

# ONU: uma Agenda para o Desenvolvimento

*Boutros Boutros-Ghali*



Texto disponível em [www.iea.usp.br/observatorios/ensinosuperior](http://www.iea.usp.br/observatorios/ensinosuperior)

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

# ONU: uma Agenda para o Desenvolvimento\*

**Boutros Broutros-Ghali\*\***

Sempre considero gratificante ser convidado para falar perante um público acadêmico. Em primeiro lugar, porque sinto falta da vida universitária. Em segundo, por estar convencido de que as idéias produzidas nas universidades do mundo afetarão o futuro político do sistema internacional e o papel desempenhado pelas Nações Unidas neste sistema.

Hoje, portanto, não lhes falo apenas como um colega acadêmico, mas também como Secretário-Geral das Nações Unidas – a Organização mundial que, cedo ou tarde, será afetada pelo debate na sala comum e na sala de aula. E sei que a Universidade de São Paulo trará importantes contribuições para moldar o mundo do futuro.

A Universidade de São Paulo me faz lembrar a minha própria escola, a Universidade de Cairo. Cada uma delas serviu como ponte entre o mundo da academia e o mundo da política. No Egito, a luta nacional pela independência nasceu dentro das paredes da universidade e os professores universitários foram instrumentos na democratização da vida política. Também no Brasil, a Universidade de São Paulo mostrou-se uma forte defensora da democracia durante os tempos difíceis do passado. Nesta universidade, a chama da liberdade e justiça foi mantida acesa pelas faculdades e pelos estudantes. Nós, em Cairo, acompanhamos de perto seus debates sobre dependência e desenvolvimento, sobre democratização e sobre o *rayonnement* da Universidade de São Paulo no mundo em desenvolvimento.

Portanto, não me posiciono aqui como um orador universitário, mas como alguém que, como muitos dos senhores, devotou sua vida a construir pontes entre idéias e ação, entre pesquisa e compromisso político. Abordo meu tópico a partir de duas perspectivas: do lado acadêmico, para analisar as forças históricas mundiais hoje em ação; e do lado político, para oferecer algumas reflexões sobre o papel do Secretário-Geral neste novo contexto.

O ambiente internacional – como apresentei em um artigo publicado há alguns dias em *Foreign Affairs* – está sujeito a duas grandes forças que interagem numa dialética: a

---

\* O texto refere-se à palestra proferida em 28 de fevereiro de 1996, na Sala do Conselho Universitário da USP, organizada pela área de Assuntos Internacionais do IEA-USP.

\*\* Boutros Broutros-Ghali é Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

globalização e a fragmentação. Ambas têm tanto conseqüências positivas quanto negativas para o trabalho das Nações Unidas.

Além da dialética da globalização e fragmentação, as Nações Unidas estão sujeitas à sua própria dialética. Os Estados-membros vêm aumentando os mandatos das Nações Unidas sem que providenciem aumento de recursos – humanos e financeiros – para implementar maiores responsabilidades.

O Secretário-Geral, como administrador-chefe das Nações Unidas, pode exercer função crucial na abordagem dessas duas dialéticas. Por um lado, o trabalho das Nações Unidas deve ser conduzido de forma a responder à dialética globalização-fragmentação. Por outro, é necessário tornar a Organização mais eficiente, para que possa fazer mais com menos. Isso exige que o Secretário-Geral tenha a habilidade de um político, de um diplomata, de um administrador e, a julgar pelo recente crescimento orçamentário negativo, de um mágico e de um superpedinte.

Assim, o cargo de Secretário-Geral pode ser crucial não apenas para a construção de um novo ambiente internacional, mas para a própria sobrevivência das Nações Unidas como organização.

Embora a globalização e a fragmentação venham ocorrendo há muitos anos, estão agora começando a moldar o ambiente mundial como um todo. A globalização age como uma grande força a limitar os poderes do Estado. As tendências de globalização são atualmente bem conhecidas e vêm sendo intensamente estudadas neste Instituto.

Os fluxos financeiros desconhecem fronteiras e pela possibilidade de transferências em tempo real, a política monetária do Estado é gravemente afetada.

O pronto acesso à informação e o crescente uso do meio eletrônico significam já não ser mais possível isolar uma parte da humanidade. A informação, mesmo nas sociedades mais pobres, é prontamente disponível. As imagens do mundo são transmitidas para todos os lares e representam forte incentivo para os fazedores de política.

Consideremos, por exemplo, o papel essencial da informação ao levar aos lares do mundo o terrível sofrimento humanitário na Somália. Embora as Nações Unidas há muito advertissem sobre a crise do humanitarismo lá existente, uma atitude só foi tomada depois que as imagens desse sofrimento foram transmitidas para todas as telas.

Em contraste, a crise vivenciada pelo Afeganistão não foi amplamente divulgada. As câmeras não estão localmente presentes e as Nações Unidas consideram difícil mobilizar uma assistência humanitária para Kabul, onde perto de um milhão de pessoas estão passando por condições estarrecedoras.

Mas nenhuma nação pode alegar que vive em isolamento. Nenhuma fronteira pode ser lacrada. As ameaças ao meio ambiente global, o excesso de emissões de carbono podem, a longo prazo, colocar em perigo o futuro dos padrões de desenvolvimento. A disseminação de epidemias não reconhece fronteiras entre nações. Nenhum país, nenhuma civilização e nenhum modo de vida está imunizado contra a infecção. Tais responsabilidades são mundiais e só podem ser abordadas por meio de um acordo e de uma ação global.

O sistema internacional dos Estados sente também as pressões da fragmentação. A volta dos preconceitos étnico, cultural e religioso e o fato de vários povos estarem se introvertendo são evidências dessa fragmentação na esfera política. Em termos de paz e segurança mundiais, a fragmentação pode ser observada em conflitos internos que se espalharam por todo o mundo desde o fim da Guerra Fria, distendendo até o limite o desejo da comunidade internacional de manter a paz.

A fragmentação, porém, também tem um lado saudável. Já que há um relaxamento do controle do Estado, uma variedade de agentes a ele não-vinculados vem à tona: desde grupos de cidadãos preocupados, passando por ONGs, comunidades acadêmicas e associações comerciais, até organizações regionais; as necessidades e opiniões da sociedade civil estão sendo articuladas como nunca o foram antes. Lembro-me, neste aspecto, do papel significativo desempenhado pelas comunidades acadêmicas e grupos eclesiais na democratização da vida política brasileira.

Em nível internacional, os agentes não-vinculados ao Estado estão se tornando cada vez mais importantes na determinação da agenda de desenvolvimento e de direitos humanos, não somente nas Nações Unidas, mas nas várias conferências mundiais e reuniões de cúpula sob os auspícios das Organizações. O papel das ONGs na adoção da Agenda 21 e na Eco-92 – ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 – é um caso exemplar.

Não há muito o que indivíduos, ou mesmo Estados individuais, possam fazer frente a forças históricas tão poderosas. Mas não somos impotentes na determinação de nosso futuro. Através da articulação dos valores comuns, da adoção de políticas comuns e do desenvolvimento de uma abordagem comum à paz, poderemos resolver a dialética da globalização e fragmentação para o bem da humanidade.

O instrumento de nossa ação coletiva é a Organização das Nações Unidas, que foi criada para ser uma organização mundial e também a organização de seus Estados-membros e de seus povos. Como se estivesse se preparando precisamente para este

momento, a Organização da Nações Unidas, em seus primeiros 50 anos, adquiriu enorme experiência que deve ser agora colocada em uso, em bom uso.

Mas as Nações Unidas não conseguem se engajar integralmente nesses novos desafios por estarem aprisionadas pelo paradoxo das responsabilidades em expansão e dos recursos em retração. Para abordar todas essas questões, vejo uma agenda de oito pontos para as Nações Unidas e para o Secretário-Geral.

- Em primeiro lugar, as Nações Unidas têm a responsabilidade de chamar a atenção internacional para o fato de que o processo de globalização, imensamente poderoso e potencialmente positivo, poderá trazer consigo alguns problemas importantes. Como Secretário Geral, dei grande importância às conferências internacionais como uma das formas de despertar a consciência mundial para tais problemas. Através de um ciclo de conferências globais o mundo, os agentes dos Estados e os agentes a eles não-vinculados uniram forças para definir uma agenda mundial. Como lembram, tivemos o Rio, para discutir o meio ambiente; Viena, para a economia, o desenvolvimento e os direitos humanos; o Cairo, para o impacto da explosão demográfica sobre os direitos humanos; Copenhague, no ano passado, para discutir o desenvolvimento social; Pequim, em setembro último, para discutir o papel das mulheres no desenvolvimento; em junho próximo, teremos em Istambul, Habitat II, para discutir o desenvolvimento nas metrópoles, nas grandes cidades, tema muito importante para São Paulo. As Nações Unidas têm a responsabilidade de chamar a atenção internacional para o processo poderoso e potencialmente positivo da globalização. E, como já mencionei, o próximo na fila será o Habitat II, em Istambul. Lá, será abordada a questão dos assentamentos humanos viáveis para o século XXI.

- Em segundo, o Secretário-Geral pode desempenhar importante papel no sentido de ajudar a conciliar os conflitos que nascem da fragmentação. Uma diplomacia preventiva, conduzida logo no início de determinada disputa, pode abrandar tensões e resolver problemas antes que levem a uma guerra aberta. Como personalidade imparcial, com mandato mundial, relativamente livre de pressões políticas e sem o desejo de fazer propaganda de seu papel, o Secretário-Geral pode obter grandes conquistas nos bastidores no sentido de ajudar as partes a conciliarem suas diferenças, antes que a confrontação se torne pública e, portanto, difícil de ser contornada. Resolver uma questão precoce e privadamente pode ser a chave para prevenir derramamento de sangue e evitar a guerra.

- Em terceiro, o Secretário-Geral tem a responsabilidade de assumir posicionamento público sobre aquilo que chamei de *conflitos órfãos*: conflitos que não

recebem atenção suficiente devido à sobrecarga de informações ao tempo necessário para sua resolução, por ficarem muito abaixo do nível de interesse nacional para a maioria dos Estados ou, simplesmente, por serem geograficamente distantes demais de Genebra ou Nova Iorque. Tais conflitos muitas vezes parecem inevitáveis, incompreensíveis e impossíveis de serem resolvidos. Mas as Nações Unidas não podem decidir por atender a um pedido de ajuda e ignorar a outro. Todos os Estados-membros estão igualmente habilitados a pedir e receber ajuda. É por este motivo que as Nações Unidas têm a responsabilidade moral de chamar a atenção para conflitos órfãos.

- Em quarto lugar, as Nações Unidas devem continuar pressionando a comunidade internacional para o desarmamento. O mundo voltou sua atenção para o problema das armas de destruição em massa – armas nucleares, químicas e biológicas. Ao mesmo tempo em que apóiam o esforço de desarmamento, as Nações Unidas devem lembrar ao mundo os aspectos destrutivos do comércio de pequenas armas, de armamentos convencionais, de minas terrestres – importante causa da fragmentação. A disponibilidade imediata de pequenas armas aos diferentes clãs da Somália levou ao colapso daquele país. O microdesarmamento será crucial, se desejarmos ter segurança e estabilidade no futuro.

- Em quinto, devido às várias demandas sobre as Nações Unidas, demandas que excedem em muito a sua capacidade de agir em todos os casos, o Secretário-Geral precisa fazer opções difíceis. As Nações Unidas não podem resolver todos os problemas do mundo. O Secretário-Geral deverá garantir a cada Estado-membro o direito de reivindicar e receber a assistência das Nações Unidas, de acordo com suas necessidades. Ao mesmo tempo, deverá dirigir a atenção àquelas necessidades que devem ser priorizadas, segundo determinado por pressões e influências antagônicas dos Estados-membros. O Secretário-Geral deverá desempenhar papel central na resolução de conflitos, digamos, entre realismo e responsabilidade.

- Sexto, as Nações Unidas devem lidar com o problema das crescentes demandas de diversas maneiras. Podem descentralizar e delegar, para que todas as partes da Organização sejam usadas em sua capacidade plena. Podem encorajar as organizações regionais no sentido de auxiliar as Nações Unidas. O Secretário-Geral deverá encorajar arranjos *ad hoc* que darão sustentação aos seus esforços, por intermédio de grupos informais como *Os Amigos do Secretário-Geral* de Salvador. Finalmente, as Nações Unidas podem buscar o envolvimento mais ativo de agentes sem vínculos com o Estado.

- Em sétimo lugar, o Secretário-Geral deverá assegurar que os mandatos outorgados às Nações Unidas sejam claros, realistas e sustentados por recursos humanos e

materiais necessários para obter sucesso na execução da tarefa a ele atribuída. Embora às vezes o Secretário-Geral deva aceitar, mesmo a contragosto, o papel de *bode expiatório*, é essencial que a credibilidade das Nações Unidas seja preservada. É necessário opor-se a que os Estados-membros usem as Nações Unidas para evitar determinado problema e depois as responsabilizem por não conseguir resolvê-lo. O Secretário-Geral deverá se manifestar contra tal abuso.

- Por último, o Secretário-Geral deverá abordar o problema dos recursos. Com relação ao alcance e significado das atividades da Organização, o seu orçamento normal é notavelmente pequeno. Tal orçamento para 1994 foi de US\$ 1,3 bilhões, com outros US\$ 2 bilhões para a manutenção da paz. Ainda assim, vários Estados-membros recusam-se a pagar suas contribuições integralmente e em dia, levando à crônica falta de dinheiro e determinando grave tensão sobre a Organização. Propus uma série de medidas para resolver o problema de fluxo de caixa. Com uma mudança de longo prazo em mente, engajei-me na missão de continuar a reforma, essencial se as Nações Unidas quiserem desfrutar de contínuo apoio político e financeiro dos Estados-membros.

Existem, portanto, oito maneiras por meio das quais as Nações Unidas e o Secretário-Geral podem contribuir substancialmente para a resolução dessas duas dialéticas: globalização e fragmentação; crescimento dos mandatos e diminuição de recursos.

O cargo de Secretário-Geral, já se falou muitas vezes, é o cargo mais impossível do mundo. Sem a dedicação e o profissionalismo do *staff* das Nações Unidas, o Secretário-Geral poderia realizar muito pouco. Sem a crença e sem o apoio dos Estados-membros, também sua realização seria pequena. Mas sem as Nações Unidas, a dialética de hoje não levaria à síntese, mas ao caos e ao distúrbio internacional.

Os senhores, da comunidade acadêmica, têm também um grande papel a cumprir. Também estão convocados a ajudar a moldar o mundo de amanhã, a ajudar a fortalecer as Nações Unidas do futuro e a continuar a pedir hoje o impossível para o Secretário-Geral. Obrigado por sua atenção.