

Para Celso Lafer¹¹, os direitos humanos, afirmados do ponto de vista da humanidade, como princípio regulador englobante da comunidade mundial, tal como indicado pelo projeto kantiano da Paz Perpétua, colocam limite à subjetividade discricionária das soberanias. E acrescenta:

“Não é pacífica (...) nas sociedades contemporâneas, a aceitação da permanência da legitimidade do Estado como lugar geométrico da positividade jurídica. (...) hoje o Estado, nas democracias, é muito menos um ente soberano, dotado de poder de império e capaz de declarar, em última instância, a positividade da lei. Ele é muito mais o mediador e fiador de negociações que se desenvolvem entre grandes organizações - como empresas, partidos, sindicatos e grupos de pressão”.¹²

9. Com o fim da Guerra Fria, tem início o sistema internacional de polaridades indefinidas, conforme definição de Celso Lafer¹³. Surge a oportunidade de se assegurarem a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e o inter-relacionamento dos direitos de primeira, segunda e terceira gerações. A eventual superação das descontinuidades da seletividade anterior, impostas pelas dicotomias Leste/Oeste, Norte/Sul, potencializa o

deslocamentoda tríade dos valores, proclamados pela Revolução Francesa, do âmbito da retórica para a realização ampliada da democracia. A conferência de Viena, ao recusar a objeção de que os direitos humanos estão no âmbito de competência da soberania dos Estados, redefiniu as relações de paz entre as nações, fora dos parâmetros do realismo político conservador. Ao colocar a democracia no alto patamar de ser a forma adequada para a promoção e proteção dos direitos humanos, afirma, kantianamente, a legitimidade dos governos de modo proporcional à sua adequação ao ponto de vista da humanidade;

10. O Brasil apenas em 1985 adere aos grandes instrumentos jurídicos internacionais e interamericanos de proteção aos direitos humanos, ao subscrever os dois Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o Pacto de San José, o que não fizera anteriormente o regime ditatorial. A Constituição de 1988 e a ratificação pelo Congresso em 1992

fazem dessas normas parte do direito interno brasileiro¹⁴. O Brasil está, portanto, dentro da legalidade internacional de proteção aos direitos, com aceitação plena do monitoramento dos organismos internacionais. Há uma situação nova: a Declaração e o Programa de Ação de Viena foi redigida por comitê presidido pelo Brasil, que, desde 1977, tem assento na Comissão de Direitos Humanos; foi criado pelo Itamarati o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais; a diplomacia brasileira entregou à ONU, em novembro de 1994, estudo minucioso de 176 páginas, produzido pelas agências federais com competência na matéria - os Ministérios do Exterior, da Justiça e a

*“ O Brasil
continua
presente na
lista negra
das principais
entidades
internacionais”.*

Procuradoria-Geral da República -, em parceria com o respeitado Núcleo de Estudos de Violência da Universidade de São Paulo, em que se aponta a existência de trabalho e prostituição forçados, falta de atendimento médico nos presídios, prática de tortura para extrair informações e confissões forçadas; dois outros relatórios estão em fase de conclusão sobre discriminação racial e tortura; encontram-se em preparação os trabalhos sobre direitos da mulher e da criança.

Mas, ao lado de tais iniciativas, perdura a necessidade de os direitos humanos não apenas serem protegidos, mas de se darem passos atrás para justificá-los diante da pecha de simples abstrações jurídicas, de atentado à segurança e aos interesses nacionais, de defesa de bandidos. O efetivo respeito aos direitos enfrenta desafios diante dos seguidos assassinatos de crianças, extermínios cometidos por policiais e esquadrões da morte, crimes contra lideranças rurais e outras violações. O Brasil continua presente na lista negra das principais entidades internacionais, cujos relatórios reconhecem os esforços em áreas oficiais, mas afirmam que a impunidade é garantida pela falta de investigação das autoridades. A reação negativa do embaixador brasileiro em Washington, sr. Paulo Tarso de Lima, em que critica a Anistia Internacional, a Freedom House e a Human Rights Watch pelos relatórios que as três entidades publicaram em dezembro de 1994, parecem ser opiniões pessoais e não reflexões da política oficial do atual governo. A política de transparência é mais capaz de construir a imagem positiva do Brasil no exterior do que a da velha diplomacia, recheada de patriotadas.

* Professor da PUC - SP

1 FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 3a.ed.RJ, Graal, 1982. PÁGS. 277-293.

2 Idem, *ibidem*. pág. 241.

3 FSP. "Encontro apela para "consciência internacional". 13.03.1995, cad.2, pág. 10..

4 FSP. "Bill Clinton critica a ONU". 28.07.1995, cad. 2, pág.10..

5 ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. SP: Perspectiva; Brasília, DF Fundação Alexandre de Gusmão, 1994. págs.XLI-XLII.

6 IAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos. Um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt*. SP, Companhia de Letras, 1991. págs.125-134.

7 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade*. In: *Centro de Estudos Sociais*, Coimbra, nº 10, 1989.

8 PEIXOTO, Celina Vargas do Amaral. "Governança Global". In: *O Globo*, 26/03/1995.

9 RESENDE, Paulo-Edgar Almeida. "Vicissitudes da Democracia Planetária pela Via da Federação". In: *Revista Margem/ Editora da PUC/SP*, 1994. págs. 27-38.

10 IRINDADE, Antônio-Augusto Cançado. "Apresentação". In: ALVES, José Augusto Lindgren. op.c.pág. XVI.

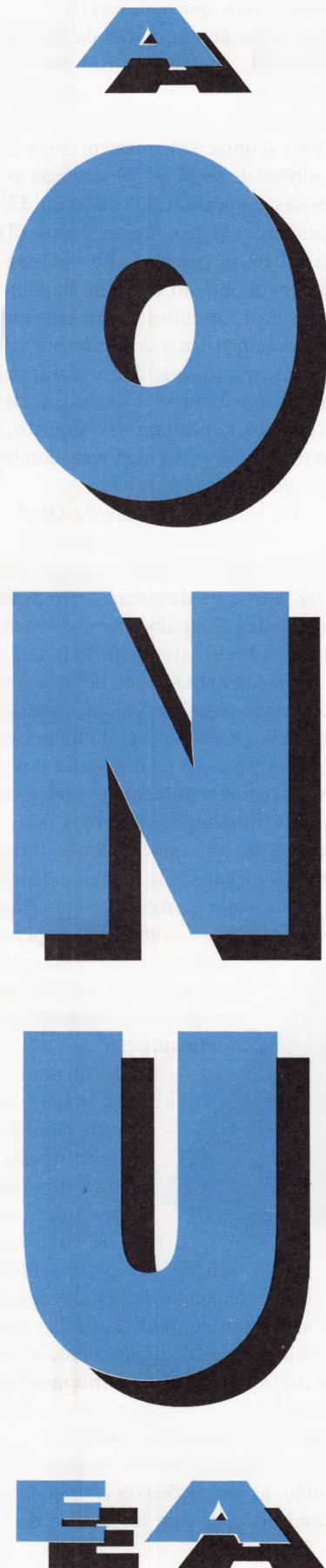
A mesma idéia fora desenvolvida pelo autor em: *Fundamentos Jurídicos dos Direitos Humanos*. In: *Rev. Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, 1969. pp.3-54.

11 IAFER, Celso. "Prelúdio". In: ALVES, J.A. Lindgren. op.c. pág. XXIII.

12 IAFER, Celso. *A Reconstrução...* op.v. pág.72.

13 IAFER, Celso. "Prelúdio". In: ALVES, J.A. Lindgren. op.c. pág. XXX.

14 ALVES, J.A. Lindgren. op.c. É a obra mais completa, e certamente seu autor a pessoa mais abalizada para falar, de forma documentada da política brasileira de direitos humanos, da ética da diplomacia multilateral.



Volnei Garrafa *

QUESTÃO DA SAÚDE

O estudo da maior parte das situações de saúde e de doença que afetam as pessoas e as coletividades humanas desnuda - cada vez mais - profundas implicações políticas. Já se foi o tempo em que a interpretação dos quadros sanitários se baseava, de modo reducionista, exclusivamente em circunstâncias biológicas ou de carência técnica e/ ou médico-hospitalar. Apesar do

extraordinário desenvolvimento científico e tecnológico dos últimos 50 anos, três quartos da população mundial continua sofrendo com os mais diferentes tipos de privações, como consequências nefastas e diretas sobre seus estados físicos e mentais. A análise sincera e descomprometida de saúde no mundo, portanto, deve percorrer organismo supranacional presumivelmente "neutro".



Essa linha de idéias conduz o raciocínio a alguns aspectos altamente limitantes para que possam ser implementadas ações sanitárias frente a determinados quadros ou situações detectadas. O respeito absoluto a questões complexas como "soberania" ou "autonomia" e a princípios como o de "não intervenção" é muitas vezes fatal, pois impede ações

concretas e imediatas que pelo menos no campo sanitário são muitas vezes decisivas para salvar vidas humanas.

Como pesquisador do setor de saúde, seria uma imprudência aventurar-me no aprofundamento de assuntos que não estão especificamente relacionados com

minha área de atuação. No caso particular deste número especial da revista Humanidades, no entanto, minha tarefa fica de certa forma privilegiada pois, com certeza, os especialistas dos setores das ciências políticas, da sociologia e das relações internacionais que também participam desta edição, o farão em suas respectivas intervenções.

Restringir-me-ei, portanto, a algumas breves anotações sobre a situação internacional verificada com relação à saúde dos povos, acompanhadas de observações sobre algumas perspectivas futuras, além de procurar analisar o papel que vem sendo desempenhado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) dentro de todo esse contexto. É conveniente mencionar ainda que, além da OMS que é o organismo das Nações Unidas formal e diretamente responsável pelas questões relacionadas com a saúde, existem outras entidades como a Unesco e o Unicef, por exemplo, que também desenvolvem atividades que guardam relação direta ou indireta com o assunto, dependendo do tema específico a ser enfocado.

O INFORME DE 1995 DA OMS: "REDUZIR AS DESIGUALDADES"

São inquestionáveis os benefícios que a criação da OMS trouxe para a situação sanitária mundial de uma forma geral. Qualquer análise crítica a ser desenvolvida com relação às iniciativas da organização não desmerece os inúmeros benefícios diretos ou indiretos por ela proporcionados desde sua criação. Nesse sentido, a principal limitação que se verifica apesar do esforço dispendido e das inúmeras atividades já registradas em todos esses anos de vida, é a mesma constatada com relação aos demais organismos internacionais, qual seja, a impotência

S para intervir decisivamente nas razões de essência que perpetuam as diferenças de qualidade de vida entre os cidadãos dos países ricos e dos países pobres do planeta. Essa limitação, que é sempre tratada com "luvas de pelica" e cansativos salamaleques diplomáticos pela burocracia internacional, não tem impedido que a OMS divulgue periodicamente contundentes relatórios sobre a situação da saúde no mundo.

O "Informe de 1995 da OMS sobre saúde no mundo", e que leva como sugestivo título Reduzir as Desigualdades, confirma que a pobreza continua sendo a principal causa de mortes no mundo.¹ É o próprio diretor geral da OMS, o médico japonês Hiroshi Nakajima, quem afirma que "o número de pobres aumentou substancialmente tanto no mundo em desenvolvimento como entre os grupos de comunidades desfavorecidos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Foram mais uma vez confirmados os dados demonstrativos que os cidadãos dos países pobres e que as taxas de mortalidade infantil prosseguem brutalmente mais elevadas no hemisfério sul do que no hemisfério norte do planeta. E, pior, mantendo-se gritantes diferenças econômicas e sociais constatadas no atual contexto internacional, o que parece ser a tônica deste final de século, os problemas tendem a agudizar-se cada vez mais.

Mais alguns dados no referido "Informe" e que valem a pena se reproduzir são os seguintes: a partir da segunda metade da década de 1980 aumentou o número das pessoas que vivem em condições de pobreza extrema, esse número alcançou em 1990,

nada menos que 1 bilhão de seres, ou seja, mais de um quinto da população mundial: as doenças transmissíveis foram responsáveis por aproximadamente 40% das 51 milhões de mortes entre adultos ocorridas em 1994 (20,4 milhões de pessoas); as doenças infecciosas e parasitárias causaram 32,2% das mortes no mesmo ano (16,4 milhões de pessoas) nos países em desenvolvimento morrem anualmente mais de 12 milhões de crianças menores de cinco anos de idade por infecções respiratórias, diarreia, sarampo, paludismo e outras doenças características do subdesenvolvimento, na maioria das vezes por uma combinação de causas preveníveis.

Os relatórios anuais da OMS têm um papel político relevante, que vai além do puro e simples desnudamento dos fatos e da denúncia sobre as desigualdades. Somado à ampla cobertura que recebe de grande parte da imprensa internacional, deve-se considerar que esses documentos passam a constituir uma espécie de leitura obrigatória para que os dirigentes dos países ricos se mantenham convenientemente informados sobre a matéria. Apesar de que poucos desses dirigentes são tocados pela dramaticidade dos dados, tanto a própria elaboração dos "Informes" como suas repercussões situam-se entre os aspectos mais positivos dentre as diversas funções cumpridas pela organização.

A Tendo mencionado alguns parágrafos acima a questão da subordinação da OMS aos cânones internacionais da "não intervenção" que parece intransponível enquanto persistir o desequilíbrio internacional de forças atualmente constatado, é pertinente discutir algumas das ações implementadas pela OMS até hoje e seus reflexos para as condições de saúde e vida dos povos. Excetuando-se nesta análise, então, as limitações ou restrições relacionadas com um organismo do tipo

do estudado, assim como os “impedimentos” políticos resultantes desse contexto, não há dúvida de que os acertos têm suplantado os equívocos durante esses anos todos.

É inegável a importância estratégica que as diversas entidades e organismos ligados à OMS têm tido não só no sentido da criação de protocolos e recomendações preventivas de doenças, como no estabelecimento de estudos estatísticos e na elaboração de exaustivos mapeamentos regionais e mundiais das enfermidades.

Por outro lado, é bom apontar, também, que ao mesmo tempo em que tem condições de proporcionar apoio decisivo no controle de situações dramáticas diante de certas epidemias, como aconteceu recentemente com a questão do vírus Ébola na África, ela é absolutamente impotente para prevenir as milhares de mortes por leucemia ou outras razões clínicas que se sucederam por vários anos como efeito iatrogênico do “acidente de Chernobyl ou do “incidente” de Hiroshima-Nagasaki. E é também obviamente impotente para lutar contra as consequências sanitárias decorrentes, por exemplo, da miséria absoluta existente na Somália; da violência verificada na Bósnia-Herzegovina, das atrocidades registradas no Afeganistão.

ÉTICA, SAÚDE, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS.

A partir do início da década de 1970, a maioria das declarações relacionada com o chamado welfare state (“estado de bem-estar social”) e outras questões mundiais relacionadas com melhores condições de vida e com a cidadania, passaram a contemplar três

aspectos éticos essenciais : a) a “ética dos negócios” (“business ethics”), por meio da qual diversos países passaram a atacar de forma mais dura a corrupção e outros abusos verificados no setor econômico-financeiro b) a “ética ambiental”, que se estabeleceu principalmente através de avanços com relação às leis de proteção ao meio ambiente e aos movimentos que se disseminaram pelo mundo em defesa da ecologia c) e a “bioética” que trata da dignidade frente às situações de vida e de morte das pessoas.

Em 1986, por exemplo, representações de nada menos que 38 países estiveram reunidas por vários dias em Ottawa, Canadá, produzindo o que se considera um dos documentos mais importantes da saúde pública do final do século². Nessa reunião, que teve por título I Conferência Internacional sobre a Promoção de Saúde, as preocupações éticas acima expostas estão manifestas no documento final de frases afirmativas como : “a paz, a educação, a habitação, a alimentação, a justiça social e a equidade são requisitos fundamentais para a saúde”.

Os três pilares do paradigma ético contemporâneo estão explícitos de modo ainda nitido em outra conferência internacional sobre a Promoção da Saúde promovida em 1992, na Colômbia³. Por intermédio da Declaração de Santa Fé de Bogotá, assinada por representantes de 21 países, ficou explícita a necessidade do estabelecimento de uma cultura para a saúde e a constatação (mais uma vez...) da relação indissolúvel que existe entre a saúde e o desenvolvimento. Além de destacar a importância da solidariedade e da igualdade social para o alcance da “promoção de saúde, o documento ainda tachou como inaceitável as doenças resultantes da desigualdade, da marginalidade e da destruição do meio ambiente.

Nos anos de 1990, portanto, a chamada “promoção da saúde” passou a ser considerada como de maior importância dentro das políticas de saúde das Nações Unidas, inclusive na América Latina⁴. A Organização Panamericana de Saúde (OPS), escritório regional da OMS para as Américas, ampliou significativamente sua interpretação, definindo-a

como a soma das ações da população, dos serviços de saúde, das autoridades sanitárias e de outros setores sociais e produtivos, dirigidas para o desenvolvimento de melhores condições de saúde individual e coletiva⁵. Dois aspectos chamaram imediatamente a atenção nessa declaração : a abertura do leque de atores responsabilizados pela saúde pública e o fortalecimento da questão do individual e do coletivo, provavelmente como consequência da expansão dos movimentos emancipacionistas das chamadas “minorias”: mulheres, negros, índios, homossexuais, deficientes físicos...

Do alto dos seus 86 anos de idade quase que integralmente dedicados à defesa da liberdade, Norberto Bobbio é otimista com relação ao futuro. Durante uma conversa sobre as características dos tempos atuais que despertam preocupação para o futuro da humanidade, um jornalista lhe perguntou se, em meio a tantas causas previsíveis de infelicidade, via algum sinal positivo. Ele prontamente respondeu que sim, pelo menos um desses sinais : a crescente importância atribuída, nos debates internacionais, entre homens de cultura e políticos, em seminários de estudo e em conferências governamentais, ao reconhecimento dos direitos do homem⁶ (o grifo é meu).

Apesar do imenso respeito à figura do notável pensador italiano, arrisco

discordar da sua previsão. Não por pessimismo, mas por precaução e realismo, pois, embora espere viver ainda alguns anos mais, não creio que alcançarei ver um mundo justo e equilibrado. Segundo o Relatório Humano, 1992, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o quadro das desigualdades sociais no mundo é crescente e alarmante: os 20% mais ricos da população mundial são donos de 82,7 do Produto Interno Bruto Mundial, de 82,1% do comércio mundial, de 94,6% dos empréstimos comerciais, de 80,6% da poupança interna e de 80,5% do investimento interno⁷. O relatório alerta que as distâncias entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população do planeta duplicaram nos últimos 30 anos.

Diante desses números, somos obrigados a ser cautelosos com relação a qualquer previsão. É difícil que mude nos próximos anos, a presente situação mude no que se refere à atenção aos direitos mais básicos da pessoa humana (moradia, alimentação, saúde, educação...), a não ser que medidas surpreendentes sejam tomadas no sentido de transformar o atual estado de coisas, o que, no vigente quadro político e econômico internacional é pouco provável.

A questão dos direitos humanos está tão relacionada com a saúde pública e a cidadania, que há pouco tempo o Conselho da Europa recomendou um estudo especial sobre o tema ao Instituto Internacional de Estudos sobre os Direitos do Homem de Trieste. Um volume intitulado *Le Médecin face aux droits de l'homme*, traz ao longo de suas 1.458 páginas uma série de estudos e problemas concernentes à ética dos profissionais e pesquisadores da saúde frente ao assunto. Seu editor, em publicação posterior e patrocinada pela mesma entidades⁸, analisa que os direitos do homem nascem com o homem, e naturalmente, quando se fala de direitos da pessoa humana, se pensa na pessoa na sua integridade e, em consequência, também na sua dignidade, na sua liberdade, na sua saúde. O direito à vida faz

parte integrante dos direitos fundamentais. Na mesma obra, J. Metrot escreve que "o homem agredido pela doença continua a ser, em primeiro lugar, homem e cidadão"⁹.

Toda essa digressão tem como finalidade deixar clara a existência de uma ética da saúde, que por sua vez é indissociável da cidadania e dos direitos humanos. Esse talvez seja o argumento mais forte na defesa da saúde como direito de todos e na justificativa de um maior empenho internacional na busca da equidade, da universalização do acesso de todas as pessoas à saúde e ao benefício democrático do desenvolvimento técnico-científico bio-médico. Com todo esse respaldo ético, a OMS tem o dever de ser mais agressiva nas suas ações em busca desses justos objetivos.

UM ELOGIO (O CONCEITO DE "SAÚDE" - 1948) E UMA CRÍTICA (A REUNIÃO DE ALMA-ATA - 1978).

Para melhor ilustrar a discussão sobre o papel da ONU no contexto da saúde, introduziu um enfoque muito mais abrangente passando a ser entendido como uma breve análise sobre duas das iniciativas mais importantes desencadeadas pela OMS nos últimos anos e que, segundo meu juízo pessoal, tiveram desdobramentos diferentes sob o ponto de vista do princípio ético da beneficência humana.

A primeira delas aconteceu em 1948, quando a OMS praticamente "construiu" em sua sede, em Genebra, como apoio de especialistas dos cinco

continentes, o conceito de saúde que até hoje vigora, apesar de que a impressionante velocidade do desenvolvimento científico-tecnológico biomédico dos últimos anos (e fatores dele decorrentes) já exige que o mesmo seja aprimorado. Naquela oportunidade, a saúde recebeu como o "completo estado de bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença".

A nova conceitualização contribuiu decisivamente para que indicadores como trabalho, salário, alimentação, moradia, transporte, lazer e até mesmo as liberdades democráticas, por exemplo, fossem incorporadas à interpretação da causalidade das doenças. Esse passo foi sem dúvida primordial para a ampliação do conceito e avanço da filosofia preventiva como fator fundamental e indispensável para os projetos e programas de saúde coletiva que passaram a ser executados. De certa maneira, a partir daquele momento histórico o mundo passou a tratar e a buscar de forma mais clara o objetivo quantitativo-qualitativo de "quanto mais saúde, menos doença".

A segunda situação, que não tem sido convenientemente analisada no mundo acadêmico, mas que merece críticas, se refere às consequências e resultados da reunião realizada em 1978 em Alma-Ata, na antiga União Soviética. Naquela oportunidade, ficou estabelecida como meta prioritária da OMS a busca de "saúde para todos no ano 2000". Ora, esse objetivo é absolutamente utópico e, embora muito provavelmente tenha sido tratado propositadamente dentro desse diapasão teórico, é passível de muitas interpretações. A questão da manutenção da saúde e um sem número de situações de vida que afligem as pessoas, são palpáveis questões cotidianas que na maior parte das vezes exigem soluções imediatas, para hoje, e por isso mesmo não podem ser trata-

das como algo abstrato e inalcançável na prática concreta. Nesse sentido, a meta de atingir “saúde para todos no ano 2000”, por ser utópica, é de certa forma perversa.

Não constituiu nenhuma novidade o fato de que, passados apenas 17 anos depois de Alma-Ata, ao invés de diminuir, cresceram os índices internacionais de pobreza, miséria e exclusão social que trazem como decorrência quadros cada vez mais vergonhosos no que se refere aos estados de saúde e doença das comunidades pobres de todo mundo. A meta estabelecida pela OMS para o ano 2000 no campo da saúde pode até ser moralmente justificável, mas as distorções teóricas e práticas relacionados com as incontáveis nuances e desdobramentos da proposta, não permitem afirmar que a mesma tenha sido estabelecida a partir de um verdadeiro referencial ético que respeite tanto o princípio da não-maleficência quanto o princípio da não-maleficência e da justiça.

A CAMINHADA FUTURA É COMPLEXA E DELICADA

Apesar do significativo número de acertos comparativamente aos poucos equívocos, para o futuro, entretanto, as perspectivas apontam para um número crescente de dificuldades, o desempenho das funções de um organismo do tipo da OMS dentro do complexo contexto mundial e da atual política imprimida pelas Nações Unidas, principalmente devido ao avassalador processo de mercantilização da saúde em todo mundo¹⁰. Esse processo tem uma origem complexa,

pois : em termos morais, deriva da tendência típica do século XX de mercantilizar qualquer coisa, não somente os produtos como também a natureza, o conhecimento e até o próprio corpo humano^{11,12} : em termos científicos, tem origem no alto custo econômico das descobertas, que não permite que nem mesmo os países mais ricos as incluam nas suas ofertas públicas de serviços^{13,14}.

Em recente entrevista concebida à imprensa europeia, quando declarou que brevemente o homem poderá atingir os 120 anos de idade, Luc Montagnier, o descobridor do vírus HIV agente da Aids, apontou uma perspectiva de difícil solução : A investigação médica nos levará a soluções extraordinárias, mas que serão tão caras que ocasionarão tremendas dúvidas sociais. As terapias preventivas que poderão ser aplicadas antes do aparecimento de lesões irreversíveis, talvez cheguem a prolongar a vida média por mais 20 anos...Mas as consequências sociais dessa revolução biológica são imprevisíveis. Está claro que ela não poderá beneficiar dez bilhões de indivíduos e que os benefícios tocarão somente aqueles que tiverem meios financeiros para pagá-las¹⁵.

Nesse sentido, diante da realidade colocada para a humanidade neste final de século, é oportuno que a ONU reveja e redimensione suas formas de atuação no campo da saúde. Por um lado, a OMS deve tornar mais presente e incisiva a atuação básico-sanitária que já desenvolve nos países pobres, diminuindo sua subordinação às restrições até hoje verificadas. Pelo outro, necessita levar em conta que não basta simplesmente “acompanhar” de maneira neutra o andamento das atividades científico-tecnológicas

em curso nos países ricos, passando a interceder mais decisivamente naquelas questões que tenham relação com a ampliação futura das diferenças já mencionadas.

Seria indispensável que fosse iniciada a construção de um processo de radicalização construtiva que passasse a influenciar de forma mais contundente os países ricos no sentido da elaboração de protocolos comprometidos com o princípio da responsabilidade não só científica como também social¹⁶. Iniciativas de ponta como o Projeto Genoma Humano ou as tentativas de alguns países em patentear certas formas de vida do universo, devem passar a ser analisadas vigorosamente e com mais cuidados deverão ser tomados não no sentido de obstaculizar o desenvolvimento da ciência dentro dos seus limites humanos, mas, exatamente de prevenir que o processo investigativo ultrapasse esses limites, tornando suas consequências desumanas e incompatíveis à luz da bioética^{17,18}.

Uma constatação de que alguns organismos internacionais ainda não perceberam com exatidão as consequências que poderão resultar dessa verdadeira revolução biotecnológica, foi dada pelo atual diretor geral da Unesco ao falar sobre os “êxitos, perspectivas e objetivos da biotecnologia nos anos de 1990” na Cumbre Iberoamericana de La Ciencia Y la Tecnologia realizada em outubro de 1992, em Sevilla. Naquela oportunidade, Federico Mayor praticamente interpretou a biotecnologia como capaz para resolver os problemas sociais do mundo. Sua tendência acrítica ficou mais evidente em certa parte do discurso na qual expressou a certeza de que a modificação do genoma permitirá a prevenção das enfermidades de origem genética (responsáveis por 30% da mortalidade infantil) e das

doenças nas quais a hereditariedade tem um papel importante, como a diabetes, a asma, as alergias, os reumatismos, a doença de Alzheimer, a obesidade, as doenças cardiovasculares e os cânceres ¹⁹.

Além de que é sabido que a mortalidade infantil por causas genéticas está distante dos 30% nos países desenvolvidos e que não chega a atingir 3% no terceiro mundo, o artigo contém uma séria deformação cultural ao enfatizar a importância da genética na origem das doenças reumáticas e cardiovasculares ou em condições especiais como a obesidade, importância essa que existe, é verdade, mas com relevo muito menor do que o apontador por Mayor. Não desmerecendo o valor extraordinário do Projeto Genoma (que tem por objetivo mapear integralmente o DNA humano),



Berlinguer ²⁰, denunciou o risco que essas afirmações equivocadas carregam ao elevar além das medidas a importância dos fatores genéticos das doenças, deixando em plano muito inferior os fatores ambientais ou aque-

les relacionados com a educação e os comportamentos pessoais, estes sim, responsáveis pela esmagadora maioria das mortes verificadas nas nações pobres.

O perigo a que me refiro, portanto, consiste no endeusamento exagerado e extemporâneo da ciência e da tecnologia como elementos decisivos para o controle universal das doenças, quando três quartos das partes do mundo ainda enfrentam dificuldades básicas de toda ordem para controlar problemas transmissíveis, infecciosos, parasitários e outros do mesmo teor, como já foi

dito. Não subestimando de forma alguma a importância extraordinária da biotecnologia para o futuro da humanidade, a maior parte da população do planeta, para resolver seus problemas sanitários mais urgentes, continua necessitando primordialmente de iniciativas de combate à fome e à ignorância, de medidas básicas de saneamento, de programas de promoção de saúde e aleitamento materno e outras providências simples que diminuam a exclusão social e que fazem parte do mesmo prosaico contexto.

* Volnei Garrafa é doutor em ciências, professor titular da Faculdade de Ciências da Saúde da UnB, pós-doutorado em bioética pela Universidade de Roma, membro do Conselho Editorial da Editora UnB e presidente do Centro Brasileiro de Estudos da Saúde (Cebes) na gestão de 1994-96.

As “declarações” e carta de intenções são ótimas, mas insuficientes. Há que agir... Estatuto do homem e ação nos países ricos e nos países pobres.

- 19 OMS - "La pobreza es hoy sinonimo de enfermedad y muerte. Informe de la Organización Mundial de Salud". El medico del Conurbano. Buenos Aires (Argentina), 6 [60] : 14-16, junho de 1995 e ainda na mesma publicação : 6 [61] : 20-21, julho de 1995.
- 20 Conferência Internacional sobre la Promoción de la Salud. Carta de Ottawa para la promoción de la salud. Ottawa (Canadá), 17 a 21 de novembro de 1986.
- 21 Conferência Internacional de Promoción de la Salud. Declaración de Santa Fé de Bogotá. Bogotá (Colômbia), novembro de 1992.
- 22 Mendes, E.V. "A promoção social da saúde no município". Em : Mendes, E.V. Uma agenda para a saúde. São Paulo, Humacitec, 1995 (no prelo).
- 23 OPS/OMS. Promoción de la salud en las Américas. Tema 5.9 do "Programa Provisional". Washington DC (USA), 1993.
- 24 Babbio, N. A era dos direitos. Rio de Janeiro, Campus, 1992, p.49.
- 25 Kliksberg, B. (organizador). Pobreza - uma solução inadiável. Brasília, ENAP/PNUD, 1994.
- 26 Gerin, G. Prelúdio. Medicina e diritti dell'uomo. Roma, Council of Europe/Enciclopédia Italiana, 1991.pp.13-15.
- 27 Metro, J. "Il medico de fronte ai diritti dell'uomo. Introduzione medica In : Medicina e diritti dell'uomo.Roma, Council of Europe/Enciclopédia Italiana, 1991.pp.23-24.
- 28 Berlinguer, G. Garrafa, V. Uomo e merce, Milão,Baldini Castoldi, 1995 (no prelo).
- 29 Garrafa V,"Usi e abusi del corpo humano". Em : Rodolá, S.Question di Bioetica. Roma/Bari, Sagittari Latera, 1993, pp. 100-112.
- 30 Garrafa, V. "O mercado de estruturas humanas". ("a soft human market"). Bioética. (Conselho Federal de Medicina, Brasil), 1 (2) : 115-123, 1993.
- 31 Berlinguer, G. Garrafa, V. "La merce uomo". Micromega (Roma), vol. 1/1993, pp. 217-234.
- 32 Berlinguer, G. Garrafa, V. "A última mercadoria : a compra, a venda e o aluguel de partes do corpo humano". Humanidades (Universidade de Brasília), 8 1992 : 314-327.
- 33 Montagnier, L. "Chi avrà il diritto a essere curato". Il Mondo Fra Dieci Anni. Roma, 1991.
- 34 Küng, H. Projeto de Ética Mundial: uma moral ecumênica em vista da sobrevivência humana. São Paulo, Edições Paulinas, 1993.
- 35 Jonas, H.Princípio de ética mundial : uma moral ecumênica em vista da sobrevivência humana. São Paulo, Edições Paulinas, 1993, pp. 39-40.
- 36 Garrafa, V.Dimensão da ética na saúde pública. São Paulo, Faculdade de Saúde Pública da USP/ Fundação Kellog. 1995.
- 37 Mayor, J. "Las biotecnología a principios de los noventa : exitos, perspectivas y retos. Sevilla, 6 de outubro de 1992 Em : Estudos Avançados da USP, 6(16): 7-28, 1992.
- 38 Berlinguer, G.O corpo humano : mercadoria ou valor ? São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da USP (conferência do mês*), 28 de abril de 1993, 44 pags.

As Nações Unidas e os organismos regionais

João Clemente Baena Soares *

A reflexão sobre as Nações Unidas, no cinquentenário de sua Carta constitutiva, tem deixado de lado uma questão prioritária no debate internacional de curto prazo: a relação entre os organismos regionais e a organização mundial.

As considerações que faço pretendem contribuir para a definição de linhas gerais dentro das quais seja possível ampliar e intensificar a colaboração das Nações Unidas com os organismos regionais.

I A agenda das sessões ordinárias da Assembléia Geral das Nações Unidas inclui, em distintos itens a cooperação com a Organização dos Estados Americanos, a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, a Liga dos Estados Árabes, o Sistema Econômico da América Latina, a Organização da Conferência Islâmica, a Organização da Unidade Africana, a Organização de Cooperação Econômica e a Agência de Cooperação Técnica e Cultural. Configura-se, assim, elenco significativo de atores em um intercâmbio político que oferece inúmeras vias de cooperação.

A definição correta desta matéria condicionada as possibilidades do êxito da interação. A delimitação das tarefas, a atribuição de responsabilidades específicas, a identificação de métodos - são pontos a considerar na indispensável disciplina jurídica desse diálogo, mor-

mente no período de transição que atravessa o sistema internacional

De maneira geral, o que vemos atualmente é certa tendência em definir a cooperação de forma unilateral, dando maior atenção ao apoio que as organizações regionais podem prestar às Nações Unidas, e menor ênfase ao apoio destas aos organismos regionais. Muitas vezes fica esquecido que uma cooperação eficaz requer reciprocidade e equilíbrio de interesses.

As organizações regionais não foram criadas em decorrência de dispositivos da Carta da ONU. Surgem da convergência da vontade política de determinados Estados. Não existe obrigação alguma para que os países forme acordos regionais. Quando o fazem, são autônomos para determinar os objetivos, princípios, instrumentos e modalidades de sua associação. Um único requisito: o de que os organismos regionais e sua atuação sejam compatíveis com os propósitos e princípios da Carta da ONU.

Seria improcedente determinar-se da parte do organismo mundial que atividades deveriam ser empreendidas pelas organizações regionais ou os procedimentos a seguir para esse efeito (uma espécie de delegação). Nem seria conseqüente com as prerrogativas dos Estados-membros de ajustes regionais. As decisões por estes adotados devem definir-se e, caso necessário, modificar-se nesse mesmo âmbito e não em outras assembleias deliberantes, de diferente

composição.

O melhor caminho para avançar no campo da cooperação - e da coordenação - assinala a necessidade de não afetar o espírito de reconhecimento mútuo da identidade e competência própria de cada organização.

A cooperação de que tratamos não pode estar baseada em considerações hierárquica, já que inexistem vínculos de dependência ou subordinação. Tampouco estará orientada pelo princípio de especialização, pois as organizações envolvidas têm caráter geral. É preciso reconhecer como fundamentos da cooperação a comunidade de propósitos e princípios e a diversidade de competência de cada uma. E é justamente isso que origina a possibilidade de cooperação.

Uma ação efetiva se definirá com a utilização da capacidade própria de cada organismo para complementar a do outro, - não esquecidos os recursos financeiros - de modo a obter maior benefício para os Estados membros do que estes teriam com a atuação isolada de um organismo. Ainda: a ação efetiva requer que cada organismo respeite a esfera dos demais, e que não interfira na competência de qualquer deles.

II A afinidade que dá origem a uma cultura de participação, as coincidências históricas, o conhecimento das circunstâncias próprias de cada região conferem às organizações regionais a capacidade

de de atuar como maior possibilidade de êxito na solução de questões e conflitos de caráter regional.

Quando se constituíram em 1945 as Nações Unidas, o Sistema Interamericano já cumpria longa trajetória. Essa experiência de associação regional foi o elemento determinante que inspirou os Estados latino-americanos para lograr a Incorporação na Carta da ONU de um capítulo especial, o Capítulo VII, no qual se reconhecem a existência e o papel dos organismos regionais, e se definem suas responsabilidades na preservação da paz e da segurança.

A OEA é uma organização geral (no sentido de não especializada) regional. Todos os Estados soberanos das Américas são membros da Organização. E pertencem à organização universal geral, as Nações Unidas, e às suas agências especializadas. A Carta da OEA e seus demais documentos básicos vinculam explicitamente a Organização com as instituições pertinentes ao Sistema das Nações Unidas, preservando o quadro de sua própria competência.

A ONU e a OEA respondem, em sua origem, a diferentes motivações políticas dos Estados que as formaram. A organização mundial se constituiu, antes de tudo, para evitar a guerra, manter a paz e a segurança internacional. A OEA foi estabelecida para fortalecer a solidariedade hemisférica e tem respondido, com atitude inovadora, aos desafios contemporâneos. Reformou sua Carta, desenvolveu e incorporou novos princípios de direito internacional, ainda não reconhecidos como tal no âmbito universal, entre eles o da solidariedade democrática. Criou mecanismos para a promoção e a defesa da democracia

representativa, considerada indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região.

O Capítulo XX, art.136, da Carta de Bogotá, estabelece que nenhum de seus dispositivos se interpretará como monoscabo dos direitos e deveres dos Estados-membros de acordo com a Carta das Nações Unidas.

Estão dadas as condições da cooperação produtiva e da complementariedade de atuação. Como se tem a prática dessa colaboração?

No que se refere à OEA, desejo registrar duas experiências que me parecem ilustrativas do que pode ser feito.

Desde alguns anos, a coordenação parte do entendimento e do diálogo fluido entre os dois Secretários-Gerais. Suas reuniões regulares origi-

naram encontros semestrais de representantes dos organismos e agências especializadas (a família das Nações Unidas e o sistema interamericano) com resultados positivos para todos. As respectivas Assembléias Gerais, em suas sessões anuais, favorecem a consideração, pelos Estados-Membros, de

relatórios com informação das atividades desenvolvidas e sugestões para intensificá-las.

Em um caso concreto, a crise política no Haiti, estabeleceu-se acordo, definido em documento escrito, que disciplinava a participação de cada organismo no esforço comum de defender a democracia naquele país. Acordaram os dois Secretários-Gerais nomear o mesmo representante pessoal, que respondia separadamente a cada um deles, com o objetivo de evitar dispersão no processo negociador.

I São dois exemplos entre muitos. Singularizei a OEA, por motivos de minha experiência pessoal, mas outros organismos regionais terão exemplos similares de cooperação produtiva com as Nações Unidas.

Constitui lugar comum falar-se das perplexidades que no momento atual das relações internacionais; dois riscos e das oportunidades que temos diante de nós e que é preciso aceitar e aproveitar. Não há nova ordem internacional, nem se acabou a história - como muitos apressadamente afirmaram. A complexidade acentuada dos atuais conflitos, de toda origem, requer propostas inovadoras, estimula o espírito criador dos estadistas e pede aproveitamento completo do potencial político e jurídico dos organismos multilaterais, seja em sua configuração presente, seja com as reformas e modificações que se fizerem necessárias nos seus textos constitucionais. Um grande passo está em reconhecer que o organismo mundial - que é mister prestigiar cada vez mais - não tem onipotência (muito menos recursos) para atuar em todos os conflitos. Torna-se inelutável associar, aos seus, os esforços dos organismos regionais.

Para fazê-lo, com transparência que leve à eficácia, convém ter presente os termos específicos da cooperação, consolidar em acordos entre os organismos cooperantes. Nesses documentos, estarão definidas as finalidades, as formas e os limites da colaboração, de conformidades com os dispositivos vigentes na matéria em cada organismo.

O sistema internacional dos nossos dias não vislumbra uma direção central alheia às realidades regionais. Precisamos de uma cooperação baseada em contribuições dos diferentes organismos, que não contradiga as atribuições essenciais de cada um. É possível fazê-lo.



*Embaixador e Diretor da Fundação Alexandre Gusmão.



Um prêmio para guardar na memória.

O jornal Computerworld realizou uma pesquisa e apontou as 100 empresas que melhor utilizam a informática no mundo. Ninguém melhor que o mais importante semanário de informática do planeta para fazer esta seleção.

A Petrobras está nesse grupo como reconhecimento por sua capacidade de traduzir, em resultados práticos, um amplo domínio da tecnologia da informação. Apenas outras 3 empresas no Brasil chegaram lá: Bradesco, Varig e Vale do Rio Doce. E, somente outras 3 companhias de petróleo no mundo mereceram este destaque: British Petroleum, Phillips Petroleum e TransCanada Pipelines. Mais um prêmio que a Petrobras recebe por seu padrão internacional de tecnologia.

Quando o assunto é Brasília, a FIBRA tem muito a dizer.

Quando o assunto é geração de empregos
renda, difusão de tecnologia
e o desenvolvimento econômico e social
do Distrito Federal, ninguém melhor que a FIBRA
para falar e propor ações.

Afinal, para atingir todos esses objetivos
é fundamental ter uma indústria
forte e competitiva.

Há 22 anos, esse tem sido o papel
da FIBRA. Defender os interesses
e o fortalecimento da indústria brasiliense

E promover, com a força
da livre iniciativa, a melhoria das condições
de vida de quem mora e trabalha na Capital
do País. Quando o assunto é pensar e fazer Brasília,
preste atenção na FIBRA. Ela tem muito a dizer.

FIBRA

CIBRA

SESI

SENAI

IEL

Um sistema com a cara e o jeito de Brasília