

# O Novo Sistema de Segurança Internacional: A Reforma da ONU por Unilateralismo Americano

*Por Rodolfo Milhomem De Sousa<sup>1</sup>*

## INTRODUÇÃO

### 1. O INÍCIO E A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1.1 De Westphalia a Viena (1648 a 1815)

1.2 Congresso de Viena, a legitimidade e o compartilhamento de interesses

1.3 O pós primeira guerra e o idealismo consagrado

1.4 A ascensão do impronunciável e o pós segunda guerra

### 2. TRAGÉDIA GREGA NO NOVO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

2.1 A reforma da Onu e sua validade no novo cenário internacional

2.3 Segurança internacional contemporânea e o uso da força

2.4 Um plano alternativo e suas variantes

### 3. UNILATERALISMO AMERICANO

3.1 As escolas se digladiam nas relações internacionais

3.2 Doutrina Bush: O novo unilateralismo

3.3 Mundo Unipolar

## CONCLUSÃO

## BIBLIOGRAFIA

---

<sup>1</sup> UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS, DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS,  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA

## INTRODUÇÃO:

O processo de mundialização das economias atingiu seu quase-apogeu utilizando-se de um termo bastante controvertido, a globalização. Esse processo cíclico de expansão e retração passa por profundas modificações e dentro desse contexto, o conhecimento dos grandes esquemas de entendimento das relações internacionais se torna preponderante e quase imprescindível.

Com um mundo cada vez mais interligado, transformado em aldeia global-grande sonho do idealismo Kantiano- temos novos desafios a serem enfrentados, e um deles perpassa por todo o fundamento dessa nova ordem. O Sistema de Segurança Internacional.

Esse tema é bastante antigo e controvertido, pois desde a inauguração do sistema moderno de estados, tratado de Westphalia (1648), concebemos um entendimento do que seria uma "ordem" internacional. Posto que em última análise ela nunca existiu, temos um grande desafio de propor novas formas de contenção dos poderes estatais, e das novas formas de agressões à ordem estabelecida, por exemplo, o terrorismo islâmico.

Assim, dentro desse novo contexto das relações de poder mundial, visualizamos que as soberanias clássicas estatais estão decaindo, e uma nova forma de governança global emerge nas costas de uma superpotência, que hora vai usá-la para legitimar suas ações, hora irá desobedece-lá por não acatar ordens "superiores".

Conquanto seja impossível traçar os novos formatos do mundo daqui uns 50 anos, podemos prever com relativa veracidade quais serão os caminhos desenvolvidos, entre eles uma guerra nuclear total, uma paz velada por uma superpotência, ou uma emergência de uma nova superpotência e um conflito civilizacional que durará séculos.

São esses os desafios que a Onu, enquanto zeladora da ordem mundial, enfrenta; e sua reforma adquire quase um teor de cruzada pela paz, na medida em que uma adaptação às novas formas de poder irá demonstrar qual será seu papel dentro desse mundo que retorna séculos atrás em sua evolução..

Mas a organização chamada de Nações Unidas( nome usado pela primeira vez pelo presidente Roosevelt no seu encontro com Churchil no atlântico em plena 2 guerra), esbarra na nova política adotada pelos falcões da casa branca, que ali se instalaram, e irão lutar para não saírem até a morte.

Quando um estado tem o poder suficiente para fazer valer sua decisão fora de suas fronteiras, ele o pode, pois não existe nenhum impedimento de uma autoridade superior que o impeça, apenas algumas leis que não detêm eficácia prática no plano externo.

Assim a seara internacional caracteriza-se pela ausência de um governo central constituído, que faça valer as leis mundiais, e que pratique a coerção caso sejam elas desobedecidas. É a analogia que os teóricos fazem com o estado natural de Hobbes, retratado em seu Leviatã, onde os humanos viviam em permanente estado de guerra, e que assim concordaram em ´perder´ sua liberdade em nome da proteção vindo do estado organizado, representado na figura do rei.

Mas a Onu, apesar de transparecer-se como um poder mundial, não tem a vocação para ser uma autoridade global, pois apesar do crescente declínio dos estados-nações, vivemos ainda em um sistema onde são eles os grande atores do direito internacional, e desta maneira agem isoladamente, ou em alianças, dentro da **sociedade anárquica organizada pelo direito.**

## 1. O INÍCIO E A EVOLUÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*´´Uma das coisas que a minha longa vida me ensinou é que cada povo tende a considerar os outros como bárbaros´´*

**João Aguiar in A Voz dos Deuses**

Em um primeiro momento iremos sintetizar as contribuições da história para analisar a evolução e a construção de uma sociedade internacional, na qual há um intercâmbio habitual entre as coletividades, sejam elas econômicas ou políticas, comunicando-se constantemente, convivendo.

O conceito e a própria ciência das relações internacionais têm em seu nascimento a relação intrínseca com a modernidade. É uma idéia particularmente nova, que aparece só no início do séc. XX, com uma base urbana, e como ciência ocidental.

Mas desde tempos imemoriais, houve sempre uma preocupação em estudar e disciplinar as relações entre as pessoas, entre tribos, entre culturas diferentes. Está na origem das relações entre as pessoas individuais o próprio conceito de direito internacional, que devido a escola de direito natural, passou a ser conhecido como o "direito das gentes".

Esse mesmo direito era universal, revelado ao homem pela razão, eticamente superior ao direito positivo. Essas idéias já vinham de Sócrates (470-399 a.C.) e de Aristóteles (384-322 a.C.).

Cícero (106-43 a.C.) opôs uma lei eterna e universal - *vera lex, recta ratio, naturae congruens, diffusa in omnes, constans, sempiterna* - à lei humana<sup>2</sup> (Da República, Livro III, XXII).

As Institutas de Justiniano (Livro I, Título 2º) distinguem três espécies de Direito: o direito natural, que a natureza ensinou a todos os animais (*quo natura omnia animalia docuit*), como a procriação, o casamento e a educação dos infantes; o "direito das gentes", que é o Direito estabelecido pela razão natural entre todos os homens, vale dizer todos os povos e, finalmente, o direito civil (*jus civile*), direito peculiar a cada povo.

Há também de se registrar um momento do séc. XVI, na era de ouro dos Habsburgos, a defesa da dignidade dos índios feita por um grupo de padres, que seriam considerados inclusive por Grotius como os fundadores do direito internacional.

Padre Vitória é considerado um significativo expoente para a teoria da guerra. Mas acima de tudo, eles, como Lás Casas, estavam preocupados com o tratamento dados aos Índios pelos conquistadores, e é nesse momento que aparece a expressão direito das gentes, significando um direito natural que protege todos os indivíduos.

---

<sup>2</sup> Cícero, Marco Túlio. *Da República*, tradução de Amador Cisneiros. Ed. Escala. São Paulo. 2003. Livro III, XXII.

*Vitória preconizava a idéia de um direito -jus inter gentes- que englobasse todos os povos, cristãos ou não, enquanto Francisco Suarez esclarecia que a comunidade internacional é uma decorrência da própria existência de Estados separados embora interdependentes. A existência dessa comunidade exige uma lei internacional- o Direito das Gentes-.*<sup>3</sup>

Lembremos que é essa a época de Pizarro e de Hernan Cortez, os grandes conquistadores e assassinos da América espanhola; mesmo assim, Vitória como Lãs Casas mudaram suas teorias para justificar o monopólio Espanhol dos tesouros das Américas.

Tais noções, que sobreviveram à Idade Média, após o renascimento, viriam a ser sistematizadas e enriquecidas, formando um corpo de doutrina que nos sécs. XVII e XVIII originaria a Escola de Direito Natural. Esta escola teve seu grande inspirador no holandês Huig Van Der Groot (1583-1645), cujo nome foi latinizado para Grotius. Combatendo com veemência as doutrinas teológicas do feudalismo, Grotius acreditava que o fundamento do Direito reside na natureza humana. Acima da legislação positiva há um Direito ideal, formado por princípios imutáveis e verdadeiros em qualquer lugar e tempo, e que o homem o atinge através da razão. O objetivo do poder legiferante deve ser adaptar sua lei à lei eterna, que consiste, aduz o genial holandês em seu *´´De Jure ac Pacis´´* em:

*´´ certos princípios da razão são, que nos fazem conhecer quando uma ação é moralmente honesta ou desonesta, segundo sua conformidade ou desconformidade com uma natureza razoável e sociável´´.*<sup>4</sup>

A Escola do Direito Natural exerceu notável influência nas grandes codificações do início do séc. XIX, bastando lembrar o Código Civil francês de 1804, preconizador da lei escrita e codificada, do positivismo jurídico e do constitucionalismo.

Chamado Código de Napoleão, por ter sido encomendado pelo próprio Napoleão Bonaparte, afirma, em sua introdução: "Existe um direito universal,

---

<sup>3</sup> Araújo Amorim, Luis Ivani- *´´Curso de Direito Internacional Público´´* - ed. Forense, Rio de Janeiro. 1984

<sup>4</sup> Grotius, Hugo - *´´De Juri Belli ac Pacis´´* op cit Araújo Amorim, Luis Ivani- *´´Curso de Direito Internacional Público´´* - ed. Forense, Rio de Janeiro. 1984

imutável, fonte de todas as leis positivas, e que não é mais do que a razão natural enquanto diretora de todos os povos da terra".

O *Ius gentium* tinha por fundamento máximo o respeito à dignidade humana, aos direitos naturais imutáveis inerentes à natureza, o qual os estados (na época em formação), deveriam respeitar, e também observar a maneira mais "racional" de se fazer guerra, acordos e tratados.

Assim, há uma crescente preocupação pelos estudos das relações entre culturas políticas diferentes, de maneira que temos em um acontecimento, a guerra dos 30 anos (1618-1648), o fundamento do moderno sistema internacional de estados, e não por acaso o mesmo século de Grotius, também tido como idealizador da diplomacia moderna.

Desta maneira, enquanto a História do Direito Internacional Público têm como objeto o estudo da dogmática de um ramo específico do Direito, a História das Relações Internacionais preocupa-se em comparar esse estudo dogmático com a história política, cultural, econômica e social, das várias sociedades do mundo.

Por ser uma disciplina eminentemente ocidental, foi na Europa que houve uma sistematização, e uma evolução das relações internacionais, haja vista o número de guerras que assolaram o velho mundo. Este trabalho inicialmente irá se ater à história européia, por assinalar as mudanças que até hoje são evidenciadas.

A evolução histórica das relações internacionais mostra que os temas e problemas da arena internacional são persistentes através do tempo, e que até hoje não foram solucionados, e transcendem as circunstâncias particulares de cada época.

Nesse contexto, com o a largada das navegações, Portugal e Espanha alcançam no século XVI o domínio do Atlântico e das rotas comerciais com o Oriente e as Américas, provocando o surto das relações transnacionais. Ao mesmo tempo, a França, de Richelieu (cardeal de Luis XIII), vai trazer o conceito de razão de Estado (Raison D'état), que até hoje, a "grosso modo", é o guia das formulações da política externa dos Estados Modernos. Neste desenrolar histórico, depois de assegurar o domínio marítimo no século XVIII (destruição da Invencível Armada Espanhola), a Inglaterra desenvolve a idéia de equilíbrio de poderes, a ilha versus o continente, inaugurando a tradição diplomática da balança de poder

(Balance of power), válida até os dias atuais, servindo como fundamento para a definição dos limites fronteiriços dos países, como observaremos, brevemente.

### 1.1 De Westphalia a Viena (1648 a 1815)

O estudo das Relações Internacionais não deve ignorar os aspectos fáticos que condicionam as relações entre os povos e os Estados Europeus, entre os séculos XVI e XVIII. Destacamos, dois fatos que assombraram o consciente dos Europeus da época , os descobrimentos oceânicos e a ameaça turca.

Inicialmente, esses acontecimentos, de perspectiva universal, são contemporâneos da medieval República Cristã, concebida como uma congregação de povos cristãos, sempre em guerra , submetidos aos poderes espirituais ( O clero subordinado à Roma), e o poder temporal representado pelo imperador do Sacro Império Romano Germânico ( que na verdade não tinha poder centralizador dentro de seus domínios).

Sem dúvida, a expansão do Império Otomano, chegando aos Bálcãs e pressionando a cristandade (como ocorreu, exemplificativamente, no cerco de Viena em 1529) provocou um efeito político, social e econômico . Entretanto, tal ameaça, pela cultura ou pelos próprios mujahids, não conseguiu impedir que os príncipes europeus celebrassem tratados, praticassem comércio com o império turco, e que este assumisse uma política de relativa proteção, haja vista a grande população cristã dentro do domínio do Sultão seljudcida, e da tolerância para com os comerciantes católicos.

Nesse contexto, de fato, a Rússia moderna, sob os Romanov, desde 1613, símbolo da cristandade oriental Bizantina, com sua identidade expansionista conjugada por suas pretensões na arena política , não cessaram em constituir elementos de pressão sobre os Estados da Europa Central.

Assim, as guerras religiosas lançaram a devastação na Europa central. Mais a frente, entre 1618 e 1648, a Europa Central será dilacerada pela Guerra dos Trinta anos.

Após o enfrentamento de todas as potências europeias, com a tentativa dos Habsburgos de conseguir o poder mundial, orientado por Madri e Viena, a paz da Westphalia completa a assimilação da idéia das fronteiras dos Modernos Estados soberanos, e também da autodeterminação de um povo (no caso a Holanda tentando se separar do Império Espanhol), consolidando o que seria uma ordem internacional. A paz de Westphalia foi assinada em 24 de Outubro de 1648 após quatro anos de intensas negociações, culminando nas importantes contribuições que seu tratado veio a dar ao direito público de cada Estado e à balança de poder Européia.

Desta maneira, a unidade do Sacro Império, abalada pelas províncias rebeldes protestantes, foi afirmada pela relativa liberdade de culto, e, sobretudo pelo reconhecimento de que os Estados dentro do império tinham liberdade, para concluírem tratados e relacionar-se com outros nos tempos de paz ou de guerra.

O significado deste tratado de paz ultrapassa as fronteiras da história, e significou o respeito às fronteiras ora em questão, culminando na formação de vários estados modernos, e dando uma configuração geográfica parecida com a da Europa atual. A geopolítica européia havia mudado, e na assinatura desse tratado separou-se a Europa, em Ocidental e Oriental, chegando essa dicotomia geográfica até nossos dias.

O acordo de Westphalia marca em certa medida o fim do poder imperial na Alemanha (de fato o Sacro Império desapareceria em 1804 com Austerlitz) e o desaparecimento da hegemonia dos Habsburgos. No Império constituído de 300 territórios soberanos não há nenhum sentimento nacional comum. A França sai vitoriosa: anexa a Alsácia e consolida o caminho para sua expansão. Por sua vez, o Império Espanhol prossegue em luta contra os franceses até que, derrotada pela aliança franco-inglesa, aceita a Paz dos Pirineus, em 1659, o que confirma o declínio de sua supremacia e o limite territorial dos dois Países.

Por outro lado, Westphalia trouxe consigo a idéia de liberdade de culto, onde o tema da religião não seria mais obstáculo às relações diplomáticas entre os países. Começava a haver um mecanismo de tratados, protocolo, e uma maneira de agir internacionalmente.

Assim, ao constituir-se em sociedade internacional, as relações entre estados eram agora desenvolvidas em conjunto, uma ação que deveria conter o

conjunto da Igreja, do Imperador e dos Príncipes. Agora, intelectuais, os teólogos e os juristas procurariam teorizar um conjunto de respostas, para um sistema que pudesse evitar a guerra, e que pudesse destruir o atomismo de uma sociedade baseada no Direito do mais forte.

Com as ações conjuntas acima expostas, afirmamos que a seara das relações internacionais começou a ser estudada, dando origem a dois tipos distintos de estudos científicos, sintetizados em classes que dividem-se em: juristas, construtores do direito das gentes, e a dos políticos, teóricos da razão de Estado.

Correntes que foram durante muito tempo irreconciliáveis, na qual a junção destes domínios se baseou em um modelo, um casamento da Política e do Direito, dando força à estabilidade internacional e seu equilíbrio. A paz de Westphalia deu início a uma outra fase das relações internacionais, que vem até nossos dias. Ela elaborou princípios que estabelecem diretrizes ao entendimento do jogo internacional, bem como de nossos estudos adiante.

*‘Não há acontecimento tão importante para a história da civilização moderna’*, diz Fiore:

*‘‘como o tratado de Westphalia, porque nele se encontram os germes da luta empreendida pelos povos na defesa da sua liberdade política e dele nasceu a necessidade de uma sociedade de direito entre os Estados.É ele, por esta razão, geralmente considerado como ponto de partida do Direito Internacional moderno’*<sup>5</sup>.

Salientamos que, na órbita das relações entre os Estados, sob a ótica internacional, não existe autoridade superior às Coletividades Soberanas, e nem mesmo as organizações internacionais modernas detêm algum tipo de poder sobre os Estados. Trata-se de uma estrutura descentralizada.

Na disposição geral internacional inexistente uma autoridade suprema e absoluta, que constranja os demais países soberanos ao seu grado.Os países, através de seu consentimento dão origem às normas que regularão juridicamente as relações internacionais.

---

<sup>5</sup> Fiore, Pasquale- ‘‘Tratado de Derecho Internacional Público- Centro Editorial de Cóngrora, 1894.Pg. 134.

Em continuidade, a jurisdicionalidade que caracteriza as atividades comuns nacionais não encontra semelhança no plano internacional, pois o Estado soberano não permanece subordinado a nenhum tribunal, salvo por sua própria concordância.

Portanto, **o Sistema Internacional Público** é aquele que se governa por leis próprias, regulando Estados soberanos e em igualdade jurídica. É também chamado de direito das gentes, baseado no consentimento.

Mas o cerne do nosso trabalho se consubstancia na evolução das organizações internacionais, que acompanharam diretamente as mudanças de poder dentro dos sistemas internacionais.

Nessa época, Sully, no *“Grand Dessein”*, propunha a :

*“A criação de uma organização com a finalidade de combater os turcos e destruir o poderio dos Habsburgos”*.

Essa organização deveria ter caráter confederativo que englobaria todas as monarquias e republicas sob direção de um Conselho no qual todos os Estados seriam representados<sup>6</sup>.

O famoso **Abade de Saint Pierre** também apresenta em 1713, um projeto de organização internacional. No seu *“Projet pour rendre la paix perpétuelle em Europe”* afirma :

*“que os convênios firmados pelos diversos Estados não bastam para estabelecer a Paz”*. Esta somente poderá ser alcançada se todos os Estados da Europa se unissem em uma confederação, cujo órgão principal seria um Senado formado por delegados de todos os Estados-membros e cuja presidência seria ocupada mediante rodízio semanal<sup>7</sup>.

Os membros que não acatassem uma sentença arbitral ou recorressem à guerra estariam sujeitos a sanções decretadas pela Organização que para tal fim possuiria um exército próprio.

---

<sup>6</sup> Araújo Amorim, Luis Ivani- *“Curso de Direito Internacional Público”* - ed. Forense, Rio de Janeiro. 1984 .Pag. 369.

<sup>7</sup> Araújo Amorim, Luis Ivani- *“Curso de Direito Internacional Público”* - ed. Forense, Rio de Janeiro. 1984 .Pag. 369.

Podemos citar vários outros que também foram autores de organizações internacionais: Erasmo de Rotterdam, Thomas More, Grotius, Puffendorf, William Penn, Jeremias Bentham, Brunet e Kant não podem ser esquecidos como precursores da atual Onu.

Napoleão aspirou à criação de um Império Vasto, sob a hegemonia da França e de sua família, mas seu sonho foi morto em Waterloo. Derrotado o "Usurpador", reuniram-se os representantes de quase todos os países europeus no célebre "Congresso de Viena" (18 de novembro de 1814 a 9 de junho de 1815) com a finalidade de estabelecer uma nova ordem baseada no princípio do equilíbrio europeu; será essa um primeiro esboço real de uma organização internacional de segurança coletiva.

## 1.2 Congresso de Viena, a legitimidade e o compartilhamento de interesses

Com o intuito de assegurar esse tão desejado quanto difícil "*modus vivendi*" e manter as velhas dinastias nos seus tronos, a Áustria, a Prússia e a Rússia assinaram em Paris, em 26 de setembro de 1815, sob a inspiração da Baronesa Von Krudner, mentora política do Tzar Alexandre I, o Tratado da Santa Aliança, "em conformidade com as palavras da sagrada escritura" e, pelo qual os seus signatários "permanecerão unidos pelos laços de uma fraternidade verdadeira e indissolúvel e, considerando-se, como compatriotas, se prestarão, em qualquer ocasião ou lugar, assistência, ajuda e socorro;

*"julgando-se, em relação aos seus súditos e exércitos, como pais de família, eles os dirigirão no mesmo espírito de fraternidade de que se acham animados para proteger a religião, a paz e a justiça"*  
" (art. 1)<sup>8</sup>.

Esse sentimento de união e legitimidade iria ser expressado também por um secretário para assuntos estrangeiros inglês, Castlereagh:

---

<sup>8</sup> Araújo Amorim, Luis Ivani- "Curso de Direito Internacional Público" - ed. Forense, Rio de Janeiro. 1984 .Pag. 371.

*“O atual concerto das Potências é sua única segurança perfeita contra a brasa revolucionária mais ou menos espalhada por todos os Estados da Europa, e... a verdadeira sabedoria é reprimir as pequenas disputas corriqueiras e se unir em defesa dos princípios estabelecidos da ordem social”*.<sup>9</sup>

A Santa Aliança tinha como fundamento de sua política reacionária o princípio da legitimidade, defendido, de maneira exemplar, no Congresso de Viena pelo representante francês Monsenhor Talleyrand, pelo qual nenhum trono poderia ser declarado vago, enquanto o seu titular não abdicasse formalmente de seus direitos, devendo por isso ser respeitada sua posse, e nesta reintegrado se espoliado.

Eram as monarquias lutando contra a febre da revolução, que tinha varrido a Europa e iria culminar, em 1848, nas explosões nacionalistas e laicas (ano inclusive da publicação do manifesto marxista). As coroas se uniam contra as idéias do liberalismo e da liberdade, que intrinsecamente trariam sua destruição.

Comentando este princípio, escreve o eminente jurista R. Redslo:

*“C’est une théorie dynastique. Elle admet un lien sacré entre le pays e la famille qui régnent sur lui. Ce lien ne peut être déchiré ni par les sujets, ni par des puissances étrangères. Il est intangible en Droit Constitutionnel et en Droit International. Le titre des rois est plus fort que la volonté des hommes, car il est institué par Dieu, et aussi confirme par L’Histoire”*<sup>10</sup>.

As Nações agora intervinham nos negócios internos dos demais, em nome dessas idéias; citamos aqui as intervenções em Nápoles e Sardenha feitas pela Áustria, com o fito de restaurar naqueles países a monarquia absoluta e abolir as Constituições impostas pelo povo, e a intervenção na Espanha, feita pela França, com o mesmo objetivo.

---

<sup>9</sup> Hobsbawn, Eric - *A era das revoluções* - Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2003. Pág. 145.

<sup>10</sup> Redslob, Robert - *Traité de Droit de Gens* -, pag.41, Paris, 1950. Op cit Araújo Amorim, Luis Ivani- *Curso de Direito Internacional Público* - ed. Forense, Rio de Janeiro. 1984 .Pag. 371.

Traduzido pelo autor: “É uma teoria dinástica. Ela admite uma ligação sagrada entre o país e a família que reina nele. Essa ligação não pode ser quebrada nem pelos sujeitos, nem por potências estrangeiras. É tangível pelo direito constitucional e pelo direito internacional. O título dos reis é mais forte que a vontade dos homens, pois é instituído por Deus e confirmado pela História”.

Com a proclamação da República na França, em 1848, findava-se o prestígio e a autoridade das idéias defendidas pela Santa Aliança: as idéias daqueles que sempre defendiam a concepção de uma nova ordem em prol do mundo sempre inquieto. Assim, somente no sex. XX criou-se o decantado projeto dos que desejavam e propugnavam pela existência de Organizações Internacionais que reunissem os Estados da comunidade internacional no mesmo nível de igualdade no intuito de preservar a paz e a concórdia universais.

### 1.3 O pós-primeira guerra e o idealismo consagrado

Enquadrar de maneira sintetizada a deflagração da uma guerra total na Europa se faz importante por um aspecto em nosso trabalho.

É com ela que nasce a primeira organização internacional destinada a manutenção da paz, inaugurando um Sistema de Segurança Coletiva, tema central de nossa pesquisa.

Após um século de relativa estabilidade, conseguida pelos aspectos estruturais da Convenção de Viena e pelo concerto dos Grandes, surgia na Europa central uma nação, um país que iria trazer um sério desequilíbrio na balança de poder européia, a Alemanha.

Não convém aqui discutir as origens dessa primeira grande guerra, mas sim seus efeitos na ordem internacional que iria emergir das cinzas, na qual os vencedores iriam traçar o mundo à sua maneira, mas inaugurariam uma nova cara da Diplomacia, o Wilsonianismo.

Em 11 de novembro de 1918, o primeiro ministro britânico David Lloyd George, anunciou que um armistício entre a Alemanha e as Potências Aliadas tinha sido assinado com essas palavras: Eu espero que nós, nessa manhã, botemos um fim em todas as guerras<sup>11</sup>. Na realidade, a Europa estaria a duas décadas de um cataclisma ainda maior que a 1 grande guerra.

---

<sup>11</sup>. Quoted in J. P. Taylor, *British History 1914-1945* (Oxford: The Clarendon Press, 1965), p 114.

Desde que nada sobre a primeira guerra saiu como planejado, foi inevitável que a busca pela paz iria se provar uma futilidade, como as expectativas com que as nações adentraram na catástrofe total.

Veremos como duas idéias sobre a diplomacia internacional se contrapõem nas negociações do tratado de Versalhes (1919), de um lado a velha crença na balança de poder, do outro a crença na autodeterminação, na diplomacia transparente e no sistema de segurança coletiva.

Já nas negociações, a aristocrática, conspiradora e secreta diplomacia do século XIX se mostrou irrelevante na era da mobilização em massa. O lado Aliado se especializou em lutar na guerra com slogans morais como "A guerra para acabar com todas as guerras" ou "Fazendo o mundo seguro para a Democracia" - especialmente depois dos Estados Unidos entrarem no conflito.

O primeiro desses objetivos era fácil de entender, se não altamente promissor, para nações que lutavam entre si em diferentes combinações por vários séculos. Sua interpretação prática era o desarmamento total da Alemanha.

A segunda proposição, "levar a democracia", requereu a destruição das instituições domésticas alemãs e austríacas. Ambos os slogans implicaram uma luta até o fim.

Além da dimensão total desse debate, uma coisa ficou evidente, um novo jogador aparecia em cena para acabar de uma vez por todas com o que foi chamado de Concerto da Europa. Passando uma borracha na desilusão de quatro anos de carnificina, os Estados Unidos entraram na arena internacional com confiança, poder, e um idealismo que era inimaginável para os mais progressistas aliados Europeus.

A entrada da América na guerra fez a vitória total tecnicamente possível, mas trouxe uma nova idéia, que se contrapunha à velha ordem que a Europa conhecia a mais de três séculos, e que por causa dela os Estados haviam entrado em conflito. Os Estados Unidos desdenharam o conceito de balança de poder e considerou a prática da RealPolitik imoral. O critério dos americanos para a ordem internacional era a democracia, a segurança coletiva, e a auto-determinação dos povos.

As doutrinas de Wilson (presidente americano), colocaram os diplomatas europeus em terreno não familiar. A máxima atrás de qualquer tratado europeu era que as fronteiras poderiam ser ajustadas para promover a balança de poder, requerimentos que eram mais importantes que as preferências das populações afetadas. Isso era o que Lord Pitt falava sobre as “grandes massas” para conter a França no final das guerras napoleônicas.

Finalmente, em 8 de janeiro de 1918, procedendo à sua maneira, com grande eloquência, perante o congresso americano, Wilson apresentou os Quatorze Pontos, que eram divididos em duas partes. Ele explicou que os oito pontos eram obrigatórios no sentido de que deveriam ser obedecidos. Isso incluía diplomacia transparente, liberdade dos mares, desarmamento geral, a remoção de barreiras de comércio, imparcial observação sobre as antigas colônias, restauração da Bélgica, a evacuação do território Russo, e, como uma jóia, o estabelecimento da Liga Das Nações.

Wilson introduziu os seis pontos restantes, que eram mais específicos, onde deveriam ser atendidos, mais do que atingidos, talvez porque em sua visão, não eram absolutamente indispensáveis.

Estranhamente, a restauração da Alsácia-Lorena para a França foi incluída como uma categoria não obrigatória, mesmo que a determinação de retomar essa região foi sustentada pela política externa francesa por meio século e por um sacrifício sem precedentes durante a guerra. Outros objetivos eram a autonomia das minorias nos impérios Austro-Húngaro e Turco-Otomano, reajustamento das fronteiras da Itália, evacuação dos Bálcãs, internacionalização dos Dardanelos e a criação de uma Polônia Independente com acesso ao mar.

Wilson concluiu sua apresentação com um apelo à Alemanha em nome de um espírito de conciliação no qual a América iria construir uma nova ordem internacional.

Ele identificava os principais desafios do século 20, mais especificamente em como colocar o poder a serviço da paz. Mas suas soluções eram baseadas em problemas em que ele identificava. Para ele a competição entre os Estados era primariamente pela autodeterminação e por motivos econômicos.

**O remédio da segurança coletiva** pressupunha que as nações do mundo iriam se unir contra as agressões, injustiças, e, do excessivo egoísmo. O estabelecimento de direitos iguais entre Estados iria promover a precondição para a manutenção da paz pela segurança coletiva, em detrimento do poder que cada Nação representa.

Era uma proposta na qual a ordem mundial, em resistência a alguma agressão, seria baseada em julgamentos morais e não mais em cálculos geopolíticos. E era essa a nova cara da diplomacia mundial, e com ela nasciam vários princípios que até hoje estão em voga, sendo alguns dilacerados, outros mantidos, mas que ainda exercem bastante influência na ordem internacional.

Rapidamente com as negociações de paz começadas em outubro de 1918, Woodrow Wilson insistiu que seus quatorze pontos fossem a base para a assinatura do Armistício, que dava um fim na carnificina de quatro anos. Isso incluía seu maior sonho que era a criação de um organismo internacional, responsável pela paz no mundo, a chamada Liga das Nações.

Sua constituição foi adotada na Conferência de Paris em abril de 1919. Sua sede seria no palais des nations, em Genebra, e seu primeiro secretário geral foi Eric Drummond. A constituição da Liga das Nações reclamava para si a legitimidade da segurança coletiva, e também de resolver as disputas entre os estados através da arbitragem e do direito internacional. Ficou decidido que qualquer estado que fizesse guerra estaria sujeito a sanções econômicas.

Mas, uma coisa há de ser lembrada. César Sepúlveda, no seu *Curso de Derecho Internacional Público*, escrevendo sobre a criação da Liga, nega o pioneirismo da idéia para Wilson, afirmando que *el movimiento para la creacion da la Sociedad de Naciones es de origem inglês, pues em febrero de 1915 ya habia aparecido em la Gran Bretaña um esquema de organización de una Liga para evitar la guerra* acrescentando que *se creyé siempre que el presidente norte-americano habia sido el creador da la Liga*.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Sepúlveda, César- *Curso de Derecho Internacional Público*, pag. 201, Editorial Porrúa S/A, México, 1960. Op cit.: Araújo Amorim, Luis Ivani- *Curso de Direito Internacional Público* - ed. Forense, Rio de Janeiro. 1984 .Pag. 371.

*Traduzido pelo Autor: O movimento para a criação da Sociedade das Nações é de origem inglesa, pois em fevereiro de 1915 já havia aparecido na Grã-Bretanha um esquema de organização de uma Liga para evitar a guerra. Se creu sempre que o presidente norte-americano havia sido o criador da Liga.*

## História e composição da Liga

Como resultado da decisão do congresso americano de não ratificar o tratado de Versalhes, os Estados Unidos nunca participaram da Liga. Outros depois se juntaram a ela, mas depois se retiraram, como no caso do Brasil (1926), Japão (1933), Itália (1937), e Alemanha que somente foi membro em 1926 até 1933, e a União Soviética de 1934 a 1940.

Todos esses países que se retiravam, aliado ao fato de que a Liga não era eficiente para conter os abusos e as violações ao tratado de Versalhes, contribuíram para o seu fim prematuro, e abriu um conflito sem precedentes na história humana, a segunda grande guerra.

A Liga das Nações não tinham nenhum exército, deveria exercer seu poder através dos boicotes (sanções) para controlar a vontade de seus membros.

Em janeiro de 1923, a França ocupava o vale do Ruhr para forçar a Alemanha o pagamento das indenizações milionárias da guerra. Seis meses depois a Itália bombardeada a ilha grega de Corfu. Quando a Liga discutia esses eventos, os governos da França e da Itália ameaçaram se retirar da organização. Como resultado, a Liga das Nações decidiu não tomar nenhuma medida.

Ela obteve alguns sucessos em evitar guerras em disputas de fronteira entre a Bulgária e a Grécia (1925), Iraque e Turquia (1925-1926) e Polônia e Lituânia (1927). A Liga das Nações também teve um trabalho bastante importante na área de controle de drogas, do cuidado e tratamento de refugiados.

Ela se estruturava da seguinte forma, continha um conselho, que começou a funcionar com quatro membros permanentes, Reino Unido, França, Itália e Japão, e quatro membros não permanentes. Consequentemente a composição e o número de membros eram freqüentemente alterados.

Continha também a Assembléia Geral onde cada membro era representado e tinha direito a voto. Ambos o conselho e a assembléia deveriam ter votos unânimes para que qualquer ação fosse tomada; os Membros não eram sempre representados em Genebra. A assembléia tinha sessões todos os anos em setembro. A Liga ainda continha um secretariado, chefiado pelo secretário geral.

Também era composta por várias outras agências autônomas, como a Organização Internacional do Trabalho, e a Corte Permanente de Justiça, que depois seria transformada na Corte Internacional de Justiça.

*“Mas esse sistema ideal que havia surgido das cinzas das trincheiras da Europa rapidamente se viu esvaziado de seu poder original; incapaz de agir para conter as violações que começaram a ser freqüentes”.*

Podemos sintetizar aqui alguns dos pontos negativos :

Primeiramente ela não possuía exército, assim incapaz de intervir militarmente para fazer valer suas determinações, diferente da Onu que em sua carta base prevê o uso da força para prevenir, remediar e lutar contra agressões à ordem.

Segundo, a moção para ser passada deveria ter a unanimidade, ou seja, todos os membros deveriam ser a favor do ponto controvertido para que alguma atitude fosse tomada. Isso claramente parou o mecanismo de funcionamento da Liga, onde os membros nunca chegavam a um acordo. Difere-se também do conselho de segurança da Onu que para questões de grande vulto necessita apenas que os cinco membros permanentes estejam de acordo, não todos os membros.

Terceiro era o número de países participantes, que a cada ano diminuía, inferiorizando o poder de legitimação e representação da Liga.

Mesmo sendo o presidente Wilson a força motriz atrás da criação da Liga, os Estados Unidos nunca a pertenceram, depois do Senado recusar a ratificar o tratado de Versalhes e em janeiro de 1919 votar para não pertencer a mesma. Uma organização internacional destinada à preservação da paz, sem um membro que já era na época o mais poderoso do planeta, não era capaz de sobreviver.

A Alemanha, membro de 1926 a 1933, rapidamente, com a ascensão do nacional socialismo, se retirou da Liga já nos auspícios do chanceler Hitler, provocando um grande desfalque.

O Japão, membro permanente do conselho, se retirou em 1932, e praticava já invasões na Manchúria Chinesa, em clara ofensa aos princípios da nova ordem internacional.

A Itália, sob o governo fascista de Mussolini, representou o papel mais desestabilizador da nova ordem que nascera. Em claro abuso militar, anexação para construção de um império colonial, Mussolini invadiu a Abissínia e trucidou sua população. Sem exército para conter o ataque, o país rapidamente cai nas mãos dos Italianos, e ficava famoso o discurso do rei exilado da Abissínia na Palais des Nations conclamando a Liga para agir contra a agressão.

Nada foi feito, apenas algumas sanções foram tomadas, que nunca chegaram a ser um obstáculo para o armamento da Itália, transformando e mostrando a ineficácia da Liga para conter os abusos contra a ordem estabelecida, e dando uma conotação de morte prematura da Organização.

Por fim a União Soviética que só em 1934 entrou para a Liga e foi expulsa em 14 de dezembro de 1939 por causa da invasão da Finlândia.

A Liga, composta por membros que claramente perseguiram seus próprios interesses - o que era incompatível com o sistema de segurança coletiva -, foi pouco a pouco tendo suas funções debilitadas, deixando de ser um fórum multilateral de resolução de conflitos. A França ocupava-se do perigo do rearmamento alemão e suas tendências belicosas; a União Soviética, em um Pacto de Não-Agressão com o III Reich Reich, para fins de divisão da Polônia e para evitar a abertura de um frente de batalha no Leste; a Inglaterra, por sua vez, já não reputava-se tão poderosa para conter o expansionismo alemão, porquanto a Itália almejava tornar-se uma potência tardia e o Japão, lastreado no nacionalismo militarista-imperialista, dando cabo ao seu expansionismo no Extremo Oriente. Tinha-se, assim, o quebra-cabeça geopolítico da conflagração, e à Liga não restava nada fazer."

Todavia, os ideais de segurança coletiva, autodeterminação dos povos, diplomacia pública e transparente, respeito aos direitos humanos, recusa por parte dos Estados do recurso à guerra como meio de resolução de conflitos (Pacto Briand-Kellog) e uma ordem internacional pautada na paz e no progresso, não iriam perecer. Após a irrupção da guerra em 1939, a Liga nunca mais iria se encontrar, sendo dissolvida no final da guerra para dar nascimento a uma outra organização internacional, a ONU.

Uma catástrofe sem precedentes, na qual a modernidade em sua ânsia pela destruição de valores criou o seu próprio sistema da morte, e agora um novo fato iria adentrar na arena internacional, a bomba atômica, e o sistema internacional a ser construído deveria saber lidar com esse novo fator de poder.

A Liga das Nações foi um produto da I Grande Guerra, bem como de toda a evolução dos conflitos entre Estados, no âmbito do entendimento de que seria necessário evitar outro cataclisma similar a ela. Suas influências concretas, porém, são também encontradas nas visões de idealistas como o duque de Sully e Emmanuel Kant, no crescimento de organizações internacionais como a União Telegráfica Internacional (1865) e a União Universal Postal (1874).

A cruz vermelha, as conferências de Haia e a corte permanente de justiça foram também importantes pedras fundadoras de uma chamada cooperação internacional.

#### 1.4 A ascensão do impronunciável e o pós-segunda guerra

*“The Lie never stops to realize that it makes the world moves”*

**Rodolfo Milhomem**

A velocidade com que o mundo caminhava para a destruição assusta até os estudiosos contemporâneos, é difícil para a atualidade digerir de que maneira os regimes se fundamentaram para lançar uma guerra na qual não haveria vencedores.

O fato era claro, as democracias passavam pelo teste mais vigoroso da história, o crack de 29 e a ascensão dos regimes totalitários, que se apresentavam como a salvação do capitalismo e da nação, e lutavam contra as democracias decadentes e o fantasma do comunismo ateu.

A figura de Mussolini, o fascista Italiano que marchou sobre Roma e ganhou do rei o direito de governar, era emblemática, mais foi totalmente encoberta por um outro ditador, o qual o mundo jamais iria esquecer o nome, Adolf Hitler.

Certa vez Mussolini recebera uma carta de um grande admirador, que gostaria de ter uma foto sua, era nada mais que Hitler, Mussolini bem ao seu jeito italiano disse para retornar a carta sem resposta, cinco anos depois o ditador Italiano desembarcava em Berlim para assistir a pomposo desfile da SS nazista e o discurso do arquiteto da destruição.

Seu discurso era implacável e agitava as massas da Alemanha. Além de extremamente racional, o preconceito generalizado e a destruição da humanidade sistematizada eram aos olhos neutros da ciência aceitáveis, e o apoio ao ditador Austríaco era incontestável. Logo após sua ascensão como Chanceler em 1933, tratou de por em prática seu plano já explicitado no seu livro Minha Luta: perseguição total aos judeus, morte aos comunistas ou a qualquer opositor orgânico do regime instalado.

*“A Alemanha colocava em prática seu mais grandioso e realista plano de dominação, controle e influência sobre a ordem internacional. Por mais forte que fosse sua máquina de guerra, contudo, ela foi vencida, e as democracias triunfaram com a ajuda do comunismo. O mundo se reerguia novamente das cinzas, mas agora, em um sistema internacional elaborado cuidadosamente pelas potências. Os Estados Unidos nunca mais voltariam à sua tradição isolacionista, e agora seriam o motor do mundo livre versus a cortina de ferro”.*<sup>13</sup>

Apesar do crescimento das tensões entre as grandes potências emergentes, já evidenciadas em Yalta e Postdam, a dedicação de Roosevelt ao projeto das Nações Unidas, nos últimos meses de sua vida, constituiu um momento especial, tanto interna como externamente para garantir que em meses após sua morte, São Francisco daria nascimento a um corpo que era, essencialmente, o que ele e seus colaboradores ajudaram a definir. Era um pedaço genioso de uma construção institucional.

A forma das Nações Unidas possuía, desde seu começo, dois fundamentos herdados da antiga Liga das Nações. O primeiro era a substância da Organização, que tinha um escopo quase ideológico de uma idéia cosmopolita. Isso era apenas uma promessa em São Francisco, desde que as potências do Eixo foram excluídas do processo decisório, e os Impérios Europeus ainda tinham sido destruídos.

---

<sup>13</sup> Notas do Autor.

Mas através do tempo, devido principalmente ao pós guerra e a reconstrução na Alemanha e Japão , e a descolonização na Ásia e África, as Nações Unidas rapidamente superaria sua antecessora em escala e em legitimação.

O segundo fundamento era a persecução da paz e a resolução dos conflitos armados. Existe ainda muito mais na retórica declaração da Carta, e a criação cada vez maior de agências especializadas iriam se tornar realidade, mas esses dois fundamentos permaneceriam como símbolos do seu corpo institucional.

Na conferencia de fundação (São Francisco, 1945), o segundo fundamento era o mais visível, como notado pelas delegações, mas o primeiro ainda continha o elemento político condicionalmente atrelado a ele: não somente a Alemanha e o Japão, mas qualquer potência passava por reformulações institucionais completas, e o projeto de governança global da Onu ameaçava seriamente os poderes tradicionais do Estado. Podemos vislumbrar esse aspecto no logotipo da Onu, com um mapa do mundo rodeado de flores, que foi cuidadosamente planejado para excluir a Argentina do mapa devido a sua amizade com a Alemanha Nazista.

Ao mesmo tempo, a declaração do princípio da Soberania igualitária dos Estados, e a abertura para a potencial adesão de todas as nações, carregaram uma mensagem quase transcendental que um dia, a Organização iria reunir representantes de todo o mundo. Isso deu às Nações Unidas uma áurea única, um tipo popular de declaração: não de democracia política, ou somente de justiça social, mas simplesmente pela inclusão planetária de seu projeto global.

Já começamos a lançar algumas questões importantes, e uma delas diz respeito a um aspecto da Onu, seu projeto ou não de governança global.

“A administração Roosevelt, sempre vigorosamente se opôs contra todos aqueles que pressionavam para a criação de pelo menos um embrião disso.”<sup>14</sup>

Mas sua propaganda étnica, de um Universalismo que não reconhece raças, deu às Nações Unidas uma potencialidade nebulosa de autoridade. Isso, sem dúvida, fortaleceu seu papel contínuo como ponto central da diplomacia em zonas de incipiente ou atuais conflitos armados, quase em qualquer parte do mundo. Protagonistas, de um lado, ou de outro, têm consistentemente forçado a usar as Nações Unidas como plataforma para ganhar suporte pela sua causa- como faz os

---

<sup>14</sup> Notas do Autor.

Estados Unidos, consistentemente usando-a como um corpo para tirar sua responsabilidade para controlar ou conter conflitos em que os Estados Unidos identificavam nenhum interesse estratégico americano.

Se essas fossem as premissas normativas oferecidas, o pacote Rooseveltiano simultaneamente garantiria que as Nações Unidas não pudesse, de qualquer maneira, transformar-se em obstáculo para a persecução da estratégia global americana. O ideal cosmopolita foi praticamente morto por dar a Assembléia Geral nenhum significativo poder de fazer política, suas decisões são meras intenções.

A autoridade de se fazer uma decisão, foi concentrada no Conselho de Segurança, sem concessão nenhuma para o resto dos princípios representativos a não ser o da força bruta. Essa radical quebra entre o escopo da Assembléia Geral e a oligarquia dos grandes no Conselho, foi, também, um tópic de interminável debate na administração Roosevelt. Ele em pessoa estava no fim extremo do espectro da política de poder, inclinado para garantir um ditado completo para as quatro potências sem muito esforço para trazer ao espaço de decisões mundiais potências médias.

Roosevelt pensou na idéia de adicionar o Brasil ao clube dos grandes, mas foi dissuadido por um de seus subordinados. Ao contrário, ele foi persuadido para trazer seis outros estados, eleitos em rotação pela Assembléia Geral como um todo (não por regiões, como defendido por Summer Welles, e que faz parte de uma proposta de reforma contemporânea da Onu) para dentro do Conselho de Segurança, essencialmente como uma janela de projeção de legitimação das prerrogativas arbitrárias do seu quarteto de policiais globais.

“Seus poderes de veto poderiam ser usados para deixarem os membros rotativos impotentes e sem nenhuma voz representativa”

Após essas breves considerações acerca da substância ideológica que cercaram a construção institucional da Onu, devemos agora partir para a análise de sua criação, dentro de uma cronologia histórica para podermos situar a problemática com que as Nações se depararam no pós-segunda guerra, e a emergência de uma nova ordem Bipolar controlada por duas super potências.

## 1.5 Política de poder e idealismo em um mesmo teatro

As Nações Unidas começaram sua vida como resultado de um encontro secreto em plena segunda guerra, a bordo de um navio de guerra chamado de "Prince of Wales", no meio do oceano atlântico em agosto de 1941. As Nações Unidas vieram de um encontro memorável entre Franklin Delano Roosevelt (presidente dos Estados Unidos), e Winston Churchill (primeiro ministro da coroa Britânica). Neste momento exato, os Estados Unidos não estavam ainda na segunda guerra, mas davam um maciço apoio material para ajudar os Aliados contra o colosso da máquina de guerra Alemã, que avançava com sua suástica pela Europa. Roosevelt e Churchill encontraram-se para discutir qual forma teria o mundo depois que guerra findasse.

Eles então assinaram um "gentleman agreement", um acordo que ficou conhecido como a carta do Atlântico. Esta carta delimitou as esperanças de Roosevelt e Churchill para um mundo melhor. Os pontos centrais eram:

- Todos os países deveriam ter um governo democrático
- Todos os países deveriam lutar pela prosperidade mundial
- Todos os países deveriam reduzir seu poder militar

Para atender a essas esperanças, Roosevelt e Churchill quiseram criar um grande, permanente e genérico "sistema de segurança". Isso mais tarde seria a idéia das Nações Unidas.

Depois da Eua entrarem na guerra em dezembro de 1941, o título Nações Unidas foi adotado- por uma pressão de Roosevelt- pelos Aliados lutando contra as forças do Eixo. O título foi adotado em 1 de janeiro de 1942 e foi usado por todas as nações que estavam em guerra contra o Eixo. A chamada declaração das Nações Unidas consubstanciou que todos os signatários concordavam com os princípios da carta do Atlântico. Vinte e seis nações assinaram-a em janeiro de 1942, incluindo o Reino Unido, Eua, União Soviética e China. Essas quatro nações seriam os chamados "Big Four", os quatros grandes.

Durante o resto da guerra, os quatro grandes fizeram uma série de encontros para discutir como a carta do Atlântico poderia ser colocada em prática. Em 1943, depois de um encontro em Moscou, a chamada "Declaração de

Moscou determinava que uma organização internacional seria estabelecida o mais rápido possível e sua tarefa seria manter a paz e a segurança.

Todas as nações, amantes da paz, poderiam ser membros.

O mais importante desses encontros em plena guerra foi sem dúvida o ocorrido em Dumbarton Oaks, perto de Washington DC. Os quatro grandes desenharam um plano detalhado para a genérica organização internacional e seus propósitos principais que vieram desse encontro são:

- O título da nova organização seria Nações Unidas
- Sua finalidade seria manter a segurança e a paz internacionais
- Ela procuraria desenvolver relações amistosas entre todas as Nações
- Ela tentaria amenizar e resolver os problemas econômicos, sociais e humanitários
- Ela agiria como um foro de discussão onde todas as nações agiriam juntas, assim suas ações seriam direcionadas para atingir o bem para todo o mundo.

Em 1945, na conferência de Yalta na Criméia, Churchill, Stalin e Roosevelt concordaram sobre o sistema de votos que seria usado nas Nações Unidas. Em nível genérico, qualquer nação nas Nações Unidas poderia votar nesses assuntos.

No entanto, a União Soviética teria três votos, pois ela representava três diferentes repúblicas – Rússia, Ucrânia e Bielorrússia- cada uma com o respectivo assento na Organização. Territórios autônomos do Império Ultramarino Inglês- como o Canadá e depois de 1947 a Índia- também tinham um voto cada. Mesmo assim, os quatro grandes poderiam vetar decisões feitas no que iria ser chamada de Assembleia Geral. Isso significava que qualquer um dos grandes poderia barrar uma decisão feita por toda a Assembleia Geral.

Quando a guerra começava a chegar ao seu fim, e Hitler estava completamente cercado em seu Bunker na Chancelaria Alemã em Berlim, cinquenta nações, entre elas o Brasil, se encontraram em São Francisco em abril de 1945. Foi então nessa cidade californiana que a carta das Nações Unidas foi concluída. Na abertura da conferência, o presidente americano recém eleito, Harry Truman, fez um pronunciamento. Ele abriu a conferência com esse discurso:

*“Em nenhum momento da História houve um encontro mais necessário do que este..... vocês membros dessa conferencia são os arquitetos de um mundo melhor. Nas suas mãos está o nosso futuro.”*<sup>15</sup>

Essa declaração demonstra o sentimento que cercou a criação desse novo órgão, e em junho de 1945, representantes de cinquenta nações encontraram-se em São Francisco, no Ópera House. Neste local assinaram a carta, e é nessa data que se considera o nascimento das Nações Unidas.

## 2. TRAGÉDIA GREGA NO NOVO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

O foco principal deste trabalho é propor e defender a diplomacia multilateral, em contraposição ao unilateralismo e à política de poder, e é por isso que a análise se concentra nas Nações Unidas, a única organização internacional de proporções universais. É com essa característica que a Onu enfrenta, e uma nova ordem internacional, novos desafios de paz e segurança internacionais.

Ao adentrar a essa problemática, percebemos de imediato que ela é a representação de uma “ordem internacional”; emergida da carnificina de 1945. Sua carta base, assinada em São Francisco, como foi exposto no primeiro capítulo, contém mecanismos decisórios fundados na reorganização da estrutura internacional feita no pós-guerra. Além desse aspecto, é importante ressaltar como exemplificação do caráter normativo hierárquico dessa organização que, as obrigações assumidas pelos signatários da carta sobrepõem-se a todas as demais obrigações internacionais, como elenca o artigo 103, obrigando todos os Estados membros a cumpri-la.

Entretanto, vivemos em um mundo completamente diferente de 1945, com novos desafios, alguns antigos, outros novos, mas em uma ordem internacional bastante diferente daquela que emergiu da 2 guerra. Nem mesmo a Onu espelha a realidade internacional da maneira tal como existia. Houve várias mudanças no âmbito da organização, e essas mudanças se aceleraram na década passada, levando a crer que continuaram a ser discutidas e feitas, ou não feitas, nos próximos anos.

É lembrado em 2005 os sessenta anos do fim da segunda guerra, o lançamento da bomba atômica e a fundação das Nações Unidas . O corrente ano representou um marco no caminho das grandes transformações, pois estará sendo discutida a maior reforma feita em uma organização. Um ano que requererá a

---

15

[http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study\\_collections/un/large/documents/index.php](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/un/large/documents/index.php)  
acesso em 04\06\05

atenção da maior parte dos observadores, governos e populações para o que se passa nas Nações Unidas e no mundo, na composição das políticas que influenciarão o mundo e o Brasil por pelo menos uns 20 anos.

Se realizará também um evento de alto nível de avaliação da Década do Milênio- o maior encontro feito pela organização-, após cinco anos de sua proclamação, uma das maiores conferências promovidas e chanceladas pela Onu, na década de sua maior participação, a de noventa; e a finalização do processo longo de reforma da organização, notadamente do conselho de segurança-erne principal do nosso trabalho-, desencadeado pelo secretário geral Kofi Annan, com a criação de painéis de especialistas sobre os desafios, ameaças e mudanças, com o objetivo de enquadrar e adequar a organização na nova realidade mundial.

Dentro de sua representação, é a organização que detêm a maior legitimidade, tendo em seu quadro 191 membros, todos com direito a voto e participação na Assembléia Geral. Seu fundamento se assenta na soberania, na igualdade e na idéia de cooperação entre os estados.

Como salienta o grande intelectual Antônio Negri:

“O nascimento da Nações Unidas no fim da Segunda Guerra simplesmente reiniciou, consolidou e estendeu essa ordem jurídica internacional em desenvolvimento, que foi primeiro europeia mas gradativamente se tornou global. As Nações Unidas, na realidade podem ser vistas como o auge desse processo constitutivo, uma culminação que ao mesmo tempo revela as limitações do conceito de ordem *internacional* e aponta pra além dela, rumo a um novo conceito de ordem *global*.”<sup>16</sup>

Apesar disso, há uma grande preocupação com as Nações Unidas, devido ao seu caráter permanente de manutenção da paz e seu trabalho com os poderes conferidos pela Carta à Assembléia Geral, ao Conselho de Segurança, ao Ecosoc (Conselho Econômico e Social), e ao próprio Secretário-Geral.

Com o passar do tempo, a temática da diplomacia multilateralista começou a ficar cada vez mais complexa, com a incorporação de novos temas à agenda internacional dos países, citando como exemplos o desarmamento e uso pacífico da energia nuclear, o desenvolvimento econômico sustentado, proteção ao meio ambiente, direitos humanos e espaço exterior. Citamos também os trabalhos desempenhados pela Onu na reconstrução de países destruídos pelo flagelo da guerra, as missões “peacebuilding”, que também passam por um reformulação. Essa flexibilidade é um legado dos “founders” da Carta, e atrai significativo apoio político ao redor do mundo.

---

<sup>16</sup> Negri, Antônio. Império; Tradução de Berilo Vargas- 5 ed.- Rio de Janeiro. Ed. Record. 2003

Mas na data do trágico atentado de 11 de setembro, vimos emergir uma nova ordem, um novo sistema, desfez-se a relação de forças que fora montada ao fim da guerra fria, com a guinada da política externa americana para o unilateralismo, adotando políticas e alianças próprias à margem do sistema legal internacional, e a prioridade na agenda mundial diplomática do terrorismo. Essa política teve seu impacto maior em 2003, com a Invasão do Iraque, observando as influências de que esse ato traz ao sistema.

O fundamento da carta de São Francisco é o multilateralismo( apesar dos mecanismos oligárquicos do Conselho de Segurança), ele se assenta na diplomacia da paz, na cooperação, no diálogo entre os povos, e têm um objetivo claro, a democratização e o acesso dos países aos sistemas decisórios mundiais. O unilateralismo, sob forma de exceção, ao contrapor-se ao multilateralismo, tenta modificar as regras do jogo internacional, que não são nem um pouco claras, consagrando o primado do poder como fundamento dessa reorganização da ordem, reservando para o exercício deste, aspectos estratégicos do Império.<sup>17</sup>.

Este é um apenas um trabalho incompleto, mas significativo, para amostragem das presentes temáticas nas relações internacionais, em um ano que o Conselho reformou seus comitês relativos às sanções contra os Talibans, Al Qaeda e ao antiterrorismo, assim como vem estabelecendo leis antiterroristas, comitês sobre armas de destruição em massa e atores não-estatais.

**Vivemos em um mundo completamente diferente**, o novo sistema têm suas próprias características, e seu escopo é mais abrangente, não sendo somente o militar, alcançando fronteiras psicológicas da sociedade de controle e bio-política.

Dentro desse contexto duas questões se sobressaem: o conflito armado e o desenvolvimento, o primeiro de clara expressão militar e o segundo de inspiração sócio-econômica. O paradigma desenvolvimentista se reporta nas bases dos conflitos, muitas vezes ocasionados pela assimetria do sistema capitalista internacional; as raízes dos conflitos se referem às desatenções a essas causas imediatas, por parte, sobretudo, das principais potências. Mas uma terceira dimensão também se assume, que é a da cooperação internacional em sentido "lato senso", ela é por excelência o instrumento de desenvolvimento das relações amistosas entre as nações, e defende - lá não significa apoiar um idealismo, ou não reconhecer a política de poder.

Começamos nossa argumentação remetendo-se ao preâmbulo da Carta de São Francisco, onde está determinado normativamente(pois o preâmbulo também tem força de lei), que os povos das "Nações Unidas" estão determinados a

---

<sup>17</sup> Império, uma das hipóteses do trabalho é que a reforma se faz dentro de uma política de poder mundial americana, e será apenas uma forma de amenizar a hegemonia ianque, posto que passará à realidade o mínimo de reformulações necessárias para a organização.

“preservar as gerações futuras do flagelo da guerra”. Assim, o estado normal do sistema internacional é a paz, e a tensão, a hostilidade, a agressividade e o conflito armado seriam todas anomalias que deveriam ser combatidas.

Mesmo assim, o mundo pós 1945 se reconstruiu sob bases bastante frágeis, em um tênue equilíbrio de grandes potências, em um acordo tácito condominial de poder. A Onu dentro desse contexto não funcionou e o Conselho ficou bloqueado devido aos vetos recíprocos dos Estados Unidos e da União Soviética. Mas o mais importante é ressaltar como o mundo já vivia a pressão da arma que iria revolucionar o militarismo e a política internacional, a bomba atômica. No estágio atual, o terror nuclear foi um pouco diminuído, mas os armamentos atuais são bem mais desenvolvidos e em maior quantidade, comparado aos arsenais de 68, ano do tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

Classificamos as Nações Unidas da mesma maneira que a vasta doutrina a classifica, **como** uma instância intergovernamental, ou seja, que não está acima dos governos soberanos, e é a representação da união dessas soberanias. É um foro de mediação ou intervenção em situações críticas de ameaça ao sistema, assim também como uma pedra basilar da construção de uma ordem internacional livremente consentida e baseada no direito internacional, portanto mais democrática e comprometida com uma paz durável sob seus auspícios. Essas duas vertentes são inequívocas funções de legitimação política desempenhada pela organização.

Assim, a presença da Onu dentro do Sistema Internacional se corporifica na operação do mecanismo de segurança coletiva, primariamente através do Conselho de Segurança. Seus instrumentos para assegurar a paz sistemática são os métodos de solução pacífica de controvérsias ( corte internacional, diplomacia multilateral, OMC) e a aplicação de medidas de coerção, ou seja, ação com respeito e equidade às ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão internacional ( cap. VII).

Enquanto concepção jurídica e política, o mecanismo de manutenção da paz e segurança visa a tornar mais ordenada - e, por conseguinte, mais previsível e segura - a vida internacional. Organiza a comunidade de Estados e busca harmonizar suas ações, resolver tensões e controvérsias, dissuadir as ameaças e agressões.

O fim da guerra fria criou novas oportunidades para avanços institucionais. Os acontecimentos no Iraque, a movimentação da máquina de guerra americana desobedecendo o Conselho, evidenciaram a urgência dessas mudanças. Não desejaria afirmar, porém, que a ONU necessariamente antecipe as linhas de um futuro "governo mundial". Muitos analistas, registre-se, a consideram insatisfatória, seja porque enxergam um déficit de governança global que a ONU não preenche,

seja porque acreditam ser inviável tal governança, enquanto perdurarem as conhecidas assimetrias estratégicas, políticas e econômicas.

Embora na origem as funções e poderes do Conselho refletissem, no essencial, os temores da comunidade internacional quanto à agressão de um Estado a outro, na atualidade são muito mais freqüentes as ameaças relativas a questões nitidamente internas, que podem, porém, ter impacto regional ou mundial.

## 2.1 A reforma da Onu e sua validade no novo cenário internacional

Nas comemorações dos cinquenta anos da Nações Unidas em 1995, fundações e governos comissionaram vários estudos sobre a reforma. Comissões de eminentes pessoas se encontraram para refletir sobre o futuro. A própria Assembléia Geral da Onu criou cinco grupos de trabalho destinados a reforma. Em um mundo pós-guerra fria, controlado por uma globalização econômica, vários observadores acharam que as Nações Unidas assumiriam um papel bastante expandido. Mas profundas discórdias emergiram e uma grande crise financeira solaparam essas louváveis tentativas.

**Grandes rivalidades caracterizaram as discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança.** Conflitos sobre a reforma institucional, transformaram-se em linguagens tecnocráticas, formando a sombra de batalhas sobre a política socioeconômica global e poder geo-estratégico em mundo dividido.

**Em mundo** rasgado pela violência e pela guerra, precisamos urgentemente de um Conselho eficaz, capaz de promover a paz internacional, a segurança e defender o direito internacional. Mesmo tendo um papel bem mais ativo do que tinha no passado, seus fracassos são mais evidentes e sua reforma é mais urgente do que nunca. Mas o caminho para a reforma é bastante complexo e difícil. As nações podem concordar com essas urgências, mas elas se diferenciam nas soluções necessárias.

Todas por exemplo, concordam que o Conselho e suas estruturas institucionais refletem ultrapassadas realidades geopolíticas e pensamento políticos estratégicos, moldados pelo mundo de 1945. Os cinco membros permanentes, com seus vetos e vários privilégios especiais, recebem grande crítica, fazendo-se uma analogia com uma oligarquia de poder cristalizada. Mas a mais de uma década, as nações têm debatido a reforma do Conselho na Assembléia Geral sem grandes resultados práticos.

Mudanças nos membros do Conselho ( a questão mais controversa), requer revisões na carta da Onu, e propostas são criadas e destruídas, mas nenhuma de

expansão dos membros e poder de veto ganhou ainda o suporte necessário para uma grande mudança institucional como essa.

As temáticas da reforma do Conselho vão além da discussão da expansão. Apesar de atraírem a maior atenção, a reforma envolve muito mais do que número de cadeiras ao redor da mesa e quem sentarão nelas. O Conselho é bastante burocrático e depende muito do jogo de poder entre os membros permanentes (P-5). Sua forma contém um pequeno suporte institucional do secretariado, trazendo pesados fardos para as delegações de membros eleitos e enfraquecendo todas as tentativas de desenvolvimento institucional. Incrivelmente, as regras de procedimento permanecem provisórias depois de sessenta anos de operação. A influência da presidência do Conselho muda-se constantemente em uma rotação mensal, produzindo uma confusão organizada.

A maioria dos assuntos do Conselho são tratados à porta fechada, em "consultas", distantes do escrutínio e deixando nenhum documento (como minutas) que poderiam ser referências para futuros membros.

Na maioria das vezes aparece como catalisador da grande política do poder com pouca conexão com as necessidades do mundo. Os dez membros eleitos são mais "turistas" ou passageiros de uma pequena viagem dentro de um caminho longo e distante. Apesar de melhoramentos relativos dos métodos de trabalho, o Conselho continua inflexível, oligárquico e sem conexão real com mundo.

As propostas de reforma começaram já no começo dos anos noventa, em resposta a ação ou omissão do Conselho( Iraque e Rwanda por exemplo) e do crescimento de sua atividade no período pós-guerra fria. Críticos fizeram sete demandas principais, o Conselho deveria ser:

- 1- Mais representativo
- 2- Mais confiável
- 3- Mais legítimo
- 4- Mais democrático
- 5- Mais transparente
- 6- Mais efetivo
- 7- Mais justo

Demandas assim parecem ser justas, mas não são facilmente compatíveis. Um Conselho com quarenta membros por exemplo, poderia ser mais representativo, mas seria quase totalmente inefetivo. Mesmo assim, vários reformadores pregaram por uma instituição mais democrática que enfraqueceria a Oligarquia e criaria um corpo mais diverso e representativo do mundo.

Mas a reforma tem de confrontar algumas questões: Como ganhar suporte político para um pacote de reforma que as Oligarquias aceitariam:

Como adaptar uma retórica diplomática com a realidade institucional:

Os reformadores algumas vezes se perguntam: Como um Conselho reformado e bem organizado pode funcionar efetivamente em um mundo **“onde as grandes potências, como Leviatãs, controlam a arena global de poder”**.

Estamos chegando ao ponto principal do trabalho: poderosos governos que pregam a liberdade, a democracia e o bom governo têm agido atualmente de maneira despótica na arena internacional, controlando estados menores à sua vontade e agindo em violação ao direito internacional. Essas potências se sentam no Conselho e não irão resolver os problemas que elas mesmas criaram.

Algumas das propostas de reforma, escondidas atrás de slogans democráticos, iriam multiplicar esse problema- aumentando a oligarquia colocando cinco ou seis novos poderosos governos. Mais membros permanentes iria raramente fazer com que o Conselho fosse mais representativo, transparente, legítimo. Interesses próprios, egoísmo, e política de poder e não democracia, motiva essas novas propostas de membros, e um Conselho com mais membros permanentes iria sofrer de esclerose política.

## 2.2 Os argumentos dos realistas para a reforma

Alguns analistas, observadores, argumentaram que a reforma deve ser **“realista”** e o Conselho deve refletir a atual distribuição de riqueza e poder dentro do mundo, não idéias abstratas e aproximações axiológicas de justiça.

Como a democracia pode operar um sistema de Estados (ordem internacional) com uma disparidade global de riqueza e poder:: Claramente a resposta não pode ser de um Conselho composto somente de grandes potências.

Um órgão composto dessa maneira careceria de legitimidade, e suas decisões não seriam efetivas. Reformas que aparecem realistas atualmente, cedo irão provar que na verdade não as são, levando e mantendo a dominação secular, desestabilização cada vez maior do sistema e violência.

Uma reforma efetiva pode e deve resolver esse problema. Pensamentos realistas, e interesses egoísticos de poder de alguns estados aspirantes a serem permanentes, não irão produzir a inovação esperada.

Mudanças na carta das Nações Unidas, como todas as mudanças constitucionais, requerem bastante paciência e um alto grau de apoio da comunidade internacional. Os proponentes de mudanças da carta ( entre eles o g-4, Brasil, Índia, Japão, Alemanha), irão enfrentar uma grande batalha para ganhar

os necessários dois terços da Assembléia Geral (setembro próximo) e ainda mais difícil, obter as ratificações dos cinco membros permanentes.

Apesar de declarações públicas no sentido contrário, os grandes estão contentes com os "arrangements" atuais e se opõem a qualquer mudança que possa diluir ou desafiar seus poderes e expandir seu clube. A China já anunciou claramente que irá bloquear a candidatura a membro permanente do Japão (prejudicando o Brasil), e os Estados Unidos e Rússia sugeriram que somente irão dar apoio a uma reforma do Conselho se trouzerem um implausível grande consenso.

Influentes potências médias como Japão, Índia, Brasil e Alemanha uniram seus esforços em concerto diplomático chamado de grupo dos quatro (G-4), dando apoio recíproco para os assentos permanentes no Conselho. O Brasil seria o único membro permanente da América Latina, Índia e Japão aumentaria para três assentos os países vindos da Ásia, enquanto a Alemanha aumentaria o número de assentos permanentes da Europa para quatro. A África quer dois assentos e têm pelo menos cinco aspirantes, mas a África do Sul, Nigéria e Egito são os mais fortes candidatos. Na missão da busca pelos assentos permanentes, essas 7 ou mais nações devem ter o apoio dos cinco grandes (principalmente da potência Imperial), que podem vetar essa reforma. Assim os aspirantes terão de desistir pelo menos em parte do projeto inicial, e apoiar uma reforma alternativa que seriam certamente menos inovadoras e democráticas.

Japão e Alemanha perceberam que não podem alcançar o status de permanentes sem trazerem outros membros permanentes da Ásia, África e América Latina. Ironicamente, no entanto, essas parcerias com o eixo sul fazem da aliança sino-alemã ainda mais insustentável. Cada candidato a membro adicional provoca oposições de seus rivais regionais, multiplicando o número de oponentes. Paquistão se opõe a Índia, Argentina e México ao Brasil, Coreia do Sul e China ao Japão, e Itália a Alemanha, citando apenas os casos conhecidos. Na África, com vários candidatos, a rivalidade está ainda mais intensa. Essa complexa geometria de poder garante grande oposição e garantias de fracasso aos aspirantes. Os oponentes já formaram um grupo oposicionista chamado de "Unidos pelo Consenso". Desta maneira, preza este estudo que o considerável interesse atraído pelos "Unidos pelo Consenso" e o modesto grupo de apoiadores das propostas do G-4 sugere, claramente, o colapso das iniciativas de reforma do grupo dos quatro.

Se a resolução do G-4 falhar, e como certamente irá, o Conselho escapará de uma perigosa e enganadora reforma. Como os sessenta anos de existência demonstraram, membros permanentes fazem o Conselho ser inflexível e avesso a

mudanças. Como profetas dominadores, eles controlam as futuras anomalias e promovem barreiras a evolução normal dos Estados, enquanto os mesmos perdem e ganham em status e poder no sistema internacional. Certos delegados de uma missão chamaram os membros permanentes de H-5, ou os cinco hereditários, demonstrando o anacronismo desse status de permanência em mundo que aspira cada vez mais a democracia ( cita-se a cruzada contra o terror e a favor da democracia dos EUA). Os atuais cinco hereditários já bloquearam o funcionamento efetivo do Conselho várias vezes, e dez ou 11 permanentes iriam fazer as coisas ficarem muito piores. Suas presenças iriam bloquear futuras reformas e fazer a limitação ou a eliminação total da permanência cada vez mais difícil.

O Conselho necessita de envolvimento e suporte dos grandes Estados para fazer seu trabalho efetivamente, mas os membros permanentes geralmente falham em praticar suas responsabilidades. Eles ofereceram poucas tropas e suporte técnico-militar a operações de paz do Conselho, e alguns membros ainda são grandes devedores, botando as finanças da Organização em perigo e impedindo novas operações de paz por causa desses déficits em caixa. Uma não falada mas importante reforma é:

*“Como fazer aqueles com mais influência e mais ricos darem mais apoio ao Conselho e às Nações Unidas, sem que a Onu perca seu papel original e não permita a eles agirem em seu nome por causa desse status de ‘major supporters’.*

Os membros permanentes, através de seus vetos e ameaça de veto, impedem o Conselho de agir em importantes causas de paz e segurança que não vão de encontro com seus respectivos interesses nacionais. Cinco membros já impediram o Conselho de agir em vários importantes problemas. Cinco ou seis novos membros iriam excluir ainda mais causas e assuntos a serem apreciados. Ainda mais, onze membros permanentes iriam excluir virtualmente todos os tópicos da agenda do Conselho, fazendo a efetividade do órgão se tornar ‘impossível’. Os aspirantes argumentam que eles estão prontos a não exercerem seu veto por quinze anos e isso previsivelmente iria reduzir o problema do bloqueio- somente parcialmente.

Os cinco grandes tem privilégios já descritos e bastante conhecidos do público – vitaliciedade e poder de veto-, ambos direitos advindos da Carta fundadora. Mas essas mesmas potências já obtiveram vários outros privilégios especiais. Elas insistem no direito de controlar os postos de alto escalão das Nações Unidas, e de nomear pessoas para esses postos (ou pelo menos ter uma grande influência sobre quem irão ocupar esses cargos). Intervêm com regularidade no

trabalhos do secretariado e desproporcionalmente influenciam os “reports” ( pesquisas de trabalho da organização) e modelam as iniciativas.

Elas também insistem no direito de ter um de seus nacionais na Corte Internacional, assim seus interesses seriam representados neste órgão. E elas incrivelmente tem suas próprias salas especiais no “headquarters” em Nova York. Esses privilégios para os cinco grandes traz um grande e pesado fardo para as Nações Unidas, reduzindo, como consequência, os direitos e privilégios de outras Nações. Aumentando para cinco ou seis Estados esse status de potência de “primeira classe” seria um projeto já em ruínas.

### 2.3 SEGURANÇA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA E O USO DA FORÇA

Legitimação não é uma palavra comum na linguagem técnico jurídica. No entanto, ela guarda uma extrema ligação com a legalidade, ou seja, o aspecto do poder no direito.

Essa relação se dá em dois sentidos:

Lei como sendo o resultado de um processo político que obteve sucesso, que define quais os objetivos que serão convertidos em fundamentos, ou criação de leis que deverão ser obedecidas. O império da lei só será reconhecido desta maneira quando é corretamente “legitimado”.

De maneira análoga, legalidade é parte de um processo de legitimação que, em circunstâncias usuais, comportamento em conformidade com as leis “legais” serão vistas como legitimadas; enquanto aquelas ilegais irão aparecer como ilegítimas; a não ser que a lei é amplamente vista como injusta e o fator do comportamento legal irá certamente garantir sua aceitação como legítima.

Isto se aplica ao uso da força nas relações internacionais. Existe pouca dúvida de que uma ação armada em conformidade com uma autorização, ou uma medida tomada pelo Conselho de Segurança sob o artigo 42 da carta de São Francisco, ou dentro do artigo 51 serão vistas como ilegítimas. Enquanto um ataque armado fora dessas duas hipóteses será qualificado, pela sua natureza, como uma agressão ilegal e ilegítima. Isso provavelmente explica porque os Estados Unidos tiveram, até de maneira relutante, de procurar a autorização do Conselho antes do atacar o Iraque em Março de 2003.

Similarmente, a grande probabilidade de que o Conselho não autorizasse a contemplada invasão pelos Estados Unidos, ou pela Otan em Kosovo, explica porque, eventualmente, um voto de confiança desse órgão não é requisitado: a rejeição da resolução autorizando o uso da força iria fazer sua ilegalidade muito aparente e, por consequência, iria diminuir sua legitimidade ( que é a sua aceitação pela opinião pública) cada vez maior. Por contraste, a resolução 1368 (2001) certamente reconheceu dos Estados Unidos a resposta contra o Afeganistão para os bárbaros ataques de 11 de setembro, mostrando como essa situação era de legítima defesa (self defense).

Como estatui a carta em seu artigo 2, parágrafo 4:

“Os membros da Organização, em suas relações internacionais, abster-se-ão de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos da Nações Unidas”.<sup>18</sup>

Continua ainda o grande professor Rezek em sua reflexão dizendo:

“Importante observar que a Carta da Onu teve a oportuna cautela de não se referir nominalmente à guerra- termo sempre capaz de comportar interpretação restritiva-, mas a algo bem mais extenso e abrangente: o *uso da força*, e até mesmo a ameaça de tal atitude. Dentro desse sistema das Nações Unidas, o único emprego legítimo do esforço armado singular é aquele com que certo país se defende de uma agressão, de modo imediato e efêmero: a organização, ela própria, deve dispor de meios para que esse confronto não perdure”.<sup>19</sup>

Mas isso não é o final da questão. Legitimidade através do império da lei pode ser diminuída se a legitimidade do processo legal for posta em questão. Dentro dessa presente situação, esse é o caso para duas grandes constatações ( correspondendo aos dois casos que o uso da força militar é permitido dentro do direito internacional):

- As regras de voto aplicadas ao Conselho de Segurança são vistas como injustas na medida em que dão um grande poder nas mãos dos Membros Permanentes, que, sendo certo ou não, é vista como injusta pela grande

---

<sup>18</sup> Rangel, Vicente Marota- “Direito e Relações Internacionais” - Ed. Revista dos Tribunais Ltda, São Paulo. 2002. Pág. 32.

<sup>19</sup> Rezek, José Francisco- “Direito Internacional Público” - Ed. Saraiva. São Paulo. 1996. pag. 374.

maioria dos Estados e pela opinião pública em todo mundo- que enfraquece a autoridade moral das decisões desse órgão, incluindo aquelas em que são autorizadas o uso da força;

- As condições para o uso do inerente direito ‘individual ou coletivo da autodefesa’, sob o artigo 51 da carta é dúbia e incerta, aberta a questões e interpretações.

Por outro lado, as condições legais para o uso da força são vistas como limitadas por altos círculos de influência mundial- de maneira majoritária a administração Bush e os conservadores americanos – que abusivamente ( e também ilegitimamente) restringiram essas condições por o Sistema não oferecer uma definição legal para a defesa dos interesses dos Estados, que também não autoriza os Estados Unidos a usar a força para assegurar seus interesses nacionais. Assim, os Estados Unidos e alguns outros são induzidos a definir **unilateralmente** seus próprios interesses ( muitas vezes apresentados sob a forma de ‘valores’) e pelo método que eles são duplamente protegidos- não somente pelo sistema da Onu de segurança coletiva e pelo direito internacional, mas também por uma legitimação perseguida pelo resto do mundo( a luta contra o terrorismo).

O que pode ser feito::

Podemos perceber que o processo em movimento da legitimação do uso da força através das Nações Unidas está sob grande criticismo, vindo de vários círculos e diferentes partes do Globo. Dentro do cenário político atual, seria falacioso e sem ideais defender o Sistema da maneira como está- apesar de sob o ponto de vista do autor ser bastante defensável. Por outro lado, aparece como fútil e sem utilidade sugerir mudanças na lei magna, que seriam claramente inaceitáveis para os dois ‘campos opostos’ - isto porque qualquer mudança na carta implica a votação e a ratificação por dois terços dos membros da Onu, incluindo todos os membros permanentes do Conselho (artigos 108 e 109).

Sobre o plano normativo, duas direções poderiam ser exploradas, relacionadas cada uma com as duas condições para o uso da força no cenário normativo internacional. Primeiro, com o capítulo VII. Segundo, as condições para o uso do direito inerente individual ou coletivo da legítima defesa, que poderiam ser melhor definidas.

É de senso comum falar que o artigo 2, parágrafo 4, não é satisfatoriamente claro, e que a codificação feita pela resolução 2625<sup>20</sup> (1970) do princípio que estamos discutindo, somente esclarece sua natureza de maneira limitada e, em qualquer caso, não está adequada ao padrão de poder das relações internacionais contemporâneas. Seria bastante importante, frisar e adaptar o escopo deste princípio em uma formal e consensual Declaração da legitimidade do uso da Força nas relações internacionais, os principais aspectos, que poderiam ser inseridos em uma novo artigo 2 , parágrafo 4. Os principais temas de uma Declaração deste porte poderiam ser sintetizados desta maneira:

> O uso da força nas relações internacionais, ou a ameaça ao Sistema, é proibida sob todas as circunstâncias exceto aquelas elencadas na carta da Onu ( A proposta da reforma do artigo 2.4 não fala sobre isso claramente).

> A proibição do uso da força nas relações internacionais inclui qualquer ato de represália, intervenção militar, e a organização ou a ajuda a guerras civis em outros Estados, e qualquer ato de terrorismo (Isso já foi incluído na Declaração 2625, mas também poderia ser melhor esclarecida e mais categórica).

> Sendo de acordo, ou não, com o direito internacional, qualquer uso da força não exime as partes, incluindo a forças militares sob o comando da Onu, de respeitar amplamente as leis de guerra, incluindo aquelas pertinentes a ocupação militar de um território estrangeiro ( A diferença entre o *jus ad bello* e *jus in bellum* não é claramente perseguida<sup>21</sup>).

---

<sup>20</sup> The duty of all states to end colonialism, and to stop anyone from using force against peoples struggling for their independence - UN Resolution 2625-XXV ‘‘ O dever de todos os Estados para acabar com o colonialismo, e de impedir qualquer um de usar a força contra qualquer coletividade lutando por sua independência ‘‘.

<sup>21</sup>. ‘‘ Um acordo internacional limitando as razões justificativas para um país declarar guerra contra um outro é relacionado com jus ad bellum. Em adição aos tratador bilaterais de não agressão, o século vinte viu os tratados multilateralistas definirem toda uma nova cadeia de proibições de se fazer a guerra. Os três maiores exemplos são o tratado Briand-Kellog fazendo da guerra um recurso ilegal como instrumento da política nacional, a carta de Londres ( conhecida também como a carta de Nuremberg) definindo ‘‘crimes contra a paz’’ como um das três maiores categorias de crime internacional para serem processadas depois da segunda guerra, e a carta das Nações Unidas, que obriga as nações a procurarem a resolução de conflitos por meios pacíficos e requer a autorização do Conselho de Segurança antes de uma nação iniciar o uso da força contra uma outra. Por contraste, acordos definindo limites aceitáveis de conduta enquanto já se iniciou uma conflagração armada são consideradas ‘‘regras da guerra’’ e são chamadas de jus in bello. Assim a convenção de Genebra é considerada um jus in bello. Doutrinas relacionadas com a proteção dos civis no tempo de guerra, ou da proporcionalidade quando a força é usada, são assuntos de conduta dentro da guerra, mas essas mesmas doutrinas não respondem quando se é legal ou ilegal recorrer a guerra. Notas do Autor.

Deixando de lado o artigo 107 – que claramente tornou-se obsoleto-, não existem dispositivos legais para o uso da força nas relações internacionais salvo:

I. Autodefesa (ou, pelo menos, reação a outro uso da força).

II. Medidas tomadas pelo Conselho de Segurança baseadas no artigo 42, não existindo qualquer precisão ou possibilidade de mudança dessa lei. ‘‘Autodefesa legítima ( Legitimate Self-Defense) é e precisa ser mantida como a única exceção para a proibição do uso da força nas relações internacionais.

Baseado na premissa já expressa, que essas provisões legais são abertas a variadas interpretações, é sugestivo em particular que:

1.O texto francês (e Espanhol) do artigo 51 poderia se enquadrar mais ao texto Inglês( ataque arme substituindo aggression armée) para evitar interpretações errôneas como a que aconteceu após o ataque de 11 de setembro; melhor explicado, o uso da palavra ‘‘agressão’’ ( que nenhuma genérica ou operacional definição nunca foi achada) poderia ser apagada do capítulo VII e substituída por uma expressão mais técnica como ‘‘ataque armado’’.

2. deveria ser entendido que qualquer uso da força deveria ser subordinado a decisão do Conselho, mas o artigo 42 deveria ser modificado ( ou formalmente interpretado de forma que) na prática ( debatido estritamente sob o ponto de vista legal) de autorização do uso da força por um Estado ou grupo de Estados seja claramente ‘‘legal’’.

Quais contribuições podem ser feitas pelos mecanismos de segurança coletiva das Nações Unidas :

Quais sejam os casos específicos do uso da força, que aparecem como legais, a questão central permanece: Quem deve decidir: A resposta achada na carta é extremamente ambígua. A autorização de um ataque armado pertence ao Conselho de Segurança sozinho (art. 39) e, isso também é verdade em caso de um ataque armado desde, em consonância com o artigo 51, o direito inerente de legítima defesa acaba quando o Conselho ‘‘ tomou as medidas necessárias para manter a paz e a segurança internacionais’’. Não deveria existir nenhum exemplo em que um Estado, quem quer que seja, poder ser o juiz do seu próprio caso ( *nemo iudex in re sua*), porque vivemos em um ‘‘Sistema Internacional de Segurança Coletiva’’; pois assim toda a idéia de segurança coletiva seria

destruída. Mesmo assim, deve ser reconhecido que na presente situação das leis internacionais, a situação monopolística do Conselho de Segurança pode aumentar a sua incapacidade de agir, a busca da eficiência substituindo a lei na trilha da legitimação.

Deixando de lado as numerosas e não convincentes tentativas de modificar a composição ou as regras do voto no Conselho, três caminhos merecem ser explorados.

Primeiro, alguém poderia pensar numa organizada contenção do uso de veto. Mas isso, eu digo que os cinco permanentes deveriam concordar que, quando não diretamente preocupados por uma ameaça a paz, tentativa ou ataque armado, eles deveriam abster-se de usar o direito de veto. Isso deveria ser feito através de um memorando público e formal.

Segundo, a celebrada <sup>22</sup>resolução 377 (V), ‘‘Unidos pela Paz’’, deveria ser revivida. Na realidade, ela não nunca foi repudiada e todas as categorias de Estados usaram-na, o que confirma sua legitimidade mesmo se o debate sobre sua legalidade esteja ainda aberto. Mas a resolução ‘‘Dean Acheson’’ entrou em hibernação depois da guerra fria. Deveria ser vista como uma maneira prática de contornar a paralisação do Conselho, e uma poderosa ferramenta para ganhar legitimação do uso da força em um caso: A assembléia geral é vista pela maioria dos Estados como mais democrática que o Conselho, e o final da confrontação entre os blocos deveria diminuir o medo da ‘‘maioria automática’’.

Terceiro, mas provavelmente não solucionador de toda essa problemática, é a possibilidade de uso das organizações regionais mencionadas no capítulo VIII, não somente como meio de atingir a paz em disputas locais ou de auxiliar medidas tomadas pelo Conselho, mas também como ajuda na tomada de decisões pelo órgão responsável pela segurança mundial. Em um tempo em que a legitimidade das Nações Unidas está sendo posta em questão, um proposta de segurança das Organizações Regionais ( quando elas existem- mas isso poderia ser um incentivo para criação de novas, em particular na Ásia) poderia ser um caminho para proteger toda a idéia de segurança coletiva em relação as Nações Unidas mas com

---

<sup>22</sup> Resolução 377 ‘‘ On November 3, 1950 the General Assembly adopted resolution 377 (V) ‘‘ Union for the Maintenance of Peace’’, better known as ‘‘Dean Acheson Resolution’’ where it is established that when certain conditions exist (inability of the Security Council, a decision to call a meeting of the General Assembly etc.) the General Assembly will immediately examine the question with the aim of making recommendations about appropriate collective measures to be adopted by all the members ...

menos participação de Instituições desacreditadas pela comunidade internacional. Mais propriamente, esses arranjos de poder regionais, estando mais próximos dos (potenciais) inimigos, poderiam, ao mesmo tempo ser mais eficientes e fáceis de serem aceitos do que as Nações Unidas vista como um remoto Governo Mundial.

Sobre isso, poderia ser contemplado a encorajar esses arranjos regionais para agirem como um "policia da paz" e trazer para a atenção do Conselho as ameaças potenciais a paz na região

#### 2.4 Um plano alternativo e suas variantes

O painel do secretário geral de ameaças, em seu "report" propôs um novo tipo de Conselho, onde os países seriam eleitos para longos termos, assim promovendo uma espécie de identidade semi-permanente para as potências médias aspirantes. Essa solução, algumas vezes chamada de plano B ou modelo azul, é vista como uma espécie de prêmio de consolação para a Alemanha, Japão, Brasil e os demais, promovendo uma nova categoria de membros do Conselho, pois reconhece o problema dos mandatos pequenos de dois anos que os membros eleitos têm. Outra proposta apresentada pelo grupo "Unidos pelo consenso" e conhecida como "modelo verde", propõe uma expansão simples de mais dez membros eleitos, podendo todos esses membros poderem ser reeleger para um adicional mandato de dois anos. Essas propostas são preferíveis do que adicionar membros permanentes mas contêm uma séria desvantagem- ela adiciona muitos novos membros ao Conselho, transformando o como descrito anteriormente, e um órgão não efetivo lento e burocrático.

O Conselho não é uma legislatura, mas um órgão que combina um autoridade semi-legislativa em emergências de segurança com poder para uma rápida ação. Com quinze membros, o Conselho já ultrapassou o limite de tamanho-eficiência para um órgão executivo com tantas grandes responsabilidades. Até em consultas privativas, embaixadores frequentemente lêem discursos oficiais, preparados em suas capitais. Uma simples rodada dessas "discussões" levaria metade de um dia, impedindo qualquer ação decisiva. Negociadores terão muito trabalho com um Conselho dilatado, e consultas a capitais, diferenças de horários, múltiplas línguas adicionam um fardo grande. Dez ou onze novos membros iriam criar um futuro esperançoso, mas uma ineficiente instituição.

Construções de poder informais de cunho regional representam, atualmente, o melhor caminho para o problema de representação do Conselho, como um prelúdio das cadeiras regionais. Uniões regionais de Estados, como a União Européia, União Africana irão levar essa problemática para essa direção. Enquanto

a UE vêm desenvolvendo a política externa comum do bloco, outros organismos regionais perseguem a mesma diretriz, inclusive na América Latina. Ao mesmo tempo, grupos regionais podem unir recursos e coordenação política e promoverem passos para fazerem com que esses grupos eleitos de Estados serem mais representativos. Cada região teria sua própria secretaria em Nova York que fortaleceria seus membros eleitos para promoverem políticas comuns sem nenhuma revisão da Carta. Isso ajudaria pequenas e pobres nações a aumentarem sua capacidade e estimular suas habilidades para participarem ativamente do Conselho. Mas progresso real só será alcançado se Estados poderosos regionalmente desistirem de seus assentos permanentes, e quando perceberem que o progresso depende da ação comum com seus vizinhos, poderão promover interesses comuns e não somente os seus.

Outro aspecto que deve ser seguido, é que a reforma antes de tudo necessita restringir, e eventualmente eliminar o veto, mas isso obviamente não pode ser feito em um futuro próximo com a revisão da Carta, que também é objeto do processo do veto. Assim, os Estados devem mobilizar pressão e persuasão para fazer os cinco grandes limitarem seu uso do veto, especialmente com a ameaça do "veto escondido" que dificulta os trabalhos, construindo uma sombra sobre os procedimentos de trabalho do Conselho. Se a Alemanha, Japão, Brasil, Índia e outros aspirantes abandonarem sua busca por permanência, poderão redirecionar sua diplomacia nesse projeto bastante discutido de restrição do veto, em adição com a aproximação de grupos regionais para atuarem no conselho.

O veto deveria ser imediatamente acabado em alguns casos como decisões de novos membros das Nações Unidas, eleição do secretário geral e outros casos que raramente tocarão interesses vitais dos cinco grandes. Similarmente, os cento e oitenta e cinco membros não permanentes poderiam fazer uma união diplomática para limitar outros privilégios especiais dos cinco grandes.

A reforma do Conselho é processo longo, difícil e não somente um rápido reparo. Deve ser baseado nas idéias fundadoras das Nações Unidas, de uma democracia global no futuro, sem conceitos construídos pelo Império para atender a certas posições temporárias( guerra preventiva), permanência e o poder oligárquico das Potências. Dentro desse furor diplomático e político, devemos pensar em projetos para o futuro, não somente atender a certos interesses efêmeros da política internacional.

Fortalecer as Nações Unidas e dar voz representativa aos países marginalizados pelo condomínio de poder controlado pela grande potência americana, essa será a luta no futuro, aliada ao combate ao terrorismo e suas causas mediatas e imediatas

A reforma é um trabalho longo e contínuo...

### 3. UNILATERALISMO AMERICANO

Passaremos a discutir neste capítulo as formas de atuação da política externa americana, e de uma maneira sintetizada, traçar e discutir as problemáticas envolvidas neste assunto.

O Unilateralismo Americano guarda uma íntima relação com os motivos e métodos do comportamento americano no mundo, mas qualquer discussão deve começar pela estrutura do Sistema Internacional. A razão porque falamos hoje tanto em unilateralismo é porque vivemos em um mundo completamente novo. Nós vivemos em um mundo unipolar, que não existiu em pelo menos 1500 anos.

No final da guerra fria, a sabedoria convencional tratou de caracterizar a implosão do Império Soviético, como uma nova ordem mundial multipolar. Podemos relembrar a escola declinista do historiador Paul Kennedy, na qual pregava que a América já estava em declínio, sofrendo do expansionismo imperial. Também existia o entusiasmo asiático popularizado por James Fallows e outros, em uma frase que caracterizava o otimismo oriental dos anos 80:

“ Os Estados Unidos e a Rússia decidiram acabar com a guerra fria. Quem ganhou: Japão. ”

Pois bem, eles estavam errados, e ironicamente ninguém melhor caracterizou a nova ordem emergente como Paul Kennedy, que enfaticamente dizia:

“ Nunca existiu um mundo com uma disparidade de poder dessa envergadura, nunca. ”<sup>23</sup>

Nós não entendemos a situação histórica em que vivemos. Mesmo em seu auge, o Império Britânico poderia sempre ser seriamente desafiado pelas potências (como de fato ocorreu várias vezes, Criméia, guerra do Ópio, e posteriormente a Alemanha). Detinha um exército menor do que as potências continentais da Europa, e sua marinha era igualada a soma das marinhas de duas potências

---

<sup>23</sup> Kennedy, Paul. Ascensão e Queda das Grandes Potências; tradução de Waltensir Dutra-Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 1989. Pag. 512.

combinadas. Atualmente, a força militar Americana ultrapassa, em gastos, os vinte países que mais gastam combinados. Sua marinha e força aérea e poder espacial são imbatíveis. Sua proeminência é estendida a outros aspectos da vida internacional- não somente militar, mas econômico, tecnológico, diplomático, cultural, até bem como lingüístico.

Ironicamente, o 11 de setembro acentuou e acelerou essa unipolaridade, e o fez de três maneiras.

Primeiramente e obviamente, foi a demonstração que essa tragédia trouxe do poder militar Americano. Em Kosovo, nós vimos a primeira guerra lutada e ganhada exclusivamente no céu, dando ao mundo o conhecimento das novas formas de combate do século XXI. Mas o 11 de setembro levou os Estados Unidos a promover, com uma acentuada fúria, uma demonstração plena de seu poder no Afeganistão. Sendo uma república comercial relativamente pacífica, os Estados Unidos não saem pelo mundo procurando por guerras demonstrativas. Essa guerra, demonstrou que em um raio de 7,000 milhas, com poucas perdas e um total de 426 soldados no chão, poderiam destruir, em semanas, um regime fanático favorecido pela geografia e pelo clima, um país fechado que já era conhecido como cemitério dos Impérios. Sem o 11 de setembro, o gigante certamente teria dormido mais. O mundo poderia saber do potencial Americano, mas não de sua ferocidade e reais capacidades.

Segundo, o 11 de setembro demonstrou um novo tipo de força americana. O centro da economia estava parado, a força aérea estava em desuso, o governo estava paralisado e com medo. Em poucos dias, os mercados se abriram, a economia começou sua recuperação, e o presidente mobilizou a nação e unificou o Congresso e imediatamente, lançou uma guerra mundial contra o terror ( A nova guerra mundial). O Pentágono, com a fachada oeste ainda sendo reconstruída, começou a planejar a guerra. A ilusão da invulnerabilidade da América foi alterada, e com a demonstração de seus poderes em recuperação, esse senso de invulnerabilidade assumiu um novo caráter.

O terceiro efeito do 11 de setembro foi o alinhamento entre as grandes potências. Em 1990, o principal aliado dos americanos era a Otan. Uma década depois, a aliança havia se expandido para incluir alguns dos países do pacto de Varsóvia. Mas algumas potências permaneceram fora: Rússia e China perseguiram uma estratégia de aliança anti-hegemônica, como eles a chamaram.

Alguns líderes russos fizeram visitas a países do antigo Império Soviético como Coreia do Norte, Cuba.

Depois veio o 11 de setembro, e o jogo do poder foi reavivado. O Paquistão imediatamente fez uma decisão estratégica de aliar-se ao campo americano. A Índia se tornou equidistante. A Rússia de Putin, viu uma coincidência de interesses com os Estados Unidos na guerra contra o terror e uma oportunidade de desenvolver uma relação próxima com a única superpotência remanescente. Até a China, permanecendo mais distante, viu uma coincidência de interesses com os americanos na luta contra radicais islâmicos, e assim cooperou na guerra contra o terrorismo e não apresentou competição com os Estados Unidos no pacífico ( só agora começa a haver posições belicosas chinesas em relação a taiwan).

Esse alinhamento acentuou uma anomalia histórica. Toda nossa experiência com a hegemonia e impérios, sugere que sempre há de haver uma coalizão de países mais fracos, para contrabalancear a potência dominante. Podemos pensar rapidamente na França Napoleônica, ou na Alemanha do século XX.

### ***“ A natureza absorve o vácuo e a história absorve a hegemonia ”***

Mas na primeira década do mundo pós-guerra fria, nenhuma única nação, ou coalizão de grandes potências, surgiu para desafiar a América. Ao contrario, todas elas se alinharam aos Estados Unidos depois do 11 de setembro.

Encarando o mundo como um colosso a questão é:

Qual é a posição americana nesse novo sistema de poder:

O secretario de defesa Donald Rumsfeld, deu uma clássica formulação sobre o unilateralismo quando disse, lembrando o Afeganistão- aplicando-se igualmente à guerra contra o terror e a outros conflitos- que:

“ A missão determina a coalizão ”. “ Isso significa que fazemos amigos onde os encontramos, mas somente na ajuda para o sucesso de nossa missão ”. A missão vem primeiro e nós definimos a missão.

“the mission determines the coalition.” This means that we take our friends where we find them, but only in order to help us accomplish our mission. The mission comes first and we define the mission.”<sup>24</sup>

Isso vai de encontro com o que eu acredito, seja um clássico caso de multilateralismo: A decisão americana onze anos atrás para concluir a guerra no Golfo. Enquanto o exercito americano estava sendo transportado, a administração Bush pai teve de decidir qual era o objetivo na guerra, a liberação do Kuwait ou a liberação do Iraque. O famoso conselheiro da segurança nacional Brent Scowcroft, explicou que:

“Ir além da libertação do Kuwait, enfraqueceria a coalizão, iria contra as nossas promessas para com nossos aliados, e violaria as resoluções das Nações Unidas na qual fomos para a guerra. Tendo adicionado a ocupação do Iraque e a destituição de Saddam a esses objetivos, ele escreveu, “nossos Aliados Árabes, recusando a legitimar uma invasão de um colega árabe, teria nos abandonado”. Assim nós não agimos. A coalizão definiu a missão.”<sup>25</sup>

### 3.1 As escolas se digladiam nas relações internacionais

Existem duas principais escolas nas relações internacionais , e é importante fazer uma distinção entre elas. Há os internacionalistas liberais, que agem através do princípio, e há também os realistas que agem através do pragmatismo. A primeira foi vista no debate congressional na guerra contra o Iraque. O principal argumento dos opositoristas democratas era que os Eua deveriam esperar o que as Nações Unidas tinham a dizer. Na ocasião, o Senador Kennedy, em discurso antes do voto do Congresso, disse:

“Estou esperando a recomendação final do Conselho de Segurança antes de eu dizer como irei votar”.

Outros vários senadores, muitas vezes, sugeriram dar autoridade ao Presidente para agir no Iraque somente com a aprovação do Conselho de Segurança da Onu.

---

<sup>24</sup> Pronunciamento do departamento de Defesa em novembro de 2001  
<http://www.theage.com.au/articles/2004/05/02/1083436472249.html?oneclick=true>

<sup>25</sup> <http://www.ffip.com/opeds101601.htm> acessado em 22 de agosto de 2005.

A posição dos internacionalistas liberais é uma posição de princípios, mas não faz nenhuma lógica interna. É baseada em uma visão moral do mundo, mas é impossível entender a lógica moral em que a aprovação do Conselho confere legitimação moral nesse ou em outros casos. Como a bênção dos patrocinadores do acontecimento da praça Tianamen, que detinham a cadeira Chinesa no conselho, teria legitimação moral para qualquer coisa, poderiam autorizar sozinhos a invasão de outro país: Em qual base está assentada a legitimação moral dos políticos do Kremlin, no qual o interesse central era o petróleo e a dívida de R\$ 8 bilhões que o Iraque devia a Rússia: Ou os franceses, que fizeram de tudo para enfraquecer a resolução, até que perceberam no último minuto, que um trem Anglo-Americano estaria possivelmente desembarcando em Bagdad, e eles não queriam ser deixados nas estação.

Dentro de toda argumentação que acompanha o multilateralismo, quais são os argumentos práticos: Existe a escola dos realistas que concordam que o internacionalismo liberal é um contra senso, mas eles argüem que é preciso de uma aliança internacional. Um dos seus argumentos é que se um poder consistentemente divide seu controle com outros, é mais fácil de receber ajuda e assistência desses aliados.

Tenho dúvidas. Os Estados Unidos fizeram uma esforço extraordinário durante a primeira guerra do Golfo para conseguir um apoio das Nações Unidas e reunir uma coalizão. Isso diminui o anti-americanismo na região: Será que ganhou suporte para as subseqüentes políticas em relação ao Iraque.

Os realistas pragmáticos valorizam o multilateralismo no interesse de dividir os fardos, na teoria de que se você divide as decisões, você coloca outros no seu próprio projeto de hegemonia : `` Bons relacionamentos agora somente levarão a um ambiente desafiador depois. É uma balança de análise de custo – benefício, do multilateralismo versus o unilateralismo ``.

### 3.2 Doutrina Bush: O novo unilateralismo

Vivemos de fato em um novo sistema de segurança internacional, com novas relações de força, diferentes agendas diplomáticas, e acima de tudo, novos problemas a serem enfrentados pela ordem vigente.

A decisão de George Bush filho de não reconhecer a corte penal internacional demonstra que o unilateralismo americano está vivo e bem. Sobre esse aspecto, o 11 de setembro apenas modificou alguma bases de ação da política externa americana. Realmente, rapidamente ficou claro que :

“O comprometimento com a ação multilateral era mais uma ação tática que estratégica”. O tanque unilateralista dentro da luva de couro multilateralista.”

Onde a cooperação internacional não fosse necessária, a administração traçaria seu próprio caminho. Julgando que poderia ganhar a guerra no Afeganistão sozinhos, não aceitaram múltiplas ofertas de assistência militar dos aliados Europeus, trivializando o comprometimento da Otan com a defesa coletiva.

E se alguém tinha a esperança de que a administração iria abandonar seu rejeicionismo dos tratados mais importantes após o 11 de setembro, ficaram profundamente desapontados. A rapidez e a dureza com que Bush abandonou o protocolo de Kyoto mandou uma mensagem de que os Estados Unidos:

“ Não seriam aquiescentes na negociação multilateral somente porque o tratado tinham páginas de signatários, e não estavam comprometidos com a opinião majoritária da comunidade internacional ”.

Ademais, o presidente Bush repetidas vezes anunciou a saída dos Estados Unidos do tratado de mísseis anti-balísticos, arranjo normativo que ajudou a estabilizar as relações nucleares Russas-Americanas por aproximadamente 30 anos.

Essas medidas combinadas com a indiferença com os tratados internacionais, podem contribuir para minar ideologicamente a atual superioridade militar americana. Eles não voltaram atrás nessas medidas imediatamente, mas antes da década atual acabar, decisões como essas, somadas a invasão do Iraque, e pelo sentimento irredutível ante as negociações multilaterais de comércio, poderão contribuir para fazer o mundo muito menos hospitaleiro com o poder americano do que agora- *e de destruir as bases de atuação do unilateralismo da administração Bush.*

Se o ato de negociar e assinar um tratado, foi visto como uma maneira de se construir uma nova estrutura e regularidade ao mundo, para estabilizar novas

normas morais, que poderiam, restringir o "mau comportamento internacional", a era do altruísmo e da comunidade internacional parece definitivamente acabada. Ao contrário, curtos objetivos estratégicos ganharam a frente nas formulações da política externa americana, transformando a "excepcional" natureza dos Estados Unidos. Assim, rejeitando sumariamente Kyoto, a administração Bush radicalmente redefiniu a direção da política externa americana:

"Rejeitar negociações multilaterais que ferem o interesse nacional, tirar dos Estados Unidos a noção de que a real segurança ou benefícios estão nas barreiras do arranjo legal internacional, e criar um novo Unilateralismo".

Muitos analistas políticos dizem que o Unilateralismo do Senhor Bush é breve. Procura promover a eliminação potencial de impedimentos na liberdade de ação americana, ganhando uma mão livre agora ao custo de perder parceiros importantes no futuro: Uma vitória de Cartago contém sua inabilidade de manter uma aliança estável contra um inimigo maior e mais forte, que agora se mostra na forma do terrorismo. Mas ao mesmo tempo, eles compartilham a premissa de que a superioridade americana de poder não é boa somente para os Estados Unidos, mas também para o mundo porque é mais fácil de se manter a paz dentro de um Sistema Internacional Unipolar. Enquanto as estruturas internacionais multipolares são consideradas menos estáveis, o mundo eles dizem, necessita de uma hegemonia, um Império benigno para manter a paz.

Entretanto, poucos dentro ou fora da Administração Bush realmente consideram preferível para os Estados Unidos agirem sozinhos no mundo. A maioria preferiria ter aliados. Eles somente não querem os Estados Unidos impedidos de agir sozinhos se os aliados se recusarem a agir.

"Multilateralism, American Style"<sup>26</sup> (Robert Kagan)

Depois de traçar esse impressionante recorde da tendência unilateralista, alguém poderia ponderar se há alguns multilateralistas na América e se de fato a maioria dos unilateralistas americanos são assim na raiz.

Claramente o multilateralismo tem diferentes significados nos dois lados do Atlântico. Muitos europeus acreditam no que poderia ser chamado de multilateralismo de princípio. Eles pensam que se poderosas nações como os

---

<sup>26</sup> <http://www.washingtonpost.com/ac2/> acessado em 26/08/05  
Multilateralismo, estilo Americano. Tradução do autor.

Estados Unidos vão pelo mundo decidindo por todos e por eles, quem irá e quem não irá ser invadido, assim o mundo iria cair em colapso, no estado de natureza Hobbesiano. Nessa visão, ganhar uma aprovação do Conselho de Segurança não é um meio para um fim mas um fim em si mesmo, o aspecto "sine qua non" para estabilizar uma ordem legal internacional.

"poucos princípios e uma pequena ordem são necessários para administrar as políticas do mundo atual..... O conselho de segurança precisa decidir e depois, após ter decidido, eu irei fazer o que eu quero".<sup>27</sup>

É essa a parte engraçada sobre os "multilateralistas americanos".

Ao contrário, os americanos são multilateralistas instrumentais. Sim, eles querem ganhar o suporte internacional. Eles gostam de aliados, e eles gostam de aprovação para suas ações. Mas o centro da argumentação multilateral americana é pragmática. Como exposto anteriormente, o multilateralismo americano é uma balança de custo – benefício, não um comprometimento principiológico a uma ação multilateral. Para a maioria dos americanos, promover alianças com poucos aliados é multilateralismo. Para a maioria dos multilateralistas americanos o Conselho de Segurança das Nações Unidas não é a autoridade final.

"É uma comissão esvaziada de real poder. Se ela fizer a recomendação certa, irá fortalecer sua causa. Se não, você poderá sempre ignorá-la".<sup>28</sup>

Essa mistura de unilateralismo e multilateralismo reflete um grande e profundo consenso americano. A América prefere agir com a sanção e o suporte de outros países se eles puderem. Mas são fortes o bastante para agirem sozinhos se precisarem.

### 3.3 Mundo Unipolar

Desde o fim da Guerra Fria, a reorientação da distribuição de poder global tem redefinido o rumo da política externa americana, e têm dominado grande parte das discussões das Relações Internacionais. Vários analistas (com bastante propriedade), prevêm a emergência de um Sistema Unipolar, ou seja, dominado

---

<sup>27</sup> [www.uspoliticstoday.com/news/BushHomelandSecurity](http://www.uspoliticstoday.com/news/BushHomelandSecurity) acessado em 12/05/05

<sup>28</sup> Kissinger, Henry. Diplomacy. New York, Ed. Simon, 1994. pag. 834.

por uma grande superpotência, ou um Sistema Multipolar, lembrando o grande concerto da Europa do sex. XIX e propagada como a nova ordem internacional.<sup>29</sup>

Mas todas essas questões ganham um novo contorno após os atentados de 11 de setembro, e que aqui considero o paradigma formador da atual política externa americana. É claro o fato de que o unilateralismo americano já havia sendo praticado, como foi exposto acima, mas foi exarcebado após a guerra contra o terrorismo, na qual o presidente encarnou uma cruzada capaz de passar pela posição de qualquer país contra seus interesses, e era exatamente isso que ele precisava.

Antes de iniciar essas discussões, urge destacar e explicitar os conceitos usados abundantemente neste trabalho, e que provocam uma "confusão conceitual".

Identificar unipolaridade com unilateralismo e multipolaridade com multilateralismo é confundir categorias e níveis de análise empírica. Polaridade, é um conceito de sistema que está relacionado com a distribuição de poder, real ou perseguido, dentro do sistema internacional. Unilateralismo e multilateralismo são opções, modos de conduzir políticas que os Estados adotam em um dado sistema historicamente localizado. Em princípio, não existe razão porque uma potência líder de um Sistema "Unipolar" não pode perseguir e elaborar uma política externa multilateralista ou, de maneira contrária, porque grandes potências em um Sistema Multipolar devem ser necessariamente multilateralistas.

Como tudo, a história demonstra claramente que as grandes potências são bastantes inclinadas para o "multilateralismo".

Os teóricos das relações internacionais são fascinados pelo conceito de estabilidade hegemônica, onde a potência central põe em funcionamento o sistema multilateral, de modo que serve tanto aos próprios interesses da potência como para manter a ordem no mundo. Na vasta literatura das Relações Internacionais, é

---

<sup>29</sup> Entre os "unipolaristas", podemos incluir " G. John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order", *International Security* (23, 3, 1998/99); Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs* (70, 1, 1990/91); e William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World", *International Security* (24,1 1999). Entre os "multipolaristas", incluem-se Charles A Kupchan, "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity", *International Security* (23, 2, 1998); Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", *International Security* (17, 4, 1993); John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security* (15, 1, 1990); e Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security* (18, 2, 1993).

comum encontrar duas concepções de hegemonia. Por um lado, a concepção realista de hegemonia afirma que a criação e a manutenção da ordem internacional depende exclusivamente do poder da potência hegemônica.

O uso do poder hegemônico ´´tende´´ a ser coercitivo e unilateral, sem procurar a construção de posições consensuais. Para os realistas, a condição de hegemonia de um país permite uma maior liberdade de ação, sem comprometimentos, o que dá origem a uma política externa unilateral, ou seja, é uma hegemonia unilateral ( bem aproximada ao que é hoje a política externa americana).

Já a outra concepção é entendida como uma hegemonia constitucional. Para os defensores desta corrente doutrinária, o exercício da hegemonia é limitado e institucionalizado. Para John Ikenberry, corifeu desta corrente, a idéia de hegemonia constitucional perpassa sobre uma ordem política que só será legítima quando o exercício do poder é limitado, aceito ou simulado. Para que essa hegemonia seja limitada, é deveras necessário criar instituições apoiadas em consensos políticos. Quando isto acontece, o poder transforma-se em autoridade legítima, ou pelo menos é vista assim. O ponto central é a institucionalização de certos parâmetros de atuação da grande potência, a qual agirá multilateralmente através dessas instituições internacionais travestidas de um consenso, permitindo assim uma atuação limitada do poder, podendo se falar em hegemonia multilateral.

No séc. XIX, a Grã Bretanha, e no final do séc. XX a América são clássicas hegemonias deste tipo. Ao contrário, o persistente unilateralismo Francês pós 1945- a desvalorização do Franco de 57 e 58, a não assinatura do tratado de limitação de testes de 63, a cadeira vazia na comunidade europeia em 65, a saída do comando integrado da Otan em 66, a não participação do tratado de não proliferação de 69, e a decisão de não se juntar a Agência Internacional de Energia Atômica em 73, no auge da crise do petróleo- pode ser explicada em termos relativos, devido a fraqueza da França pós segunda guerra, e a determinação de Paris de preservar sua liberdade de ação mantendo uma certa distância da ordem multilateral emergida.

Assim, um País pode seguir políticas unilateralistas em mundo multilateral, e não precisar ser necessariamente uma potência hegemônica.

O exercício de uma hegemonia multilateral, por sua vez, contribui para a criação mecanismos multilaterais. Assim, o termo multilateralismo aplica-se a um sistema político de três ou mais Estados, cujas relações se regulam por princípios gerais não-discriminatórios e recíprocos baseados no direito internacional. Estes princípios vinculam de igual modo todos os Estados, independentemente do seu poder, incluindo naturalmente a potência hegemônica.

Finalmente, o argumento de que a Unipolaridade é a causa do Unilateralismo simplifica amplamente o debate intelectual travado dentro e fora dos Estados Unidos, e ignora as diferentes concepções de pensamento que tentam caracterizar o Sistema pós guerra Fria. Como se têm visto, alguns influentes americanos vêem a unipolaridade como argumento contra os robustos multilateralistas. Outros duvidam da realidade, pelo menos em curto prazo, de uma verdadeira ordem unipolar, mas dividem-se em como deve os Estados Unidos agir, seguindo as políticas unilaterais ou multilaterais para avançar seus interesses no que eles vêem como um mundo Multipolar.

Desde Janeiro de 2001, há uma tendência na Europa de ver a política americana como unipolar unilateralista associada com os proeminentes pensadores neo-conservadores. Mas até sob a administração Bush, a política externa americana reflete uma mistura de correntes intelectuais, adaptando-se esses formuladores a situações particulares, que claramente agem unilateralmente, mas que de maneira geral posam e usam de política multilateralistas. Claramente, o agir unilateral e o fazer sob a base de um poder militar é um fator, que é exagerado na Europa. Mas há um certo momento multilateralista unipolar atrás da política externa deste governo, ou de qualquer governo futuro sabendo do poderio americano, capaz de moldar fóruns multilaterais e normas internacionais de forma a perpetuar e refletir o poder americano, precisamente como os teóricos da hegemonia previram. Talvez, mais interessante ainda, há formas e aspectos multipolares multilateralistas na política americana- como a aceitação da emergência de novos atores e a vontade de trabalhar de maneira cooperativa nos fóruns internacionais. Essa tendência pode ser vista, por exemplo, no reconhecimento da China, Índia e Rússia como potenciais grandes potências na Estratégia de Segurança Nacional de 2002.<sup>30</sup>

CONCLUSÃO:

---

<sup>30</sup> [http://www.estrategy.gov/drilldown.cfm?action=esec\\_1](http://www.estrategy.gov/drilldown.cfm?action=esec_1)  
Acessado em 26 de agosto de 2005.

Após uma longa exposição e discussão acerca das idéias e dos fatos que cercam este tema tão complexo e longo, chegamos ao ponto central deste trabalho.

A reforma da Onu é um movimento político que se enquadra na política de poder atual, e dentro de todos os problemas a serem enfrentados pela Organização, esse é um dos mais importantes, pois será o fundamento da execução futura dos trabalhos do Conselho e dos órgãos componentes das Nações Unidas.

Será assim, dentro de toda a problemática exposta, uma reforma tímida, que dará pouco lugar a propostas de mudanças consistentes. Não podemos prever quais serão as reformas, mas complementamos que não trarão o devido respeito ao foro multilateralista que a própria Onu se alicerça.

Caminhamos para um mundo sem respostas, com poucas verdades absolutas, onde os cidadãos do futuro aparecem sem rosto, sem poder, apolíticos, controlados e subordinados ao um grande estado global, fundamentado e cristalizado pela Estados Unidos da América, o IMPÉRIO.

Mas salienta Antonio Negri:

Os Estados Unidos não são, e nenhum outro Estado-nação poderia ser, o centro de um novo projeto imperialista. O imperialismo acabou. Nenhum país ocupará a posição de liderança mundial que as avançadas nações européias um dia ocuparam.

Thomas Jefferson, os autores da Federalist, e outros fundadores ideológicos dos Estados Unidos se inspiraram no antigo modelo imperial; acreditavam estar criando do outro lado do Atlântico um novo Império, com fronteiras abertas e em expansão, onde o poder seria distribuído, verdadeiramente, em redes. Essa concepção imperial sobreviveu e amadureceu ao longo da história da constituição dos Estados Unidos, e surgiu agora em escala global, na sua forma plenamente desenvolvida.

Dessa forma, uma possível reforma da Onu se mostraria como um retoque no poder Imperial, incapaz atualmente de responder aos novos desafios do terrorismo internacional e do choque de cultural.

Somos filhos da pós modernidade, uma vez européia agora americana, que se pretende global, destruindo e modificando tudo que está a sua frente. Somos tentados a sempre defender o humanismo, a liberdade e a razão iluminista (paradigma do próprio autor), dentro da política internacional baseada sim no direito e na ordem, sobretudo na cooperação das nações.

Sem esses fundamentos, o próprio conceito de sistema internacional é destruído, e junto com ele todas as tentativas através da história de se disciplinar esse campo tão vasto e violento da natureza humana, suas relações internacionais.

## **Bibliografia**

DRUCKER, Peter Ferdinand. A Sociedade Pós-capitalista. Tradução de Nivaldo Montignelli Jr. São Paulo : Pioneira.1993. Coleção novos umbrais.

HOBBSAW, Eric. A Era dos Extremos - O breve século XX - 1914 - 1991 SP: Companhia das Letras.1995.

MARTINS, Hermínio. Hegel, Texas: temas de Filosofia e Sociologia. In Amazônia e a Crise da Modernização .Organizadoras Maria Angela Díncao e Isolda Maciel da Silveira.Belém : Museu Paraense Emílio Goeldi.1994.

HARVEY, David. Condição Pós-moderna, 6ª ed. São Paulo: Edições Loyola.1992.

Akashi, Yasushi. "The Limits of UN Diplomacy and the Future of Conflict Mediation." Survival: the IISS Quarterly 37, No. 4 (Winter 1995-96): 83-98.

Alger, Chadwick F. "Thinking about the Future of the UN System." Global Governance 2, No. 3 (September/December 1996): 335-60.

Araújo Amorim, Luis Ivani- Curso de Direito Internacional Público - , Rio de Janeiro. Ed. Forense. 1984.

Accioly, Hildebrando. Manual de direito Internacional Público, 15. edição São Paulo Ed. Saraiva. 2002.

Aron, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. São Paulo. Ed. Universidade de Brasília. 2002.

Kennedy, Paul. A ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000, 15 reimpressão Rio de Janeiro. Ed. Campus. 1989.

Fiore, Pasquale- Tratado de Derecho Internacional Público- Centro Editorial de Cóngrora, 1894.

G. John Ikenberry, "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order", International Security (23, 3, 1998/99);

Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", Foreign Affairs (70, 1, 1990/91);

William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World", International Security (24,1 1999).

Charles A Kupchan, "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity", International Security (23, 2, 1998);

Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", International Security (17, 4, 1993);

John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", International Security (15, 1, 1990);

Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security* (18, 2, 1993).