

A Reforma da ONU sob a Perspectiva do Multilateralismo - Um embate entre o Nominal e o Qualitativo

Ricardo dos Santos Poletto

“[...] any theory of international institution that does not include this qualitative dimension is bound to be a fairly abstract theory and one that is silent about one of the most crucial distinctions within the repertoire of international institutional forms.”¹

1. Introdução

O princípio da dimensão qualitativa do multilateralismo permeia de maneira decisiva os cálculos de formulação da Reforma das Nações Unidas. Isso ocorre de maneira natural, não como dado objetivo de uma cartilha, mas como resultado de um processo histórico, que dá continuidade ao *move to institutions* do século XX. O momento do sexagésimo aniversário da principal instância multilateral do mundo é decisiva também para uma nova definição do próprio multilateralismo, um conceito que –espera-se – seja cada vez mais descolado de vícios valorativos e que reflita de fato o comportamento vigente nos domínios internacionais.

O Alto Painel de Ameaças, Desafios e Mudanças apresentado pelo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, sinaliza a preocupação em superar o formato desgastado e, em alguns casos, anacrônico da Organização das Nações Unidas, reforçando elementos caros à proposição analítica de John Ruggie. Nesse sentido, cabe exercitar a capacidade de identificar onde se concentram os esforços para o estabelecimento de um remodelamento da ONU à luz do conceito qualitativo de multilateralismo em resposta ao originário, porém primitivo, norte quantitativo.

2. Conceito

Parece evidente que o multilateralismo está longe de ser um conceito estático. Fórmulas de compreensão da realidade contemporânea como globalização, fluxos de comunicação, mudança de regimes e interdependência complexa reforçam a noção da intensificação das relações entre atores internacionais. Além disso, o crescente escopo das inter-relações desafia constantemente os limites espaço-temporais valendo-se de inovações tecnológicas. Por isso, antes de definir o multilateralismo como instituição em si, ou mesmo como adjetivo de instituições, deve-se percebê-lo como uma construção histórica.

¹ RUGGIE, John Gerard. *Multilateralism Matters – The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993, p. 14.

A contribuição de William Diebold, que mais tarde servirá de inspiração para Ruggie, é fundamental na medida em que dissecou o significado funcional do conceito: por um lado, o cunho formal se referindo ao número de partes atuantes e, por outro, no nível substantivo, o que importava era o tipo de relação estabelecida. Ruggie, a partir disso, lapida as definições para aplicá-las analiticamente, apresentando, sem muitas modificações em relação à tipologia de Diebold, o Multilateralismo Nominal e o Multilateralismo Qualitativo. Este último essencial para uma visão diferenciada da dinâmica política internacional na modernidade.

O domínio da definição nominal na mentalidade global é um empecilho objetivo aos avanços de um institucionalismo coerente com as necessidades contemporâneas e contribui para a instauração de um regime de superficialidades estatísticas. Com efeito, a dimensão qualitativa introduz uma série de novas ponderações, principalmente no que tange à estrutura das organizações internacionais.

Vejamos, enfim, o conceito de multilateralismo qualitativo nos termos de Ruggie²: forma institucional que coordena a ação entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta; princípios que especificam condutas apropriadas para classes de ações, sem levar em conta eventuais interesses particulares das partes ou exigências estratégicas que possam existir em casos singulares.

Dentro do conceito estão implícitas pelo menos três características determinantes que serão importantes também para nortear a presente discussão da Reforma da ONU: 1) não-discriminação; 2) indivisibilidade e 3) reciprocidade difusa.

Em uma visão mais funcionalista, Lisa Martin afirma que o multilateralismo é mais um meio do que um objetivo em si. Em um mundo de unidades auto-interessadas, os Estados só podem abrir mão de eventuais ganhos de curto prazo em nome de perspectivas de ganho a longo prazo. Por isso, não é possível falar em cooperação multilateral de forma linear, mas referenciado em situações particulares visualizáveis pela teoria dos jogos.³

3. O caráter das transformações

Não é a primeira vez que as Nações Unidas se submetem a discussões sobre mudanças substantivas em sua constituição e funcionamento. Parece natural que o órgão esteja atento às transformações do mundo ao qual se destinam de suas ações. Entretanto, a maior transformação das relações internacionais na contemporaneidade, o fim da Guerra Fria, permanece sem resposta no ordenamento da organização. Desde então, ensaiaram-se algumas fórmulas: o Projeto Nórdico (1991), a agenda Boutros-Ghali (1992), as propostas Childers-Urquhart (1995) e, agora em pauta, as propostas de Kofi Annan (1997-2002).

Com efeito, essas propostas recentes contemplam de alguma maneira as aspirações multilaterais como parâmetro-base de qualquer mudança considerada positiva para as Nações Unidas. Não obstante, o raciocínio do *status quo* tende a direcionar as mudanças para o vazio, caso entenda que haja possibilidade de ameaça à sua posição. Em outras palavras, advoga pela transformação nominal, não-qualitativa e, portanto, pouco

² Tradução livre do original em inglês.

³ MARTIN, Lisa. *The Rational State Choice of Multilateralism*.

significativa. Nesse caso, a figura do representante americano na ONU, John Bolton, é emblemática.

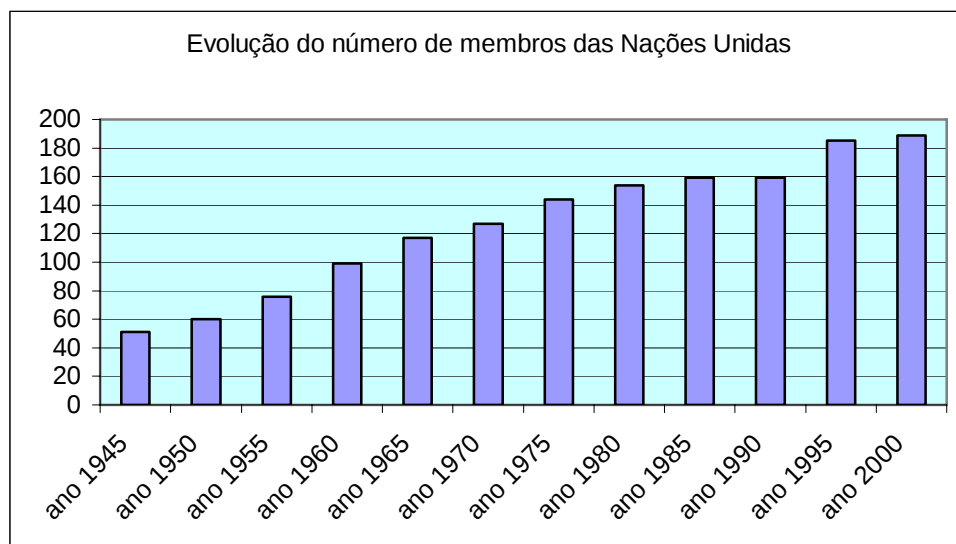
Os entusiastas da reforma diagnosticam como fontes da debilidade e ineficácia institucional estruturas organizativas rígidas, fragmentadas e, às vezes, duplicadas⁴. Nessa perspectiva, há duas categorias principais:

- a) Reformas Institucionais: melhoramento da gestão dos órgãos por meio de ajustes procedimentais;
- b) Reformas Programáticas: reorientação dos fundamentos da ONU, da filosofia e das metas.

Como norte das propostas de reforma desses dois eixos está claro o intuito de contribuir para o fortalecimento do multilateralismo, notadamente por meio do fomento ao desenvolvimento e de um processo inclusivo envolvendo a Assembléia Geral, o ECOSOC e o Conselho de Segurança em termos de coordenação decisória. O fundamental é garantir um formato que fuja dos processos de inclusão numérica, mantenedores da mesma ordem anterior.

4. O cuidado com o vício nominalista

Se aplicarmos de forma grosseira o conceito de multilateralismo nominal, o resultado obtido é a percepção de uma ONU irretocável. A capacidade crescente de agregar as unidades estatais heterogêneas em um mesmo fórum de discussões globais é formidável. Mesmo que o mundo tenha testemunhado a proliferação de estados-nação, favorecendo os números da ONU nesses últimos sessenta anos, pode-se concluir que é mérito da instituição acompanhar as transformações globais por meio da inclusão não-discriminatória e democrática de novos membros na medida histórica de seus surgimentos.



Fonte: ABC das Nações Unidas - www.un.com

Dos 51 membros-fundadores aos atuais 191 membros (com as últimas adesões da Suíça e do Timor Leste em 2002), verifica-se um crescimento de 375%. Ingenuamente, poderíamos

⁴ MAGARIÑOS, Carlos. *Desarrollo Económico y Reforma de las Naciones Unidas*. Viena: ONUDI, 2005, p.73.

afirmar que o “multilateralismo” aumentou em quase quatro vezes, uma vez que a coordenação entre as partes teve que lidar com um número maior de participantes em situação de igualdade, salvaguardados pelo indefectível mote: “uma cadeira, um voto”.

A intenção das linhas acima não é tripudiar a interpretação minimalista, mas chamar a atenção para os vícios nela contidos que, apesar de redondamente óbvios, são recorrentes. Cabe perguntar como se dá o aumento objetivo de membros, qual a relevância para o funcionamento do sistema, qual o impacto internacional, qual a lógica de recepção desses novos entes decisórios.

É importante lembrar que o conceito do multilateralismo qualitativo que está sendo defendido depende do multilateralismo nominal em algum sentido. Em um primeiro momento, antes de estabelecer as relações mais adequadas ao bom funcionamento das comunicações e ações, é necessário ter em conta a pluralidade das partes interessadas, que possa representar quantitativamente e qualitativamente os interesses geograficamente distribuídos em prol de um interesse maior. Justamente, por ser um conceito mais sofisticado, o multilateralismo qualitativo merece atenção especial no sentido de negar ao caráter nominal puro a qualidade de multilateral. Essa discussão serve de pano de fundo para uma dos mais polêmicos projetos de mudança: até que ponto se fala de um inchaço do Conselho de Segurança e até que ponto se modifica objetivamente a dinâmica decisória deste.

5. A Qualidade da Reforma

Para cada tópico de discussões é possível identificar perspectivas de avanço multilateral. Em vias de economizar mais palavras, valemo-nos de um quadro sintético, apontando as tendências:

Tema	Multilateralismo	Possível Resultado
Segurança Coletiva	O estabelecimento de critérios para o uso da força procura dar legitimidade e transparência às ações. Alguns países querem inserir no texto clara rejeição ao “unilateralismo”. ↑	Resistência norte-americana ▼
Intervenção Humanitária	Flexibilização do princípio de não-intervenção. Fortalece a instância multilateral decisória e reforça a universalização do princípio de defesa dos direitos humanos básicos. ↑	Tangencia temas de soberania e pode ficar com ambigüidades no texto final. ▼
Conselho de Segurança	Defesa de um conselho mais representativo, aumento do número de membros permanentes. ↑ Correria o risco de ser uma medida nominal, com a conservação da dinâmica do veto. ▼	Declarado veto chinês.
Desenvolvimento	Compromisso das nações ricas com o <i>Millenium Summit of 2000</i> por meio de contribuição de 0,7% do PNB. (A princípio, não trata de	Os EUA preferem enfatizar a necessidade de os países recipientes justificarem a ajuda, esvaziando a proposta.

	multilateralismo)	
Terrorismo	Busca de uma definição clara para terrorismo. (Idem)	Não há consenso para os termos liberação e auto-determinação.
Conselho de Direitos Humanos	Redução do número de membros do Conselho de Direitos Humanos, atualmente em 53 para a constituição de um grupo menor, porém mais legítimo para lidar com o tema. Substituição do quantitativo pelo qualitativo. ↑	Resistência de atuais membros como Zimbábue, China e Cuba. Resultado indefinido.
Peacebuilding Comission	Criação de uma nova mesa de negociações para prevenção de conflitos. ↑ Representaria um avanço se representasse uma descentralização decisória sobre o tema.	Disputas para definir quem seriam os novos membros incitam disputas entre o núcleo do CS e o ECOSOC em conjunto com a Assembléia Geral.
Não-Proliferação	Compromisso internacional de controle bélico. ↑	Discussão entre países em desenvolvimento e desenvolvidos. Indefinido.

6. Conclusão

Não há dúvida de que as idéias são promissoras, porém, os prognósticos do filtro das propostas indicam que muitas das medidas defensoras do multilateralismo, justamente por tocarem a estrutura da instituição, tendem a incitar maiores resistências por parte do núcleo que possui seu nicho na estrutura atual. Superar os gargalos implica se submeter à atual dinâmica decisória para destruí-la.

A ação norte americana impositiva na redação do texto pode comprometer o avanço das proposições institucionais e programáticas essenciais para a transformação da ONU. Dessa maneira, a “Reforma” pode se reduzir a temas substanciais, porém, sem o impacto decisivo que se deseja nesse momento de reformulação. Para frear os ânimos, basta que os desejos do multilateralismo real sejam mascarados por decisões nominais, ou vilipendiadas em favor de “temas mais relevantes” ou, de forma mais direta, rejeitados pela máxima do interesse nacional.

Año	Número	Estados Miembros
1945	Original 51	Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia. Brasil, Belarús, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Iraq, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nueva Zelandia, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República Dominicana, Sudáfrica, Turquía, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia
1946	55	Afganistán, Islandia, Suecia, Tailandia
1947	57	Pakistán, Yemen
1948	58	Myanmar
1949	59	Israel
1950	60	Indonesia
1955	76	Albania, Austria, Bulgaria, Camboya, España, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Jordania, Nepal, Portugal, República Democrática Popular Lao, Rumania, Sri Lanka
1956	80	Japón, Marruecos, Sudán, Túnez
1957	82	Ghana, Malasia
1958	82 ₂	Guinea
1960	99	Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, Chipre, Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Madagascar, Mali, Niger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Senegal, Somalia, Togo,
1961	104 ^{<u>**</u>}	Mauritania, Mongolia, Sierra Leona, República Unida de Tanzania
1962	110	Argelia, Burundi, Jamaica, Rwanda, Trinidad y Tobago, Uganda
1963	112	Kenya, Kuwait
1964	115	Malawi, Malta, Zambia
1965	117 ^{<u>***</u>}	Gambia, Maldivas, Singapur
1966	122 ^{<u>****</u>}	Barbados, Botswana, Guyana, Lesotho
1967	123	Democrática de Yemen
1968	126	Guinea Ecuatorial, Mauricio, Swazilandia
1970	127	Fiji
1971	132	Bahrein, Bhután, Emiratos Árabes Unidos, Omán, Qatar
1973	135	Bahamas, República Democrática Alemana, República Federal de Alemania
1974	138	Bangladesh, Granada, Guinea-Bissau
1975	144	Cabo Verde, Comoras, Mozambique, Papua Nueva Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Suriname
1976	147	Angola, Samoa, Seychelles
1977	149	Djibouti, Viet Nam
1978	151	Dominica, Islas Salomón
1979	152	Santa Lucía
1980	154	San Vicente y las Granadinas, Zimbabwe
1981	157	Antigua y Barbuda, Belice, Vanuatu
1983	158	Saint Kitts y Nevis
1984	159	Brunei Darussalam
1990	159 ^{<u>*****</u>}	Liechtenstein, Namibia
1991	166	Estados Federados de Micronesia, Estonia, Letonia, Lituania, Islas Marshall, República de Corea, República Popular Democrática de Corea
1992	179	Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, San Marino, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán

1993	184*****	Andorra, Eritrea, la ex República Yugoslava de Macedonia, Mónaco, República Checa, República Eslovaca
1994	185	Palau
1999	188	Kiribati, Nauru, Tonga
2000	189	Tuvalu, República Federativa de Yugoslavia*****
2002	191	La Confederación Suiza y la República Democrática de Timor-Leste