

A Relevância dos Organismos Internacionais

João Clemente Baena Soares

Como citar: SOARES, J. C. B. A Relevância dos Organismos Internacionais. *In:* AGUILAR, S. L. C.; ALBRES, H. M. (org.). **Relações Internacionais:** pesquisa, práticas e perspectivas. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 41-51. DOI: <https://doi.org/10.36311/2012.978-85-7983-240-6.p41-51>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

A RELEVÂNCIA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

João Clemente Baena Soares

Prendemos apresentar algumas ideias, impressões e reflexões sobre o mundo em que vivemos e sobre a possibilidade de organização dos interesses no âmbito internacional.

Por volta dos anos de 1980, quando exercemos a Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores, incomodava-nos muito a crítica que se fazia ao Itamaraty. Dizia-se que o Itamaraty era uma torre de marfim, que havia interesses corporativos e que não se abria ao diálogo. O desejo de abrir ao diálogo existiu sempre, mas não havia interlocutores com os quais estabelecer esse diálogo. Dez anos depois, ao retornar ao Brasil, percebi outro panorama muito mais animador. As condições haviam mudado de maneira significativa. Nas universidades como as de Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, pioneiras, multiplicavam-se os cursos de Relações Internacionais, e o interesse em acompanhar a realidade externa.

Exemplo vigoroso é esta 9ª Semana, a série de temas abordados, a preocupação com a pesquisa, tudo isso indica um avanço, um progresso admirável

nessa área. Estamos em um encontro de agentes da paz. Todos aqueles que se dedicam às Relações Internacionais, aqueles que iniciam as suas trajetórias, aqueles que estão mais à frente, aqueles que já encerraram a sua trajetória, mas continuam ligados ao assunto, são todos agentes da paz. Emociona-me saber que o Centro Acadêmico do Curso de Relações Internacionais da UNESP – Campus de Marília se chama Sérgio Vieira de Mello. Ele foi exemplo de um agente da paz que sacrificou a própria vida na realização da sua missão.

Margaret MacMillan, na página 102 da tradução brasileira de seu livro *Paz em Paris*, publicado pela Editora Nova Fronteira em 2004, reproduz o seguinte pensamento de Harold Nicholson, conhecido diplomata e autor britânico que participou da Conferência de Paris em 1919, ao encerrar-se a Primeira Grande Guerra:

Partimos para Paris não só para dar fim à guerra, mas para buscar uma nova ordem para a Europa. Não preparávamos a paz e sim a Paz Eterna. Pairava no ar o halo de missão divina. Teríamos que permanecer alertas e nos manter rigorosos, corretos, ascéticos. Porque estávamos por fazer coisas grandes, permanentes, nobres. (MacMILLAN, 2004, p. 102).

Continuamos nós essa busca da paz, embora sem o halo de missão divina. Também em condições muito desfavoráveis, porque vivemos momentos exasperados da cultura da hipocrisia nas Relações Internacionais. Há vários exemplos, mas talvez o principal hoje é o que está acontecendo no Norte da África. Movimentos louváveis, generosos de jovens pela liberdade, pela oportunidade, pela mudança de gerações, enfrentam líderes, ditadores, ou que foram ditadores por quarenta, trinta anos. Mas o curioso é que só agora as maiores potências admitiram o fato de que essas pessoas são ditadores. Porque antes eram dirigentes de Estados com interesses estratégicos, eram parceiros estratégicos, como o Egito de Mubarak.

Hoje não são mais. Acabou o regime Gadaffi. Ainda não se estabeleceu a democracia na Líbia, que será um processo bastante longo e penoso. Mas os especialistas e técnicos em petróleo franceses e ingleses já ocupam a indústria petrolífera daquele país. Afinal são os vencedores, com os mísseis da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cuja missão era proteger os civis conforme resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas o real objetivo era outro, e foi alcançado. A estabilidade

política, a reconstrução do país, a construção da democracia, isso tudo fica para depois. Igualmente fica em segundo plano a harmonização dos interesses de 140 tribos que habitam a região e a construção da paz interna.

O Egito ainda tem em seu caminho um governo militar de transição. A Síria não tem petróleo e, portanto, está a salvo da OTAN, deve derrubar seu ditador com meios próprios, possivelmente uma guerra civil. E os outros Estados autoritários, Arábia Saudita, Yemen e o Bahrein? Para não falar dos Estados da África ao sul do Saara. Por exemplo, a Costa do Marfim, onde houve uma guerra civil com milhares de mortos, enquanto o Conselho de Segurança e a OTAN se preocupavam com a Líbia. Também poderíamos trazer alguns outros exemplos para mostrar que a cultura da hipocrisia está em todo lugar, todo o tempo. Em relação ao meio ambiente, há um esforço notável para resultados pífios porque não se reconhece que o sistema é predatório. O que precisa ser feito é corrigir os excessos e os erros do sistema nessa matéria.

Meu propósito é fornecer alguns apontamentos sobre a organização da comunidade internacional no mundo contemporâneo e os organismos internacionais. A efervescência das transformações, inovações, desafios e perplexidades atuais dão caráter de urgência a qualquer esforço na tentativa de compreensão. Como obter respostas para angústias criadas por circunstâncias anteriormente desconhecidas? Como disciplinar a vida internacional na paz e na democracia?

Cada pós-guerra, ou seja, cada final de conflito mundial moderno inspirou manifestações idealistas. A “guerra para acabar com todas as guerras” em 1919. A paz definitiva para “transformar espadas em arados” em 1945. Esses elevados e magnânimos propósitos não foram realizados, mas houve consequências benéficas. Os Estados concordaram com a criação de organismos internacionais, como Liga ou Sociedade das Nações (SDN) e a Organização das Nações Unidas (ONU), às quais confiaram a manutenção da paz e da segurança internacionais. O objetivo central não foi atingido. Entretanto, as atividades dos organismos de vocação universal trouxeram resultado importante na área da cooperação internacional.

Ainda no século XIX foram criadas entidades, como a União Postal Universal e a União Internacional de Telecomunicações e, em 1919, a Organização Internacional do Trabalho. O que havia de novo na SDN era

a possibilidade ou a crença de poder construir uma sociedade internacional motivada e organizada, bem como desestimular o uso da violência bélica como instrumento de política - veja-se a condenação da guerra no Pacto Briand-Kellog de 1928. E fazer prevalecer também a solução pacífica de controvérsias.

Contudo, na estrutura e no funcionamento da SDN impôs-se a realidade do poder por cima das metas idealistas. Ao lado de uma Assembleia igualitária, estabeleceu-se um Conselho restrito. Neste, havia a representação permanente de cinco grandes potências: Império Britânico, Estados Unidos, França, Itália e Japão, aos quais se associavam outros quatro membros designados pela Assembleia: Brasil, Bélgica, Espanha e Grécia. Como se vê, a crise atual do Conselho de Segurança da ONU tem antecedentes.

O Conselho, na prática, transformou-se. Os Estados Unidos não ratificaram o pacto da SDN e a Alemanha foi admitida em 1926 de forma permanente. Isto resultou na retirada do Brasil não apenas do Conselho quanto da própria organização em 1927. O espírito de Genebra não resistiu à realidade do poder, a SDN debilitou-se. Até que, em 1946, realizou sua última assembléia e, em 1947, transferiu para as Nações Unidas as responsabilidades que tinha, assim como os bens imobiliários em Genebra. A sede europeia da ONU ocupa os edifícios originalmente construídos para a SDN.

Em poder desses fatos, podemos fazer um breve levantamento dos esforços históricos da comunidade internacional no caminho da paz. Não se pode dizer que esse empenho foi totalmente vão. Além de plantar as sementes das Nações Unidas, a SDN deixou entidades de cooperação criadas ou reorganizadas em matéria de saúde, economia e cultura. A herança mais importante terá sido a Corte Permanente de Justiça Internacional criada nos anos 1920, transformada depois na Corte Internacional de Justiça de Haia. Outros pontos igualmente importantes são: a estrutura das Nações Unidas; a procura da universalidade; os objetivos enfaticamente reiterados de paz e segurança; a ênfase na solução pacífica de controvérsias; a criação da figura do servidor internacional independente de seu país de origem.

A SDN não pôde evitar a guerra, ela própria foi vítima da violação do Direito Internacional por parte dos que eram membros da organização. Alguns exemplos: a invasão da China pelo Japão e da Etiópia pela Itália, a expansão europeia pela Alemanha, a ocupação da cidade de Dantzig que

estava sob a proteção e administração da Sociedade das Nações. Todos esses fatos foram realidades do poder que acabaram por debilitar e matar a própria instituição. O ímpeto de organização da paz partiu da SDN para desenvolver-se na ONU, mas as concessões ao poder permaneceram como preço a pagar. Esse preço se manifesta no Conselho de Segurança com a existência do veto para seus membros permanentes. Os passos dados pela SDN foram tímidos e o território conquistado foi reduzido.

As Nações Unidas conseguiram contribuir para o progresso das ideias originais, ainda que não da maneira e na forma desejadas. A descolonização é uma de suas obras mais positivas, outra é o debate econômico dos temas de desenvolvimento, organização do comércio e cooperação técnica. Sua evolução tem alcançado áreas não previstas na Carta de São Francisco como, por exemplo, as operações de manutenção da paz. Toda a sequência das longas conferências temáticas mundiais é testemunho em favor da ONU. As preocupações prioritárias com os direitos humanos completam o quadro favorável.

Acrescentamos, ainda, a promoção e a defesa da democracia. A Carta das Nações Unidas não fala dessa matéria, nem pede como condição para aceitar novos membros o respeito pela democracia. A Carta pede tão somente que os países sejam amantes da paz e que aceitem as obrigações da Carta. Alguém pode declarar-se inimigo da paz? Portanto, nós temos hoje mais de 190 membros nas Nações Unidas. Em tempo recente a ONU incorporou muitas iniciativas que têm a ver com o processo democrático, com decisões não previstas em São Francisco. Uma das razões desse fenômeno foram as ações desbravadoras da Organização dos Estados Americanos (OEA) nesse campo, a ONU, então, trilharia caminhos abertos pela organização regional.

Há uma multiplicidade de temas e de áreas de ação dos organismos internacionais na atualidade. A intensificação da cooperação internacional é positiva e adequada às modernas condições tecnológicas que tanto aproximam os povos. Existem novos atores no cenário internacional, alguns nem tão novos, mas com presença renovada e ampliada: empresas de alcance internacional, global, Organizações Não Governamentais e o próprio indivíduo como sujeito de Direito Internacional Público.

Novos esforços ocupam o noticiário ao organizar alguma harmonia de interesses em torno de temas importantes para a vida de todos nós, as

chamadas “grandes conferências”. Em relação ao meio ambiente, em 2012 teremos, vinte anos depois, um retorno daquela grande conferência que reuniu uma centena de chefes de Estado e de Governo no Rio de Janeiro. O que vamos trazer como resultado, como inventário desses vinte anos? Por ora, entendemos que esse inventário seja positivo, embora tímido.

A multiplicação desses encontros é da maior relevância, embora de escassos resultados, como temos visto. A retórica dos discursos e documentos assinados recolhe muitos aplausos. Mas onde estão os progressos no campo jurídico, onde estão as obrigações vinculantes para os Estados? Esses são problemas que continuam a nos aborrecer. Onde estão as mudanças práticas de comportamento para prevenir as catástrofes anunciadas? Onde estão os recursos para os projetos ambiciosos?

Mas não devemos com essa visão pouco otimista ignorar um aspecto, o resultado político de ter a sociedade internacional convocada e presente para debater essas grandes questões. O que mais ressalta nesse quadro é a resistência dos Estados mais poderosos em aceitar textos vinculantes e obrigações. Sobre os esforços da sociedade internacional, continuam a prevalecer de forma determinante os egoísmos nacionais. Os acordos ou não são ratificados ou são submetidos a declarações interpretativas que restringem ou alteram seu conteúdo.

Hoje, existe algo novo, a opinião pública internacional como fruto da interdependência entre os países. Nas diferentes regiões, a opinião pública procura organizar-se da melhor forma que pode para apresentar seus pensamentos, opiniões, propostas e protestos. E esse crescimento da opinião pública internacional é evidente.

O que faremos para determinar a prevalência do Direito nas relações entre os Estados e os demais atores? Há nas universidades centros de pensamento com interesse e tenacidade para informar, explicar e divulgar o Direito Internacional e sua importância na vida de cada cidadão. No âmbito das Nações Unidas, a Comissão de Direito Internacional existe desde 1947, prevista no artigo 13 da Carta. A Comissão cumpre sua tarefa há mais de 60 anos e com resultados altamente positivos. Um deles é o Tribunal Penal Internacional, criado pelo Estatuto de Roma, que muito deve às propostas da Comissão de Direito Internacional.

A criação da Corte acabou com os tribunais *ad hoc*, estabelecidos pelo Conselho de Segurança e que têm uma base jurídica pelo menos discutível. Nos casos de Ruanda, Iugoslávia e Serra Leoa o Conselho agiu *ultra vires*, com interpretação extensiva do capítulo 7 da Carta da ONU. Reconhecemos que o objetivo não deixa de ser importante, temos que reagir com firmeza diante de delitos, dos crimes contra a humanidade, ninguém favorece a impunidade.

Para reagir adequadamente, abre-se este caminho, o do Tribunal Penal Internacional da Haia, que merece o apoio da comunidade internacional. No outro extremo, um tribunal belga algum tempo atrás atribuiu a si mesmo jurisdição universal; no nosso entender esse seria um retrocesso. A Corte Internacional encontra-se em pleno funcionamento e recebe aplausos por sua atuação. Entretanto não está isenta de críticas. Esperava-se que fosse uma corte independente. Não é. E aqui vem o preço que se paga à realidade do poder. A Corte está vinculada ao Conselho de Segurança. Caso este decida por qualquer razão que um processo não pode prosseguir, a Corte deve interromper seus trabalhos. Além disso, para sua aprovação na Conferência Diplomática de Roma, os defensores do Estatuto tiveram que aceitar a inclusão de exceções que agredem o princípio da universalidade de aplicação.

Em matéria de crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade não se aceitam soluções seletivas. Não conhecemos nenhum exemplo, e acreditamos que jamais haverá, de um crime cometido por nacionais dos países membros permanentes do Conselho de Segurança que tenham sido julgados pelo Tribunal Penal Internacional. Isso também serve, ainda que em nível menor, como exemplo do exercício do poder. Há pouco tempo, uma autoridade americana admitiu publicamente ter utilizado métodos de tortura condenados pelo Direito Internacional, e nada aconteceu.

Conseguiremos a prevalência do Direito Internacional na organização de uma sociedade de paz e democracia? Lograrão os organismos internacionais de competência geral, universais ou regionais, realizar suas metas? Entre avanços e recuos, entre constrangimentos e audácias, o saldo mostra algum progresso. A questão é como acelerar esse progresso. Aventuramo-nos a dizer que encontramos resposta na preservação da utopia. Utópico foi o zelo dos que pretendiam reorganizar o mundo em São Francisco e em Bretton Woods. Foi utópica toda a dedicação regional, tanto em nosso continente quanto

em outras partes do mundo, para criar organismos e agências de integração. Utopias realizadas. Pagou-se um preço, como sempre se paga, o preço político.

Há uma novidade, como já mencionamos, a opinião pública internacional. Se conseguirmos motivar a opinião pública dentro de nossos países, poderemos agir internacionalmente com o mesmo fim: o fortalecimento do Direito Internacional e o respeito aos organismos internacionais. Claro que é difícil. Vivemos tempos distintos no mundo contemporâneo. Existem sociedades que já vivem nos avanços e vanguardas do século XXI e há outras que ainda lutam para sair da Idade Média, senão da Idade da Pedra. Como conseguiremos trazer os retardatários e associá-los ao empenho de realizar a paz e a democracia? Talvez com uso dos recursos da moderna tecnologia possamos acelerar o seu tempo.

Outro ponto que desejamos comentar é que temos em nossa região a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada pela Carta de Bogotá. A Carta foi aprovada durante um movimento popular chamado de “Bogotazo”, portanto nasceu na violência para acabar com a violência. A Carta e seus protocolos são excelentes documentos, a questão é que pouca gente a lê e menos gente ainda a entende em todo o seu potencial. Essa é outra questão que nós também poderíamos debater e pesquisar. Há uma excelência de textos e uma deficiência de ação com base nesses mesmos textos. Há uma diferença entre o que fundamenta nossa atuação política e essa mesma política.

Nas considerações de paz e segurança, já tivemos algum tempo de análise. Mas as organizações internacionais avançaram em outras áreas, OMC, UNCTAD, Banco Mundial, FMI. E muitos asseguram que estão em sua feição definitiva, mas julgamos que não. Acreditamos que, como as Nações Unidas, esses organismos requerem imediata reforma política. Há 16 agências especializadas da ONU que realmente justificam para alguma parte da opinião pública a presença da organização, OMS, FAO, ACNUR, OACI, além de outras a que já nos referimos.

Com a multiplicação de organismos de integração – União Europeia, MERCOSUL, UNASUL, CARICOM, Grupo Andino, Sistema Econômico Centro-Americano - há todo um esforço associativo presente nas organizações internacionais. Há organizações para tratar de matérias novas ou nem tão novas no seio das Nações Unidas, como os direitos humanos. E também há

movimentos com objetivo de apoio mútuo e cooperação. Os países se reúnem em grupos – G20, G8, G4, BRICS, que não podem senão buscar uma coordenação e depois trazê-la para um ambiente mais amplo, de organismos internacionais mais abrangentes.

Não acreditamos em governo mundial, não seria uma construção democrática. Acreditamos sim no fortalecimento, reforma e utilização de todo o potencial dos organismos de que já dispomos. Também não acreditamos que haja organismos técnicos. Quando os Estados se reúnem, existe necessariamente uma condição política. Não é verdadeiro, por exemplo, dizer que uma reunião da OACI, que trata da Aviação Civil, é essencialmente técnica, já que as decisões tomadas dependem da harmonização dos interesses políticos dos Estados.

Um caso especial é o da OTAN, um pacto militar surgido no contexto da Guerra Fria que vem se transformando, de modo acelerado no período mais recente, na polícia do mundo. Por sua própria decisão, modificou seu conceito estratégico e agora tem alcance universal. Portanto, ela se considera capaz e justificada para executar ações militares em qualquer parte do mundo. Há ações da OTAN com ou sem a autorização do Conselho de Segurança da ONU. Temos exemplos mais evidentes de malogros dessas ações como nos casos do Afeganistão e do Iraque. Qual o papel desse pacto militar no mundo contemporâneo? Como se justifica sua presença, resquício da Guerra Fria?

E nós também temos em nossa região um resquício da Guerra Fria, o chamado Tratado de Assistência Recíproca, Tratado do Rio. Esse tratado nasceu com objetivo de defesa de nosso continente contra eventuais interesses comunistas. Ele continua como um morto a quem ninguém dá sepultura, não serve para mais nada. Nesse sentido, outro tema de pesquisa seria: qual o conceito de defesa neste momento? Há vários núcleos pensando isso. Na própria OEA há uma comissão fazendo a análise das novas exigências da defesa do hemisfério. A UNASUL também tem seu núcleo de pensamento sobre o tema. É muito importante refletir sobre isso. Daqui a pouco teremos a OTAN vindo atuar no pré-sal. Não faltam motivos e, se faltarem, cria-se alguns. O que interessa é a ambição, a necessidade econômica de dominação.

Algumas palavras caíram em desuso. Devemos recuperá-las. Perderam seu conteúdo do passado, mas continuam definindo situações. Esse

momento de euforia de derrubada de ditadores e crescimento do número de países democráticos é saudável, sem dúvida. Porém, não é definitiva, não vai persistir diante de interesses econômicos que, estes sim, ainda não se modificaram. Estes são os que precisam ser pesquisados, examinados, definidos para decidirmos o que fazer.

O Brasil sempre teve o multilateralismo como um dos esteios de sua diplomacia. Todos os organismos a que nos referimos tiveram o Brasil como sócio-fundador. Se examinarmos de perto a atuação do Brasil, veremos um saldo extremamente positivo, e esta é outra sugestão de pesquisa. Por exemplo, a questão das missões de paz nas Nações Unidas. Desde a primeira grande operação, no contexto da nacionalização do Canal de Suez, e depois na questão do Congo, o Brasil esteve presente. Desde então, o Brasil apóia esses esforços da ONU em prol da manutenção da paz, conceito que evoluiu para construção da paz. Não temos porque não nos alegrar com o comportamento de nosso país no ambiente internacional. Somos declaradamente e comprovadamente favoráveis ao multilateralismo como caminho para a harmonização de interesses. Isso tudo, naturalmente, sem subestimar as relações internacionais bilaterais.

Concluindo, perguntamos: e a paz? Citamos um autor francês que teve seu momento de glória sendo mais esquecido recentemente, Anatole France. No início do século XX, esse autor disse o seguinte:

A paz universal se realizará um dia, não porque os homens se tornaram melhores (não é permitido esperá-lo), mas porque uma nova ordem de coisas, uma ciência nova, novas necessidades econômicas, hão de impor-lhes o estado pacífico, assim como outrora as próprias condições da sua existência os punham e os mantinham no estado de guerra. (FRANCE, 1907, p. 297, tradução nossa).

Achamos importante que ele tenha dito isso no começo do século passado, porque, se examinarmos mais de perto, algo nesse sentido está acontecendo. Vemos todos os dias essa nova ciência trazendo novas soluções, bem como somos testemunhas dia a dia de novas necessidades econômicas. Justifica certa esperança de que vamos chegar ao estado de paz.

REFERÊNCIAS

FRANCE, Anatole. Pour la paix, pour la liberté. *The New Age*, London, n. 678, p. 297, 5 Sep. 1907. Disponível em: <<http://dl.lib.brown.edu/pdfs/1140813708952817.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

MacMILLAN, Margaret. *Paz em Paris: a Conferência de Paris e seu Mister de encerrar a Grande Guerra*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.