

**Morgenthau e a reforma da ONU:
Solução para os vícios do Direito Internacional?
Caso do Conselho de Segurança**

Ricardo dos Santos Poletto
15/04/2005

“(...) certos instrumentos mais espetaculares do direito internacional – como o Pacto Briand-Kellog, o Pacto da Liga das Nações e a Carta da Nações Unidas -, de eficácia muitas vezes duvidosa (isto é, que são freqüentemente violados), e por vezes até mesmo de validade incerta”.¹

O ceticismo realista em relação à construção de um Direito Internacional efetivo pode ser abreviado pelas agudas interpretações de Morgenthau sobre as limitações do poder nacional, a saber: moralidade internacional (ética), opinião pública mundial (costumes) e direito internacional (lei). Especificamente sobre o terceiro ponto, sustentam-se estudos e ações práticas voltados para a cruzada na busca de uma fórmula de coesão para o sistema internacional de Estados. Essa atenção superestimada da lei em relação à moral e à opinião pública ocorre em função de o Direito ser o único elemento passível de tratamento minimamente científico e, potencialmente, a mais próxima fonte de consenso, apesar de frágil, em um universo estatal marcado pela diversidade, o que não significa que o tema é assunto destinado à Ciência Jurídica em suas tecnicidades. O relatório do Secretário-Geral da ONU vem ao encontro desse debate, no qual Kofi Annan propõe o lançamento das bases de uma organização internacional pretensamente mais próxima do ideal. A Carta das Nações Unidas, objeto do desdém morgenthauiano, busca, em última instância, estabelecer, portanto, a limitação da indefectível política do poder, da ótica realista.

O Relatório sobre Ameaças, Desafio e Mudanças deve conduzir as discussões sobre as modificações necessárias na Carta das Nações Unidas até o final deste ano de 2005, culminando na 60ª sessão da Assembleia Geral. A princípio, a apresentação do relatório parecia sugerir apenas mais uma tentativa paliativa de juntar os cacos da instituição após a ação militar norte-americana no Iraque. Não obstante, a ambição das propostas de reconfiguração vai além disso, uma vez que toca em pontos nevralgicos do sistema ONU e assume a necessidade de adaptação ao mundo contemporâneo. Os pilares da Organização das Nações Unidas, resquícios do mundo bipolar do pós-guerra, podem ser substituídos por equivalentes modernizados, que atendam às exigências da nova configuração internacional. É inevitável identificar o presente estágio histórico da ONU com o período de produção intelectual de Morgenthau; o congelamento da Guerra Fria no mais importante órgão multilateral do mundo permitiria, ainda nos dias de hoje, a pertinência de críticas realistas de meio século atrás.

A defasagem resultou, ao longo dos anos, em absurdos como a marginalização representativa proporcional de países como Japão e Alemanha, derrotados na 2ª Guerra Mundial. É na tentativa de responder a essas incongruências que o relatório surge, reconhecendo falhas estruturais e evolutivas. Segundo Morgenthau, o mundo viveria, desde a definição westphaliana de governos centralizados, sob a ação de uma legislação internacional primitiva, descentralizada e incapaz de produzir normas válidas. Essa realidade era fruto, basicamente, da ausência de coerção aos Estados desobedientes e da preponderância dos Sistemas Jurídicos nacionais, cuja competência não seria renunciada em nome de uma instância supra-estatal que pudesse julgar cidadãos e atos de sua nação soberana. Sobre os ombros do Conselho de Segurança, como o órgão de maior poder da ONU, recai o peso censura realista. De fato, a constatação nesse sentido dá razão aos partidários teóricos da política do poder, lembrando, em adição, que o próprio Conselho, nos anos subsequentes à sua criação, funcionava sobre engrenagens realistas, uma vez que os Estados membros agiam movidos por interesses nacionais e não em observância à Carta das Nações Unidas, especialmente em um período de tensão internacional constante como a Guerra Fria.

¹ MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as nações – a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Editora Universidade de Brasília, 2003.

Com o declínio da foice e do martelo é possível falar em um Conselho mais atento à Carta das Nações Unidas? Os interesses estatais em jogo ainda parecem muito fortes para serem relegados mesmo em nome de motivos nobres; a ascensão chinesa constitui mais um ingrediente considerável nos difíceis debates por consenso na “ferradura” da ONU na atualidade.

A instrumentalização da coerção tem tido poucos efeitos práticos, apesar de ser uma necessidade consensualmente reconhecida para a consecução da efetividade. As dificuldades processuais de se chegar a uma resolução e a mobilização nacional de tropas ou em composição auxiliar aos capacetes-azuis são dificuldades estruturais que não foram diretamente tocadas pelo relatório. A operacionalização de algumas ações, na verdade, estariam nas mãos de um Estado, cuja boa-vontade depende da consonância dessas ações com seus interesses. Sobre a falta de centralidade do Direito Internacional, é ainda mais complicado identificar possíveis soluções, visto que as opções estatais devem ser respeitadas em relação à aceitação de uma jurisprudência externa, o que estaria além da competência da ONU. A recomendação se torna, então, a máxima da Organização de acordo com as disposições atuais. No entanto, o cenário não é de caos legal na comunidade internacional, o que já era previsto por Morgenthau, ciente de que, mesmo sem a patente obrigatoriedade, há o interesse nacional em honrar com suas obrigações, em nome de uma reputação internacional.

Sobre a ineficácia do Conselho de Segurança, deve-se relevar o problema do veto. Morgenthau dedica especial atenção a esse instrumento, destacando três pontos sobre ele:

- 1) Torna impossível ao Conselho de Segurança tomar medidas coercitivas de forma independente, na presença de medidas descentralizadas já tomadas.
- 2) Torna possível, tão somente, ações coercitivas em nações pequenas (mesmo assim é só uma possibilidade, uma vez que estas podem estar alinhadas a uma potência detentora do veto)
- 3) Desmobiliza a ação e permite atuação individual

O privilégio das cinco nações com assento permanente já foi barreira mais preocupante nos tempos de Guerra Fria, no entanto, ainda hoje funciona como dificuldade às já delicadas negociações políticas. A abolição do veto, apesar de ventilada, é muito improvável. Tido como um direito adquirido, o veto deve permanecer no núcleo da dinâmica do Conselho, sem dúvida um problema estrutural sem possível solução até o momento. Considerando a entrada de novos membros no Conselho de Segurança, no entanto, fica clara a disposição de não estender o uso desse instrumento tão controverso: “We recommend that under any reform proposal, there should be no expansion of the veto”(256).

A admissão de oito novos membros (de 15 para 24) reflete a preocupação de democratização do órgão e, em adição, reconhece a importância da distribuição geográfica mais equânime. Há duas propostas distintas de modificação do Conselho, uma delas prevê a criação de novos assentos permanentes (sem poder de veto) e outra a criação de membros semi-permanentes (com maiores mandatos). Há, ainda, idéias de “veto conjunto”, mas até o momento não muito das discussões não passam de especulação. O fato é que, se escolhidos novos membros por quaisquer critérios, fica óbvia a resistência de rivais regionais perante a ascensão categórica de outra nação, como no caso da Argentina em relação ao Brasil, Itália-Alemanha, Paquistão-Índia, China-Japão.

Um fortalecimento da Carta das Nações Unidas seria um golpe na visão realista de uma legislação internacional fadada ao fracasso. Fica claro, que o sucesso do Direito Internacional, entretanto está muito distante, mas as modificações podem representar um primeiro passo no sentido de sua solidificação, haja visto a necessidade de reconstruir uma estrutura anacrônica. A crítica realista permanece atual e de difícil combate, talvez pelo atraso e inadaptabilidade das instituições, talvez pela validade inequívoca e dominante do poder nas relações internacionais.