

**DA ESPERANÇA À CRISE: AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
FRENTE AO DIREITO E AO PODER**

RICARDO SEITENFUS*

* Doutor em Relações Internacionais pelo Institut Universitaire des Hautes Etudes Internatioanles da Universidade de Genebra (Suiça) e Professor Titular de Direito Internacional Publico e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (RS, Brasil). Diretor da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA) e autor, entre outra obras, do *Manual das Organizações Internacionais*, Ed. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2003, 3^a. edição, 316 p. Suas mais recentes obras são *O Brasil vai à Guerra*, Editora Manole, São Paulo, 2003, 3^a. edição, 365 p., *Relações Internacionais*, Editora Manole, São Paulo, 2004, 267 p. e *Legislação Internacional* (org.), Editora Manole, São Paulo, 2004, 1960 p.

I. O que são as Organizações Internacionais

Embora existam divergências conceituais e doutrinárias sobre suas prerrogativas, ha um consenso sobre a importância conquistada pelas Organizações Internacionais (OI) na condução das relações internacionais contemporâneas. Numerosas - ha mais de trezentos e cinquenta OI, sendo uma centena de alcance universal - elas são igualmente insaciáveis pois tendem a abarcar progressivamente temas que no passado faziam parte do domínio reservado dos Estados.

Uma verdadeira rede cooperativa institucionalizada cobre a face do globo, os fundos marinhos e o espaço extra-atmosférico, abordando os mais variados temas de interesse coletivo. Assim, questões que sempre foram tratadas como cerne da ação estatal, passam a ser objeto de consideração das instituições internacionais, tais como as que se referem à manutenção da paz e segurança internacionais, bem como às comunicações, migrações, saúde, trabalho, administração pública, além de temas transversais e difusos como os vinculados aos direitos humanos e o meio ambiente.¹ Nestas condições, as OI podem ser definidas como sendo associações voluntárias de Estados² constituindo uma sociedade, criada por um tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros.³

O que conduz um Estado a participar da criação ou aderir à uma OI? Para todos se trata de minimizar os custos e maximizar os resultados de seu relacionamento externo que se tornou complexo e multifacetado. Para os mais poderosos, elas constituem um inovador instrumento de ação externa através do qual busca-se a eficácia que o bilateral não comporta, e sobretudo a legitimidade outorgada pelo coletivo. Para os Estados mais débeis, sobretudo os países menos avançados (PMA), as OI representam fator de sobrevivência. Para os Estados

¹ Esta importância é perceptível no tratamento que ela recebe da mídia impressa internacional. Os mais importantes quotidianos voltados às questões mundiais reservam um lugar específico às notícias das OI atribuindo a estas uma autonomia muitas vezes desmentida pela história.

² Em razão das características de seus sócios, as OI são inter-estatais, pois a responsabilidade dos Estados encontra-se comprometida. Neste sentido, a intergovernamentalidade das OI decorre da atuação dos Estados-membros.

³ O artigo 2, §6º, da Carta das Nações Unidas ressalta o voluntarismo desta participação pois a ONU não pode impor sua autoridade a um Estado que não a compõe, com a excessão notável das decisões envolvendo a paz e a segurança internacionais. Contudo, as regras e os princípios contidos em um tratado constitutivo de uma organização internacional com vocação universal podem adquirir, através do costume, valor para os Estados não membros. Nota-se que a própria denominação das OI pode causar confusão: não se trata de instituições que congregam várias *nações* mas exclusivamente *Estados*. Neste sentido, tais organizações não deveriam denominar-se *internacionais* mas *interestatais* ou *intergovernamentais* pois não somente outros atores menores ou fragmentários das relações internacionais podem alcançar tão somente o patamar de observadores jamais de membros plenos como também notamos que apesar da tendência histórica de justaposição entre nação e Estado ha muitas nações sem Estado e varios Estados compostos de multiplas nações.

intermediários, elas significam um instrumento de juridicização das relações internacionais que proporciona um relacionamento externo que escape aos exclusivos parâmetros oriundos da *realpolitik*. Além disso, as OI servem de condão para a administração pública proporcionando a adoção de políticas que a conjuntura interna não permite, como é o caso das ações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Os princípios do bom governo e da estabilidade econômica constituem elementos que orientam as iniciativas das OI, mormente as vinculadas à cooperação econômica. Em definitivo, quanto maior for o peso do Estado, mais presente será a tendência de perceber a OI como um espaço suplementar de atuação de política externa, excluindo os constrangimentos do coletivo.

A importância das OI no cenário internacional decorre igualmente da paciente construção de princípios e valores compartilhados de forma transnacional. Formalizadas através de tratados internacionais, certas OI detêm instrumentos de controle tanto de sua aplicação quanto de sua eficácia. Elas contribuem para o processo de juridicização das relações internacionais, concedendo-lhe um maior grau de previsibilidade e, por conseguinte, de estabilidade. Neste sentido, as OI não se opõem aos Estados, constituindo, de fato, um instrumento complementar indispensável às ações estatais.

Contudo, é permanente a tensão entre criatura e criador, entre OI e Estado. As OI tentam desvencilhar-se dos limites impostos pelos Estados-membros – fundadores ou associados – que figuram em seu tratado constitutivo e nos documentos subsequentes. Trata-se de luta incessante em busca de maior autonomia. Há, inclusive, raras OI que conseguiram obter dos Estados-membros tradicionais prerrogativas de Estado, como o caso das OI que adotaram o modelo supranacional cujo exemplo mais avançado é a União Europeia (UE). No entanto, a quase totalidade dos Estados reluta em delegar competências e prefere fazer com que as OI permaneçam como simples organizações inter-governamentais, cujas decisões são tomadas por consenso ou por maioria qualificada.

As OI são atores secundários das relações internacionais. Contrariamente aos Estados, sua existência vincula-se à vontade de terceiros, ou seja dos próprios Estados. Seus eventuais poderes foram obtidos por delegação e eles somente podem ser exercidos quando imprescindíveis à consecução dos objetivos estabelecidos no tratado constitutivo. Há, todavia, a teoria dos poderes implícitos das OI, que defende a idéia da extensão de suas competências, desde que dita ampliação mostre-se imprescindível à consecução dos objetivos fixados em seu tratado constitutivo.

Como decorre de sua denominação, o tratado constitutivo é um acordo firmado por dois ou mais Estados que obedece normas oriundas do direito dos tratados, em particular da Convenção de Viena, ao qual é acrescido um elemento singular, qual seja a criação de um novo sujeito de direito internacional dotado de personalidade jurídica específica.

A evolução das OI consolida três de suas principais características, quais sejam, seu caráter multilateral, sua permanência e sua institucionalização. O caráter *multilateral* das OI apresenta-se pelo seu alcance *regional* ou *universal*. Mais do que os objetivos e princípios, a diferença entre as duas formas é encontrada na composição dos sócios. As OI regionais pertencem a um espaço físico delimitado, onde a contigüidade geográfica é uma das principais, mas nem sempre a decisiva característica. Ao contrário, as OI de cunho universal não fazem discriminação de origem, de natureza política ou de localização dos parceiros. As relações entre as organizações regionais e as universais são estabelecidas nos tratados constitutivos. Os compromissos assumidos pelos Estados em âmbito regional não podem ser incompatíveis com os firmados na organização universal.⁴

A *permanência* da OI manifesta-se pelo fato que ela foi criada com o objetivo de durar indefinidamente. Isto não pressupõe que ela seja perene, pois muitas já desapareceram; ou ainda que os Estados-membros não possam desobrigar-se e dela retirar-se, após cumprir o rito previsto no tratado constitutivo. A duração por tempo indeterminado prende-se à ausência de qualquer limite temporal estabelecido no ato constitutivo. Ainda que este contenha a previsão, de forma explícita, de sua própria reforma, fica excluída, desde logo, sua extinção.⁵

A *institucionalização* das OI é tema controverso em razão da natureza da realidade internacional, cuja essência consiste no sistema relacional entre os Estados; isto é, uma intrincada rede de relações bilaterais. Com o surgimento das OI, o sistema relacional não desapareceu, na medida em que, até o momento, as relações no âmbito das organizações não atingiram um grau que pudesse vir a substituí-lo.

A mais simplista e primária forma de institucionalização consiste em compor um restrito secretariado administrativo sob a responsabilidade, por vezes rotativa, de um dos sócios. A mais complexa e avançada se reflete na delegação de competência e poderes dos Estados-membros para um órgão *supranacional*, capacitado a impor certas decisões e controlar sua forma de aplicação. Entre os

⁴ A Carta das Nações Unidas (art. 52) mesmo reconhecendo que “nada na presente Carta impede a existência de acordos ou entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional” enfatiza que tal liberalidade pressupõe que “tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas”. O artigo 136 da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) reconhece a primazia da organização universal ao definir que “nenhuma das estipulações desta Carta se interpretará no sentido de prejudicar os direitos e obrigações dos Estados-membros, de acordo com a Carta das Nações Unidas”. Consultar a íntegra das duas Cartas in R. SEITENFUS, (org.), *Legislação Internacional*.

⁵ Além disso o caráter permanente das Organizações Internacionais expressa-se pela criação de um Secretariado, com sede fixa, dotada de personalidade jurídica internacional. Seus funcionários não perdem a nacionalidade original mas, no exercício de suas obrigações funcionais, dispõem de poderes e documentos legais fornecidos pela organização internacional.

dois extremos ha uma imensa gama de situações nas quais as OI detém maior ou menor grau de autonomia.

Decorrem da institucionalização das OI três importantes mudanças nas relações internacionais. Em primeiro lugar, surge uma maior previsibilidade de situações que outrora eram enfrentadas coletivamente apenas quando os interessados buscavam auxílio ou atuavam em defesa própria. A organização internacional, em seus tratados, prevê fatos e condutas que poderão vir a materializar-se na realidade, e atribui-lhes conseqüências, inclusive sanções internacionais. Cria-se, assim, um espaço institucional de solução de conflitos e de relacionamento interestatal.⁶

Em seguida, apesar do crescimento incessante do número e do alcance das OI, os Estados mantêm plena autonomia de vontade. Ou seja, eles as criam ou a elas aderem de maneira voluntária. O desejo manifesto por um Estado de integrar uma OI constitui condição *sine qua non* de sua participação. Ou seja, os Estados não são obrigados a fazê-lo mas, uma vez aceito o seu ingresso, comprometem-se tanto quanto aqueles que as criaram. Tal conclusão resulta na impossibilidade da OI de impor uma decisão a um Estado que dela não faz parte, com exceção do poder que detém o CS, reconhecido por parecer da CIJ, de constranger Estados não membros da ONU a acatar decisões que objetivam a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Enfim, a institucionalização das OI questiona os princípios que sustentam a soberania do Estado. A participação estatal pode vir a significar a necessidade de dimensionar coletivamente certas competências que antes pertenciam ao absoluto domínio nacional, no caso de algumas culturas, por exemplo, as latino-americanas, sob a forma de um dogma. No entanto, é necessário enfatizar que a plena participação numa OI vincula-se exclusivamente aos Estados e decorre, justamente, do fato de que estes dispõem da soberania. Em definitivo, somente os Estados soberanos são sujeitos das OI porque detém a soberania primária e sua adesão constitui um evidente exercício de soberania.

O amplo e disparate leque das OI obriga a estabelecer princípios que as identifiquem. Para tanto, indica-se, num primeiro momento, que as OI podem ser classificadas segundo a *natureza* de seus propósitos, atividades e resultados. Segundo sua natureza, delineam-se dois propósitos distintos. Por um lado, as organizações que perseguem objetivos *políticos* e, por outro, as organizações que objetivam a cooperação *técnica*. As primeiras enfrentam questões essencialmente conflitantes e as segundas trabalham com temas para os quais o bom senso e um mínimo de racionalidade exigem um tratamento internacional.

As OI de natureza política podem pretender congregar a totalidade do mundo, como por exemplo a Sociedade das Nações (SDN) ou a Organização das Nações

⁶ “A organização internacional tende a corrigir o caráter facultativo dos procedimentos políticos e jurisdicionais, colocando a sua disposição instâncias pré-instituídas”, in R. J. DUPUY, *Le droit international*, Paris, PUF, 1993, p.115.

Unidas (ONU), ou somente parte deste, casos das organizações de alcance regional. Seu traço fundamental prende-se ao caráter político-diplomático de suas atividades. Seu objetivo primeiro é a manutenção da paz e da segurança internacionais. Elas interferem sobre questões vitais dos Estados-membros e sua forma de ação é essencialmente preventiva.

As OI de cooperação técnica, denominadas também de organizações *especializadas*, descartam, em princípio, a interferência em assuntos de natureza política, e restringem-se unicamente a aproximar posições e tomar iniciativas conjuntas em áreas específicas. Trata-se, por exemplo, do combate as epidemias, da busca de melhoria da produtividade agrícola, da divulgação do conhecimento científico, educacional e cultural ou ainda da introdução de regras trabalhistas.

Uma segunda classificação das OI emana da análise das *funções* que vinculam-se aos *objetivos*, inclusive implícitos, de seu ato constitutivo, e aos *instrumentos* utilizados para alcançá-los. Trata-se de organizações que não recebem delegação de competência ou de poderes dos Estados-membros. Estas OIs são denominadas *de concertação* e tentam regular a sociedade internacional através de formas distintas:

a) *aproximar posições* dos países membros sobre temas de mútuo interesse. Através da diplomacia parlamentar em seu nível mais elevado, estas organizações ajustam atitudes e políticas utilizando-se da mídia para interferir nas relações internacionais.⁷

b) A segunda forma congrega os Estados-membros com o fim de adotar *normas comuns de comportamento* em áreas específicas tais como os direitos humanos, as questões trabalhistas ou de saúde pública internacional.

c) Existem igualmente organizações voltadas a *ações operacionais*, quando há urgência em aportar soluções à crises humanitárias decorrentes de conflitos civis ou internacionais e catástrofes naturais. As OI operacionais podem, igualmente, orientar a colaboração e o controle na pesquisa em ciência e tecnologia entre os Estados em áreas de interesse comum como a energia nuclear.

d) Finalmente, encontra-se as OI de *gestão* que prestam um serviço público aos Estados-membros, particularmente no campo da cooperação monetária, financeira e do desenvolvimento econômico.

Uma terceira e singela forma de classificar as OI prende-se a sua *composição* e, conseqüentemente, seu alcance espacial. Há organizações *regionais* que admitem como sócios unicamente Estados que encontram-se em determinada região do mundo. Nestas, o princípio da contigüidade geográfica é determinante. Ao contrário das organizações de alcance regional, existem OI compostas de

⁷ A Organização Mundial do Comércio (OMC) poderia ser assimilada à regulação. Contudo, os mecanismos de solução de controvérsias comerciais com utilização, por exemplo, do *panel*, ou seja de um comitê de arbitragem, concede à OMC a faculdade de permitir que países considerados infratores sejam objeto de represálias por parte de seus parceiros.

maneira *universal* que não impedem – por motivos de localização geográfica – a participação dos Estados.

Uma derradeira classificação que demonstra grande utilidade para o pesquisador e mostra-se reveladora das verdadeiras intenções dos Estados-membros decorre da *estrutura de poder* adotada pela OI. A identificação da repartição do poder entre os parceiros - incontornável instrumento que desvenda a *alma* da OI - manifesta-se de maneira objetiva no processo de tomada de decisões. Este pode ser considerado como a alma da organização. As regras dividem-se entre aquelas que impõe a *unanimidade* para que um organismo tome uma decisão e as que estabelecem diferentes tipos de *maioria* como quorum para definir o resultado das votações.

Há uma estreita relação entre, de um lado, a politização ou a tecnicidade dos objetivos perseguidos pela OI e, de outro, o grau de democracia de seu processo decisório. Trata-se de uma aparente evidência a ser, entretanto, enfatizada. Quanto mais a natureza da OI for marcada por questões políticas, estratégicas e diplomáticas, mais ela se afastará do voto universal. Inclusive no interior das organizações, os órgãos podem dotar-se de diferentes modelos de tomada de decisão segundo o assunto a ser enfrentado. Assim, por exemplo, ao contrário da Assembléia Geral (AG/ONU), o Conselho de Segurança (CS/ONU) diferencia o peso do voto entre membros permanentes e não permanentes.

O princípio da *unanimidade* apresenta uma grande vantagem e um nítido inconveniente. A primeira vincula-se à legitimidade da decisão, que garante boas possibilidades de eficácia na medida em que inexiste, presumidamente, oposição ou obstáculo à execução daquilo que foi unanimemente decidido. O grande inconveniente atine à extraordinária dificuldade em alcançar a unanimidade, que implica em propalada paralisia ou lentidão das instituições internacionais.

Criou-se, então, mecanismos que alteraram a regra da unanimidade em seu estado puro, originando diversos critérios no deslinde das votações. Há a *unanimidade fracionada*, pela qual conclui-se acordos parciais que vinculam apenas os Estados que votaram favoravelmente a determinada decisão, eximindo assim os demais membros da organização de seu cumprimento. Já a *unanimidade limitada* pratica-se no CS/ONU, na medida em que os membros permanentes desta instância dispõem, na prática, de um direito de veto. Deste modo, a ausência de um dos membros permanentes ou sua abstenção não impede que se determine um resultado unânime, porém limitado.

A *unanimidade formal*, por sua vez, tem como objetivo impedir a paralisia que poderia decorrer da abstenção reiterada por parte de alguns membros. Trata-se da busca do chamado *consenso*, que pode ser definido como a ausência de objeção. Ao contrário da unanimidade *stricto sensu*, onde há votação, o consenso é uma espécie de *não-voto*, que assegura a definição de um texto ou de outra espécie de manifestação de vontade que contemple a ausência de uma contrariedade expressa por um dos signatários.

Logo, a unanimidade formal, que é o consenso, diferencia-se das demais modalidades por ser um conceito ontologicamente negativo. Ou seja, é pela inação das partes que ele se estabelece, originando a tendência à timidez dos acordos firmados sob a égide deste critério e a menor visibilidade de sua repercussão. Há, enfim, a possibilidade de simples adoção de um texto ou de uma moção sobre assunto específico, sendo desnecessária a redação de um texto de acordo. O CS/ONU, mais uma vez, oferece exemplos vários, como a condenação de um atentado ou a recomendação de atitudes a serem adotadas pelos Estados-membros.

O sistema de decisão por maioria pode ser quantitativo, qualitativo ou misto. A *maioria quantitativa*, clássica nas OI, considera cada Estado como um voto. Nestas circunstâncias, pode estipular diversos quoruns, seja a chamada maioria simples, de 50% mais um dos membros, ou a qualificada, de dois terços ou três quartos. Obviamente, a OI pode prever diferentes quoruns para cada tipo de tema a ser enfrentado.

A *maioria qualitativa* diferencia os membros, segundo critérios próprios a cada organização internacional. Trata-se do denominado *voto ponderado*. Atribui-se a cada Estado-membro um determinado coeficiente a ser computado quando do escrutínio. Há critérios como a população, o PIB e a disponibilidade de forças armadas. O grau de interesse de cada um pode ser um critério de ponderação. Nos organismos de harmonização, cooperação e financiamento econômico introduziu-se o *voto ponderado* calculado com base nas cotas de cada país membro.

O *sistema misto*, como seu nome indica, exige uma dupla maioria, ou seja, quantitativa e qualitativa. Assim funciona o CS/ONU que, para tomar uma decisão, necessita de nove dos quinze votos possíveis. Ocorre que entre aqueles devem, obrigatoriamente, estar os votos dos cinco membros permanentes, ou ao menos sua abstenção. O voto contrário de um membro permanente, ainda que reunidos nove votos favoráveis, impedirá a tomada de uma decisão pelo Conselho.⁸

O tratado constitutivo (fonte de direito originário) e os textos normativos ou “legais” adotados posteriormente (fonte de direito derivado), indicam o alcance e os limites da competência de cada organização internacional. Por conseguinte, a análise jurídica constitui o primeiro e indispensável passo para apreender o alcance e os limites das OI. Estes textos indicarão os motivos que levaram os Estados à criá-la; os objetivos perseguidos; os meios colocados a sua disposição; a repartição do poder de decisão entre os Estados; as obrigações financeiras, materiais e militares dos parceiros; os mecanismos para a eventual atualização do

⁸ O sistema tripartite da Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma notável exceção. Cada país tem direito a quatro votos, sendo dois do governo, um patronal e um dos trabalhadores. Não se trata propriamente de uma ponderação, mas de uma natureza diversa da organização, que ultrapassa a representação nacional para buscar em cada país setores privados, que certamente poderão emitir votos de conteúdo diferenciado aos expressos pelos representantes do governo.

rol de direitos e obrigações; e, eventualmente, as sanções aplicadas aos membros infratores.

Tome-se como exemplo a Carta que constitui a ONU. Este diploma legal determina a natureza político-diplomática de uma organização de alcance universal encarregada da manutenção da paz e da segurança internacionais. Como princípio constitutivo, ela detém, através do CS/ONU, a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais. Os Estados-membros “concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles” (art. 24.1).

Composto por quinze Estados, o CS/ONU toma suas decisões pela maioria de nove votos, sendo indispensável que entre estes, como já foi dito, inclua-se os dos cinco membros permanentes - seja por meio de manifestação positiva ou por abstenção.⁹

O poder do CS/ONU é amplo e pode ser preventivo já que ele dispõe da faculdade de determinar “a existência de *qualquer ameaça* à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas” (art. 39). Há progressividade nas medidas a serem adotadas pelo CS/ONU. Portanto, ele detém ampla margem de manobra e de interpretação pois “decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego das forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráfico, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas” (art. 41).

Caso necessário, o CS/ONU poderá tomar medidas ofensivas através de forças aéreas, navais ou terrestres, que poderão incluir “demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas” (art. 42). Para comandar a utilização de forças armadas, o CS/ONU prevê a criação de uma Comissão de Estado-Maior composta pelos Chefes de Estado-Maior dos membros permanentes ou de seus representantes. Portanto, a operacionalização do comando das intervenções militares – inclusive preventivas – será realizada através dos cinco Estados-membros permanentes do CS/ONU.

Tanto o surgimento da organização internacional quanto a sua evolução e a eficácia de suas iniciativas decorrem de uma equação de forças. A presença da OI somente institucionaliza estas relações e tende a não colocar em cheque o poder exercido pelos Estados mais fortes. Neste sentido, as OI formalizam e concedem legitimidade a uma *hegemonia consensual*. Não se deve, contudo, confundir a existência das OI com uma ampla e objetiva eficácia. Por esta razão, multiplicam-se as vozes, tanto no Norte quanto no Sul, que exigem sua profunda transformação.

⁹ O poder de veto não pode ser utilizado nas questões processuais.

O século que findou deve ser considerado como o *século das organizações internacionais*, que aportam métodos decisórios distintos e incluem a totalidade dos Estados no jogo internacional, provocando uma verdadeira revolução conceitual e prática no sistema das relações internacionais. Com a introdução da diplomacia parlamentar, ficou afastada a possibilidade de voto, cláusula ou reserva secretos, antes considerados como causas da eclosão de conflitos bélicos. Cada Estado manifesta abertamente a sua posição. A publicidade dos debates, além de conceder transparência e respeito a posições diferenciadas, permite que o próprio processo decisório sofra a influência que a opinião pública nacional exerce sobre seus delegados, revelando a possibilidade de afirmar-se uma opinião pública internacional.

Tanto o processo institucional que se acaba de retratar, quanto o processo efetivo de tomada de decisões nas OI, desenrolam-se tendo como pano de fundo o movimento do poder hegemônico de certos Estados. Ora, a hegemonia não pode ser exercida somente através de meios materiais, financeiros e tecnológicos. É imprescindível que ela atue igualmente no campo dos valores, ou seja, no plano da ideologia.

Torna-se, então, imprescindível distinguir claramente a ideologia da organização internacional como sujeito da decisão e a ideologia dos atores, particularmente os Estados-membros. Contudo, esta distinção não pode afastar a organização internacional do meio onde ela atua. Ora, mesmo a unidade ideológica que atualmente impera em grande parte do sistema internacional é mais aparente do que real. Os conflitos interestatais prosseguem, sustentando-se com menos vigor no discurso ideológico, mas não afastando o seu conteúdo. Portanto, para identificação dos contornos reais, além dos institucionais, dos processos decisórios no âmbito das OI, eles devem ser inseridos no âmbito das relações internacionais e dos embates que nelas se travam.

Desse modo, as OI representam um subconjunto das relações internacionais. Nestas condições, torna-se impossível identificar os mecanismos concretos do exercício do poder em seu seio sem compreender os contornos do sistema das relações internacionais. A primeira indicação do exercício do poder internacional transparece no perfil hierárquico dos Estados. Os principais traços do meio internacional onde se manifesta a ação e o discurso das OI, indicam que a ideologia destas está intimamente vinculada a dos Estados-membros. A margem de manobra disponível para a OI dependerá do grau de coesão sistêmica do meio internacional.

A trajetória ideológica das OI repousa em cinco momentos distintos de sua evolução pós-1945. Certamente, o fato dos Aliados digladiarem-se após a vitória, permitiu o surgimento da primeira fase das OI. Trata-se do *funcionalismo*. Baseada no princípio de que as OI deveriam servir aos interesses da sociedade e descartar a preponderância da influência dos Estados, a teoria funcionalista propõe-se a socializar suas ações e iniciativas. Criou-se o mito da possibilidade da existência de uma relação direta, portanto sem intermediação dos Estados-membros, entre a organização internacional e a sociedade.

A segunda fase ideológica das OI surge a partir do início dos anos 1960 com o *desenvolvimentismo*. Enredadas em suas próprias contradições, em plena oposição Leste/Oeste, impossibilitadas de atuar mais incisivamente no campo da manutenção da paz e segurança, as OI encontram uma nova justificativa ideológica para a sua atuação. Trata-se do estreito vínculo entre paz e desenvolvimento.

Impulsionado pela presença de um grande número de Estados que recentemente tiveram acesso à independência política, o desenvolvimento econômico de ampla maioria dos Estados do mundo tornou-se um fim em si. Para tanto, as OI deveriam transformar-se num instrumento para a expansão econômica nos moldes liberais, e criar condições favoráveis para o investimento direto de capitais privados e públicos, tanto nacionais quanto estrangeiros.

A terceira fase decorre da precedente. Trata-se da teoria do *transnacionalismo*, que firma-se a partir da década de 1970. Como os detentores da escassa capacidade de poupança interna dos países pobres transferem, por variadas razões, seus recursos para os países ricos, foi necessário apelar para os investimentos das empresas transnacionais. Por outro lado, a incapacidade dos países pobres em dispor de divisas, inviabilizando, portanto, as importações de bens de capital, induziu-lhes a oferecer condições para a instalação em solo pátrio de filiais de empresas estrangeiras. A idéia central das OI presumia que estas empresas seriam os elementos dinâmicos do processo de desenvolvimento.

A quarta fase ideológica das OI apresenta, num primeiro momento, uma visão exclusivamente nortista e negativa do desenvolvimento. Trata-se do *globalismo*, a partir do final da década de 1970 e do início dos anos 1980, que identifica os limitados recursos em matérias primas de que dispõe a Terra e os efeitos perversos, do ponto de vista ecológico, da busca incessante do crescimento econômico. Sintetizado pelo Clube de Roma, que propugnava o crescimento zero e o controle demográfico, o globalismo foi rejeitado pelos países pobres, pois significava a manutenção do *status quo* e o abandono de políticas indutoras do desenvolvimento.

Finalmente, a quinta fase marca atualmente as OI: trata-se da *globalização*. Em razão de suas características fundamentais, que tendem a diminuir o papel do Estado em benefício de forças transnacionais privadas, essencialmente financeiras, a globalização enfraquece igualmente as OI. O poder dos mercados e dos entes privados que atuam no sistema internacional representa um inovador desafio, que pode colocar em risco os fundamentos das OI, sobretudo os esforços coletivos que objetivam alcançar um desenvolvimento solidário.

II. Os desafios da Organização das Nações Unidas

Apos um balanço do que são as OI é necessário sublinhar os desafios que a ONU enfrenta para estar à altura dos desafios contemporâneos das relações

internacionais. Comparando com a fracassada experiência da Liga das Nações, a ONU pode apresentar importantes conquistas:

- a) Sua universalidade, pois reúne quase duas centenas de Estados;
- b) nenhum Estado fundador abandonou-a;
- c) a ampliação de suas atividades, sobretudo o auxílio ao desenvolvimento;
- d) afirmou o seu caráter de indispensabilidade, pois as críticas que lhe são endereçadas objetivam sua reforma e não sua extinção.

Neste meio século, o mundo conheceu profundas transformações. A economia cresceu de forma contínua, aumentando o nível de vida nos países industrializados. Apesar das rivalidades Leste/Oeste, que dominaram a maior parte do período, uma terceira e definitiva, guerra mundial pode ser evitada. No entanto, o equilíbrio pelo terror fez com que as relações internacionais, como bem definiu Raymond Aron, estivessem numa situação “de paz impossível e de guerra improvável”, relegando $\frac{3}{4}$ partes da humanidade à condição de simples coadjuvante.

Segundo a perspectiva da maioria dos países que compõem as Nações Unidas, suas realizações encontram-se muito distantes das esperanças nela depositadas. Os conflitos localizados, sobretudo no Terceiro Mundo, prosseguiram. Foram mais de duzentos, que ocasionaram vinte e cinco milhões de mortes e outro tanto de refugiados. No plano econômico, a quase totalidade dos países localizados no Sul do planeta continuam apresentando baixos indicadores sócio-econômicos. Ou seja, o fosso que os separa dos países industrializados não cessou de aumentar. Por estas razões, um balanço sobre as ações das Nações Unidas não pode afastar um certo sentimento de frustração.

A impossível socialização do desenvolvimento - O processo de descolonização fez com que o cenário internacional fosse dominado, numericamente, pelos países em desenvolvimento. Todavia, o flagrante contraste entre um grande e populoso número de países e o escasso nível de desenvolvimento por eles alcançado, faz surgir a necessidade de ações concertadas para tentar remediar tal situação. Num primeiro momento estas ações possuíam um caráter exclusivamente bilateral, mormente entre as ex-metrópoles e as ex-colônias.

Ao transitar para o âmbito multilateral, tanto nos organismos regionais quanto nos universais, a problemática do desenvolvimento enfrenta um desafio de conteúdo e semântico. Com relação ao primeiro, torna-se necessário identificar critérios objetivos, inclusive quantitativos, que possibilitem a hierarquização socio-econômica dos países integrantes das sociedade internacional.

Alinham-se índices sobre as disparidades sociais, mortalidade infantil, escolaridade, nível de instrução, esperança de vida, produto interno bruto, renda per capita, crescimento demográfico, pirâmide de idade, comércio exterior, divisão entre os setores de produção, saneamento básico, infraestruturas dos serviços públicos, produção técnico-científica, registro de invenções e concessão

de patentes, consumo de jornais, investimentos, serviços financeiros, formação de terceiro grau e outros itens de menor importância.

A hierarquização mundial, calculada segundo estes critérios, permite identificar no cenário internacional a existência de dois grupos de países. Por um lado, os países desenvolvidos ou industrializados, que possuem índices sócio-econômicos altamente expressivos. Promoveram revoluções produtivas e detêm atualmente $\frac{3}{4}$ partes das riquezas mundiais. Contudo, contribuem com somente $\frac{1}{4}$ da população do planeta. Localizados essencialmente no hemisfério Norte, sob clima temperado, apresentam formas democráticas de organização política.

Por outro, um numeroso grupo de países manifesta baixos índices de desenvolvimento sócio-econômico. Apresenta marcantes disparidades sociais no interior de cada sociedade que o compõe, com escassa representação política e localiza-se no hemisfério Sul. Durante muitas décadas, o mundo subdesenvolvido foi também chamado de *Terceiro Mundo*, na medida em que os dois primeiros representavam os países desenvolvidos capitalistas e os comunistas. Além disso, a expressão tentava traçar um paralelo entre a situação do mundo subdesenvolvido e a vivenciada pelo *Tiers-État* no período pré-revolucionário francês. Ou seja, tratava-se do grupo mais numeroso e ao mesmo tempo o menos importante.

Tanto estas definições quanto as mudanças que ocorreram nos dois mundos na última década, tendem a tornar vazios os debates semânticos sobre esta rude dualidade. Contudo, devemos reconhecer que a literatura especializada nas questões do desenvolvimento refletiram durante meio século os dilemas e as contradições entre estas díspares situações.

Além da tentadora mas demasiado globalizante expressão *Terceiro Mundo*, outras foram cunhadas, tais como países subdesenvolvidos, países menos avançados, países pobres para designar, por vezes, os pobres dos países desenvolvidos ou ainda os Estados paupérrimos do mundo subdesenvolvido.

As Nações Unidas transformaram-se em cenário ideal para a etérea discussão. Finalmente, o jargão oficial onusiano adotou a expressão *países em via de desenvolvimento (PVD)* para designar o conjunto de sociedades que aspiram mudar seu *status quo* sócio-econômico. Entre estes, utiliza-se ainda uma identificação para a pobreza maior quando indentifica-se os *países de menor grau de desenvolvimento* entre os PVD.

Além do oficialismo, a nova expressão possui a vantagem de oferecer uma idéia mais objetiva da realidade que analisamos. Assim, o PVD pressupõe que estamos tratando de sociedades dinâmicas, em processo de mutação, habitadas pela pretensão de abandonar tal situação.

As transformações institucionais - Vinte anos após a sua criação, as Nações Unidas sofreram adaptações institucionais para enfrentar o desafio do subdesenvolvimento da maioria dos Estados membros. Para tanto, criaram-se duas estruturas; a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o

Desenvolvimento (CNUCED) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Através da Resolução 1995 da XIX Sessão da Assembléia Geral, a CNUCED, a partir de 30 de dezembro de 1964, torna-se *órgão permanente* da ONU, com sede na sua central européia de Genebra.

O seu primeiro Secretário-Geral foi o economista argentino Raul Prebisch. A idéia central da CNUCED consistia em tratar de forma diferenciada os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Ou seja, os países pobres teriam direitos preferenciais para o comércio e derrogações do direito internacional. O Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) aceita, no mesmo ano, a inclusão de um novo capítulo (IV) concedendo um sistema de comércio exterior diferenciado para os países em via de desenvolvimento.

Do ponto de vista de suas funções institucionais, a CNUCED pode ser definida como sendo uma instância de avaliação, estudos e deliberações sobre as questões envolvendo o desenvolvimento econômico e social dos países membros da ONU, com absoluta ausência de coercibilidade. Há um permanente embate entre a CNUCED e a OMC/GATT. Criados por um grupo de países com motivações e estruturas distintas, os dois organismos possuem, contudo, objetivos próximos, qual seja, o desenvolvimento econômico e social através do comércio. Nunca foi possível visualizar claramente as fronteiras que separam as duas instituições. Por esta razão, a CNUCED é muitas vezes apresentada como sendo a anti-OMC.

O PNUD, por sua vez, foi criado através da resolução 2029 da XXª Assembléia Geral da ONU foi criado, em 22 de novembro de 1965, junto à administração central da ONU, em Nova York. Objetivando unificar as operações de ajuda ao desenvolvimento já existentes, ele se propõe a racionalizar os programas multilaterais de pré-investimento. Trata-se de um programa de assistência técnica que objetiva oferecer condições para que os verdadeiros investimentos para o desenvolvimento sejam realizados. Para alcançar seus objetivos, o PNUD pretende desenvolver e transferir tecnologia, formar recursos humanos, criar estruturas aptas para enfrentar os desafios de uma política de desenvolvimento e auxiliar na identificação e aumento dos recursos naturais dos países membros. O PNUD não executa seus programas de assistência técnica. Ele simplesmente financia, coordena e avalia os projetos que são executados por terceiros. Portanto, o PNUD aplica a chamada doutrina da institucionalização programática e da terceirização.

O progresso sócio-econômico dos países em desenvolvimento somente pode ser alcançado, no âmbito das Nações Unidas, através da solidariedade dos países industrializados. Ora são raros os Estados que contribuem com 0,4% de seu produto interno bruto para a ajuda pública ao desenvolvimento, o que representa, anualmente, quarenta bilhões de dólares americanos.

A transferência destes recursos é feita essencialmente através de acordos bilaterais, criando assim vínculos de submissão e laços de dependência do país auxiliado. A concessão de um auxílio financeiro obriga o concessionário a

adquirir bens exclusivamente do país concedente. Nestas condições, a ajuda bilateral é, na maioria das vezes, uma forma de auxiliar as empresas nacionais dos países industrializados.

As Nações Unidas administram somente três bilhões de dólares americanos da ajuda pública ao desenvolvimento. Portanto, a responsabilidade da ONU é limitada. No entanto, os programas estabelecidos sob sua responsabilidade padecem de gerenciamento e sofrem da ausência de um planejamento de longo prazo. Além disso, vários órgãos, agências, programas, escritórios e instituições especializadas intervêm nas ações, sem que seja possível alcançar um mínimo de coerência e coordenação.

Portanto, além de recursos financeiros reduzidos, as Nações Unidas dispõem de limitado grau de eficácia em suas ações para o desenvolvimento. Uma estrutura pesada e incoerente, tende a tornar o combate pelo desenvolvimento um desafio que parece estar cada vez mais distante da capacidade efetiva do atual sistema. A contribuição da ONU manifestou-se, igualmente, em quatro planos distintos; participação do processo de descolonização; codificação do direito internacional; definição e reconhecimento dos direitos humanos fundamentais; colaboração para a manutenção da paz.

Os limites do sistema - Apesar das extraordinárias descobertas científicas - como, por exemplo, o aumento da produtividade agrícola através da biotecnologia - criaram-se categorias estanques de países, segundo sua performance econômica. O papel marginal é desempenhado por oitenta por cento deles, encarregados da produção de bens com escassa tecnologia.

O fenômeno da globalização, já mencionado, serve de biombo para o discurso liberalizante e a prática excludente dos países industrializados. As Nações Unidas somente conseguem responder com palavras vazias e reuniões frustrantes.

A área social oferece ainda maiores decepções. A fome, a miséria, o desemprego, o analfabetismo, a violência urbana e rural, assim como a xenofobia, são manifestações inequívocas de que a batalha para melhorar as condições de vida da grande maioria foi também perdida pelas Nações Unidas.

A riqueza e o poder político-militar concentra-se num pequeno grupo de países que fecham-se aos contatos com a grande massa dos países depauperados. Nestes, as elites dirigentes não foram ainda convencidas pela ONU sobre a necessidade em praticar um mínimo de justiça social.

As múltiplas campanhas das Nações Unidas em torno de temas específicos, como o desenvolvimento, os direitos da mulher, a proteção ao meio ambiente, os problemas das megalópoles, a luta contra a tortura e pelo respeito às minorias, contrastam as energias e recursos financeiros consumidos com os medíocres resultados.

Quais as razões destes reiterados fracassos? O mal-entendido original ainda é presente: a ONU foi criada pelos vencedores da Segunda guerra mundial com o objetivo de controlar os vencidos, mas logo paralisou-se em razão da disputa Leste-Oeste. Tanto Washington quanto Moscou perceberam que deveriam utilizar as Nações Unidas como palco suplementar para a sua atuação internacional, jamais como elemento cerceador de seu poder.

Ora, o resto do mundo, sobretudo os países situados ao Sul, preecha a ONU como o incontornável caminho para a construção de um mundo mais equânime. Portanto, o realismo dos fortes, adicionado ao idilismo dos fracos, compôs a receita infalível para a cristalização da injustiça e a reiteração do fracasso.

A escassa eficiência é compensada por ampla e pesada burocracia. Dezenas de instituições são criadas, muitas apresentando objetivos e projetos sobrepostos. Nestas condições a ONU se transforma numa imensa fábrica de letras, com toneladas de papéis oriundos de consultorias, reuniões, conferências, simpósios, assembléias, conselhos e declarações. Parte deles, antes de nascer, já é letra morta. Aos grandes esforços gastos para elaboração, sucede a ausência de vontade política dos mais fortes e influentes para torná-los realidade.

Em face deste pesado balanço, o que deve ser feito para que a ONU cumpra, com eficiência e determinação, o duplo objetivo de preservar a paz e de buscar o desenvolvimento? É indispensável que ela venha a transformar-se num verdadeiro poder comum da humanidade, com capacidade de impor as decisões coletivas.

Deve-se introduzir, para certas matérias, a possibilidade de ponderar os votos, pois a regra “cada país, um voto”, baseada numa ficção, desobriga os Estados. As instituições devem ser aperfeiçoadas, sobretudo o Conselho de Segurança, com a introdução de novos membros permanentes. Finalmente, é necessário reformar profundamente a burocracia da ONU, introduzindo controles externos, “enxugar” os órgãos sobrepostos e redirecionar as atividades visando aos gastos fins e não meios.

Uma vez suprimidos os entraves, poderíamos esperar que, após meio século de bloqueio em suas atividades de segurança e de modestos resultados no combate ao sub-desenvolvimento, a ONU encontre finalmente o caminho da solidariedade com eficácia, dando nova vida ao multilateralismo.

Contudo, a vontade das Nações Unidas é simplesmente o desejo de seus membros mais influentes. Caso eles não se convençam de que a organização pode desempenhar um papel fundamental na reestruturação de um mundo mais pacífico e mais justo, prevalecerá o egoísmo nacional. A ONU declinará ainda mais, tornando-se uma instituição cada vez mais marginal na era da globalização.

III. Conclusão

A obra fundamental das organizações internacionais é oferecer aos Estados possibilidades permanentes de cooperação. Constitui, embora muito criticado, um ambiente de diálogo inescapável e insubstituível. Todavia o surgimento das organizações internacionais não possui o condão de transformar a natureza e o alcance das forças que atuam no sistema internacional, sendo limitada sua autonomia. Os Estados são independentes e não aceitam nenhum poder central.

A presença destas associações implica a existência de outros mecanismos de poder e de novas formas relacionais. Há no mínimo três inovações a mencionar. No âmbito das organizações, os Estados assumiram um grande número de compromissos, que podem ser interpretados de maneira controversa, mas raramente afrontados. As OI são os principais vetores de um processo que torna as relações internacionais cada vez mais jurídicas e menos políticas. Não se trata de solucionar todos os conflitos, mas colocá-los sob controle das OI.

Em segundo lugar, há uma integração dos Estados em parâmetros de comportamento que dizem do diálogo e do confronto. Eles praticam, no seio das organizações internacionais, políticas antagônicas num marco de cooperação. Mesmo quando dispõem de limitada autonomia, o simples fato de existir faz com que as OI tornem-se espaços incontornáveis de negociação e de diálogo.

Enfim, os Estados adotam medidas internas que outrora não poderiam instalar. Como decorrência de um compromisso internacional, enfrenta-se forças domésticas que se opunham tradicionalmente à certas iniciativas. Ora, a forma consensual de sua adoção no âmbito das organizações internacionais permite ao Estado-membro transpô-las para o ordenamento jurídico interno.

A institucionalização, de outra parte, é um traço dos mais visíveis nas organizações internacionais. Criação intelectual que assume formas concretas, em caráter contínuo, compõe peça indispensável para que os objetivos contidos nos Tratados constitutivos das OI sejam alcançados.

No que tange à eficácia objetiva do complexo organizacional, é necessário analisar uma curva de produção de efeitos. Houve maior sucesso na prevenção do que na resolução de conflitos. Há também diferente intensidade de efeitos consoante o período histórico analisado. Deve-se, então, distinguir a eficácia imediata e a eficácia latente. A primeira é a resposta pronta a uma crise e a segunda, potencial, constrói-se ao longo do tempo através justamente da prevenção.

Ocorre que um fator preponderante na eficácia das organizações, qual seja o poder de coerção material, é bastante limitado. Mas a ausência de um poder coercitivo perfeito e formal não atribui aos Estados uma absoluta discricionariedade. Além dos processos coletivos de tomada de decisões, existem múltiplas esferas decisórias à margem dos Estados. Portanto, as relações

AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS...

internacionais contemporâneas são dotadas de diversos níveis de autoridade - formal, social ou objetiva.

Apesar da existência das organizações internacionais a Humanidade sofreu, nestes últimos cem anos, duas guerras mundiais e dezenas de conflitos militares que ocasionaram mais de cinquenta milhões de mortos e refugiados. A paz foi, como disse Paul Vallery, “a guerra n’outro lugar”. O homem criou formas de destruição maciça e inaceitáveis, como as armas nucleares, químicas e bacteriológicas. As tentativas de limitar o perigo de uma deflagração generalizada, que viria a destruir toda a forma de vida sobre a terra, muitas vezes ocorreu à margem das organizações internacionais.

Os esforços movidos para que três quartos da humanidade escapem às agruras do subdesenvolvimento não lograram êxito. Aprofunda-se o fosso entre os países industrializados e os que se encontram em situação de pobreza. Posto que as organizações não são causa deste processo, também não conseguem ser o remédio ou solução do disparate.

Espera-se que, no limiar do novo milênio, uma reforma do sistema das organizações internacionais venha a torná-las mais eficazes e coloquem-nas ao lado da maioria da Humanidade para que o século que ora se inicia possa enfrentar, com seu auxílio, os desafios que asfixiaram o Século XX.

