

Reforma da ONU: percepções e perspectivas

André Tenório Mourão
15/04/2005

Há pouco menos de um mês, o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, marcou mais um episódio na complicada história da reforma da organização – ou das tentativas de atingi-la. Com o título de *“In larger freedom – towards development, security and human rights for all”*, o documento contém propostas que incluem modificações no Conselho de Segurança e nos mecanismos de direitos humanos, assim como mudanças para aumentar a cooperação e a previsibilidade na solução de problemas de segurança, desarmamento e não-proliferação. O lançamento do relatório foi visto por alguns como um real avanço no processo de reestruturação da organização. Para outros, no entanto, foi apenas a repetição de propostas irrealistas para uma das questões mais controversas da conjuntura internacional.

Para que se tenha uma percepção mais exata desse evento – e de outros que o precederam – é necessário analisar quais são as motivações, percepções e interesses dos atores envolvidos no processo. Ainda que a Organização das Nações Unidas (ONU) seja essencialmente feita da reunião de Estados, ela possui uma visão própria – evidenciada na pessoa do Secretário-Geral – e, à semelhança de um país, tem uma maneira particular de procurar a sua sobrevivência e de perceber a conjuntura internacional. As diferentes percepções da ONU e dos Estados, especialmente as relativas a segurança, são fatores que afetam as perspectivas de sucesso ou fracasso das propostas de reforma.

Uma análise de documentos apresentados pelo Secretário-Geral da ONU e da política externa de países envolvidos no processo de reforma do Conselho de Segurança aponta que estes atores possuem diferentes visões de mundo. As Nações Unidas trabalham com uma visão de interdependência entre os Estados e de uma crescente necessidade de cooperação. Kofi Annan argumenta com base na premissa de que os países deveriam aceitar que os problemas de segurança, como o terrorismo e a ameaça nuclear, são de ordem global, e que o “auto-interesse” desses mesmos países implicaria a constatação de que todos devem agir conjuntamente para melhorar as condições de segurança e promover o desenvolvimento.

Entretanto, Estados não parecem trabalhar com essas mesmas pressuposições. Sua percepção é a de que, muitas vezes, seus interesses não estão sendo representados na ONU, e o que é ainda mais grave, isso seria verdade tanto para os países mais poderosos, que pretendem manter o *status quo*, quanto para países que desejam modificá-lo. O apreço pela noção de “segurança global” dificultaria tanto ações que visam impedir o crescimento de poder em países que fazem oposição às principais potências – as recentes incursões dos Estados Unidos no Oriente Médio, por exemplo – quanto ações que visam esse próprio crescimento – como, por exemplo, o programa nuclear iraniano. Por esse motivo, não é possível falar de segurança coletiva total. Estados ainda são ameaças para outros Estados, porque possuem interesses diversos e porque ainda tratam a guerra ou a ameaça desta como instrumentos de mudança ou manutenção do *status quo*. Pelos mesmos motivos, a construção de um sistema de segurança coletiva no nível global implica necessariamente o seu eventual desrespeito ou o seu colapso.

A mesma incompatibilidade de percepções pode ser vista na posição de Estados envolvidos em disputas por assentos no Conselho de Segurança. Se forem desprezados elementos vagos que frequentemente são apontados como motivações para obter esse *status* – “prestígio”, por exemplo – é possível perceber que esses países não compartilham da opinião de que as ameaças a um país são ameaças para todos. Para observar isso, não é necessário incluir na análise países que abrigam terroristas ou que possuem

armamentos nucleares. A Argentina, por exemplo, já declarou que a ascensão do Brasil para uma posição mais privilegiada no Conselho prejudicaria o equilíbrio regional, ainda que, utilizando a visão das Nações Unidas, esses países dificilmente seriam classificados como ameaças à segurança mundial.

O ponto principal é que, dadas as diferentes percepções, não é de se esperar que a solução definitiva para o problema da reforma – entendida em todas as suas dimensões – venha da própria liderança da ONU ou que a próxima estrutura da organização acabe com os atuais problemas. A característica global das Nações Unidas, somada a uma grande diversidade de interesses, determina o descumprimento de todas as suas ambições. No entanto, uma visão não implica ignorância da existência de diversidade, e há motivos para ser otimista. As propostas de Kofi Annan também refletem adaptações, e algumas tentativas de diminuir o abismo existente entre a visão multilateral e a visão estatal, fazendo com que a sua iniciativa não seja totalmente inócua. Para fazer uso de uma analogia lingüística, ainda que o falante tenha que se adequar ao sistema da língua para se fazer entender, são alterações na própria fala – ato individual – que produzem mudanças na língua – sistema.