

Consultoria editorial

Clóvis Brigadão

Candido Mendes



Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro
e receba gratuitamente informações
sobre os lançamentos e as promoções da
Elsevier Editora.

Consulte também nosso catálogo
completo e últimos lançamentos em
www.elsevier.com.br

© 2004, Elsevier Editora Ltda.

Todos os direitos reservados e protegidos pela lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

Copidesque: Michele MacCulloch

Editoração Eletrônica: DTPhoenix Editorial

Revisão Gráfica: Ligia Capdeville da Paixão | Marco Antônio Corrêa

Elsevier Editora Ltda.
Conhecimento sem Fronteiras
Rua Sete de Setembro, 111 – 16º andar
20050-006 – Centro – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Rua Quintana, 753 – 8º andar
04569-011 – Brooklin – São Paulo – SP – Brasil

Serviço de Atendimento ao Cliente
0800-0265340
sac@elsevier.com.br

ISBN: 978-85-352-1453-6

Nota: Muito zelo e técnica foram empregados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de digitação, impressão ou dúvida conceitual. Em qualquer das hipóteses, solicitamos a comunicação ao nosso Serviço de Atendimento ao Cliente, para que possamos esclarecer ou encaminhar a questão.

Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoas ou bens, originados do uso desta publicação.

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

H493o Herz, Mônica
Organizações Internacionais: história e práticas / Mônica Herz, Andrea Ribeiro Hoffman. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
— 10ª reimpressão.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-352-1453-6

1. Organizações internacionais. 2. Relações internacionais.
I. Hofmann, Andrea Ribeiro. II. Título.

04-2067

CDD – 341.2
CDU – 327.7

Para Sandra, Ana Maria, Silvio e George,

nossos pais.

Apresentação

AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS são hoje parte central da política internacional e da vida social em diferentes partes do mundo. A prática profissional, a compreensão do mundo que nos cerca e o exercício da cidadania exigem atenção ao tema.

Parte considerável dos esforços da diplomacia de cada país se volta para a atuação dentro das organizações intergovernamentais. As forças armadas lidam com preparativos para operações de paz; em seu treinamento, podemos discernir normas internacionais sobre o uso de armas ou o tratamento de prisioneiros de guerra geradas no âmbito das organizações internacionais.

Elas estão presentes em nosso cotidiano, em notícias que lemos e ouvimos sobre a participação da ONU (Organização das Nações Unidas) no processo de reconstrução do Iraque, sobre as negociações comerciais na Organização Mundial do Comércio, sobre as tentativas de combater a epidemia da AIDS e sobre os esforços para sustar a crise humanitária no Sudão. Muitas das normas com as quais convivemos, tais como aquelas referentes à administração do déficit público, à proteção das crianças ou aos procedimentos diante de epidemias, são debatidas e geradas nas organizações internacionais. Algumas das questões políticas, econômicas, sociais e culturais que mais nos afetam só podem ser compreendidas inteiramente se levarmos em conta o papel e o funcionamento das organizações internacionais.

Diante dessa realidade, a produção acadêmica sobre o tema tem crescido e se difundido. Especialistas em relações internacionais produzem pesquisas e debates sobre as inúmeras organizações internacionais contemporâneas. Os cursos de Relações Internacionais, Direito, Ciência Política, Economia, Jornalismo e Sociologia, entre outros, incorporam cursos sobre organizações internacionais aos seus currículos.

Este livro responde à necessidade de abordar o tema de forma ampla, acessível e profunda. Buscamos atender ao interesse de alunos de graduação e pós-graduação, professores, diplomatas, profissionais e ativistas que convivem com as organizações internacionais. Embora o texto trate o assunto a partir da perspectiva da disciplina de relações internacionais, ressaltamos que sua leitura não requer conhecimento anterior específico.

Apresentamos as questões, os conceitos e as práticas que constituem a realidade das organizações internacionais contemporâneas. O leitor encontrará os instrumentos analíticos que permitem compreender o processo de criação das organizações, seu funcionamento e sua influência sobre a política internacional. Focalizamos aspectos históricos, a estrutura institucional, as dinâmicas políticas e também as críticas feitas às organizações internacionais. Para ilustrar a discussão do tema, mostramos em detalhes algumas organizações mais representativas. Enfatizamos a atuação das organizações intergovernamentais, mas também tratamos das não governamentais.

O livro está organizado a partir de conceitos centrais da área de estudos: segurança coletiva, cooperação funcional, integração regional e sociedade civil global. Esses conceitos permitem uma compreensão do papel e do funcionamento das organizações internacionais em um contexto amplo, ressaltando as formas de interação entre as organizações internacionais, delas com outras instituições e os processos da política internacional.

Em cada capítulo, o leitor encontrará uma explicação do conceito abordado, a história e uma análise do funcionamento de organizações relevantes. As referências bibliográficas visam a oferecer um guia para o aprofundamento dos estudos.

No primeiro capítulo, oferecemos uma definição das organizações internacionais, delineando suas características comuns. Explicamos como elas são e apresentamos fóruns, atores e mecanismos de cooperação do sistema internacional. A seguir, relatamos uma breve história das organizações internacionais modernas.

As teorias de relações internacionais são discutidas no Capítulo 2. Inicialmente, descrevemos de forma sucinta a área de estudos de organizações internacionais. Apresentamos os pressupostos e os conceitos centrais de cada teoria e discutimos a compreensão específica do papel das organizações internacionais na política internacional.

No Capítulo 3, abordamos os três momentos históricos em que o conceito de segurança coletiva constituiu a base para a criação, ou para a redefinição, de uma organização intergovernamental universal. Tratamos da criação e do funcionamento da Liga das Nações e da ONU e, por fim, das transformações do comportamento da ONU no campo da segurança após a Guerra Fria.

No Capítulo 4, definimos o conceito de cooperação funcional e analisamos o surgimento das organizações funcionais. Apontamos a relação dessas organizações com a Liga das Nações e com a ONU. Além disso, analisamos seu papel na formulação de normas nas mais diversas áreas e seu impacto sobre os Estados. As atividades e o funcionamento da União Internacional de Telecomunicações, da Organização Mundial da Saúde e da Organização Mundial do Comércio são vistas em detalhes.

A integração regional é abordada no Capítulo 5. Situamos historicamente o surgimento das duas ondas de regionalismo e das principais organizações de integração regional criadas nesses contextos. Destacamos o desenvolvimento dos processos de integração regional na Europa e no Cone Sul da América Latina, e a criação da União Europeia e do Mercosul.

Finalmente, no Capítulo 6, introduzimos o conceito de sociedade civil global para apresentar as organizações não governamentais internacionais. Detalhamos seu surgimento, sua atuação e sua relação com os Estados e as organizações intergovernamentais. A história e as principais atividades da Cruz Vermelha, do Greenpeace e da Human Rights Watch são consideradas em suas especificidades.

Nossos alunos foram fundamentais para a realização deste livro. A convivência com os alunos dos cursos de graduação e pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, sua motivação e seus questionamentos foram um incentivo para nos engajarmos neste empreendimento. O ambiente acadêmico estimulante do IRI e o apoio de sua secretaria e Núcleo de Documentação também contribuíram para a realização deste projeto.

Agradecemos o suporte da CAPES e do CNPq.

João e Florian acompanharam nossos esforços, opinaram sobre o trabalho e nos apoiaram ao longo do processo. Seu lugar é daqueles que não se descreve. Hannah e Adriana são uma inspiração constante. Obrigada também à equipe da Elsevier Editora, especialmente a Natalie Gerhardt.

Siglas

(As siglas foram usadas segundo sua versão em inglês quando sua versão em português ainda não foi incorporada à prática e literatura no país).

ACP — African, Caribbean and Pacific Group of States (Grupo de Estados Africanos, do Caribe e do Pacífico)

ALADI — Associação Latino-Americana de Integração

ALALC — Associação Latino-Americana de Livre-Comércio

ALCA — Área de Livre-Comércio das Américas

APEC — Asia-Pacific Economic Cooperation (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico)

ASEAN — Association of Southeast Asian Nations (Associação das Nações do Sudeste Asiático)

CAN — Comunidade Andina

CdE — Conselho da Europa

CECA — Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE — Comunidade Econômica Europeia

CEPAL — Comissão Econômica e Social para a América Latina e o Caribe

CIJ — Corte Internacional de Justiça

CIS — Comunidade dos Estados Independentes

CMC — Conselho do Mercado Comum

COMECON — Council for Mutual Economic Cooperation (Conselho para Assistência Econômica Mútua)

ECA — Economic Commission for Africa (Comissão Econômica para a África)

ECE — Economic Commission for Europe (Comissão Econômica para a Europa)

ECOSOC — Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social)

- ECOWAS** — Economic Community of West African States (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental)
- ESCAP** — Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico)
- ESCWA** — Economic and Social Commission for Western Asia (Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental)
- EURATOM** — European Atomic Energy Community (Comunidade Europeia de Energia Atômica)
- FAO** — Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização da ONU para Alimentação e Agricultura)
- FMI** — Fundo Monetário Internacional
- GATT** — Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
- GPS** — Sistema de Posicionamento Global
- IAEA** — International Atomic Energy Agency (Agência Internacional para Energia Atômica)
- ICAO** — International Civil Aviation Organization (Organização da Aviação Civil Internacional)
- IFAD** — International Fund for Agricultural Development (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola)
- IMO** — International Maritime Organization (Organização Marítima Internacional)
- INTAL** — Instituto para Integração Latino-Americana
- ITC** — International Trade Centre (Centro de Comércio Internacional)
- ITU** — International Telecommunication Union (União Internacional de Telecomunicações — UIT)
- Mercosul** — Mercado Comum do Cone Sul
- NAFTA** — North American Free Trade Agreement (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte)
- OCDE** — Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OEA** — Organização dos Estados Americanos
- OHCHR** — Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Escritório do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos)
- OIT** — Organização Internacional do Trabalho
- OMC** — Organização Mundial do Comércio
- OMS** — Organização Mundial da Saúde
- ONUCA** — United Nations Observer Group in Central America (Grupo de Observação da ONU na América Central)

- OPCW** — Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, (Organização para a Proibição de Armas Químicas)
- OPEP** — Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo
- OSCE** — Organização para Segurança e Cooperação na Europa
- OTAN** — Organização do Tratado do Atlântico Norte
- OUA** — Organização da União Africana
- PNUD** — Programa da ONU para o Desenvolvimento
- SADC** — Southern African Development Community (Comunidade do Sul da África para o Desenvolvimento)
- SEATO** — Organização do Tratado do Sudeste Asiático
- SELA** — Sistema Econômico Latino-Americano
- TIAR** — Tratado Interamericano de Defesa
- UA** — União Africana
- UE** — União Europeia
- UIA** — União das Associações Internacionais
- UNAIDS** — Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (Programa Unificado da ONU para AIDS)
- UNCDF** — United Nations Capital Development Fund (Fundo de Capitais para Desenvolvimento da ONU)
- UNCTAD** — United Nations Conference on Trade and Development (Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento)
- UNDCP** — United Nations Drug Control Programme (Programa da ONU para o Controle de Drogas)
- UNEP** — United Nations Environment Programme (Programa da ONU para o Meio Ambiente)
- UNESCO** — United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura da ONU)
- UNFPA** — United Nations Population Fund (Fundo da ONU para População)
- UN-HABITAT** — United Nations Human Settlements Programme (Programa da ONU para Assentamentos Humanos)
- UNHCR** — United Nations High Commissioner for Refugees (Escritório do Alto Comissariado da ONU para Refugiados)
- UNICEF** — United Nations Children's Fund (Fundo da ONU para a Infância)
- UNIDO** — United Nations Industrial Development Organization (Organização da ONU para o Desenvolvimento Industrial)
- UNIFEM** — United Nations Development Fund for Women (Fundo de Desenvolvimento da ONU para a Mulher)

- UNMIK** — United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Missão de Administração Interina da ONU no Kosovo)
- UNMISSET** — United Nation Mission in Support of East Timor (Missão de Apoio da ONU ao Timor Leste)
- UNOPS** — United Nations Office for Project Services (Escritório da ONU para Serviços de Projetos)
- UNRWA** — United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Agência da ONU de Ajuda aos Refugiados Palestinos no Oriente Próximo)
- UNSSC** — United Nations System Staff College (Universidade para a Equipe do Sistema ONU)
- UNTAC UN** — Transitional Authority in Cambodia (Autoridade de Transição da ONU no Camboja)
- UNTAG UN** — Transition Assistance Group in Namíbia (Grupo da ONU de Assistência à Transição na Namíbia)
- UNU** — United Nations University (Universidade da ONU)
- UNV** — United Nations Volunteers (Voluntários da ONU)
- UPU** — Universal Postal Union (União Postal Universal)
- WFP** — World Food Programme (Programa Mundial de Alimentos)
- WIPO** — World Intellectual Property Organization (Organização Mundial de Propriedade Intelectual)
- WMO** — World Meteorological Organization (Organização Meteorológica Mundial)
- WTO** — World Tourism Organization (Organização Mundial do Turismo)

Organizações Internacionais: Definição e História

PRINCIPAIS QUESTÕES ABORDADAS:

- ✦ As organizações internacionais e os outros mecanismos de estabilização do sistema internacional.
- ✦ O que são organizações internacionais, quais os papéis que preenchem e como funcionam.
- ✦ Quem são os servidores públicos internacionais.
- ✦ Quais os antecedentes das modernas organizações internacionais.
- ✦ Como surgiram as organizações internacionais modernas.

Definição de Organizações Internacionais

As Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG), formadas por Estados, e as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGI) são a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional. A simples observação do número de organizações existentes hoje atesta sua importância: cerca de 238 OIGs e de 6.500 ONGIs.¹

A rede de organizações internacionais faz parte de um conjunto maior de instituições que garantem uma certa medida de governança global.² Normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, a utilização de força militar, programas de assistência ao desenvolvimento, mecanismos para coletar informações são algumas das práticas que produzem a governança global.

O caráter permanente das OIGs as diferencia de outras formas de cooperação internacional com um nível mais baixo de institucionalização. As organizações internacionais são constituídas por aparatos burocráticos, têm orçamentos e estão alojadas em prédios. As OIGs empregam servidores públicos internacionais, mas devemos salientar que outros atores fazem parte do vasto conjunto envolvido no processo de governança global, como grupos de especialistas, redes globais envolvendo indivíduos, agências governamentais, corporações e associações profissionais.

O sistema internacional tem sido caracterizado, desde a gestação da disciplina de relações internacionais durante as primeiras décadas do século XX, como um sistema político anárquico, tendo esse conceito adquirido diferentes significados ao longo da história e de acordo com diferentes tradições teóricas. Contudo, a ideia de que a ausência de um Estado supranacional gera uma prática social e política específica, em particular no que se refere ao uso legítimo da violência e à ausência de uma instância central geradora de normas legítimas e sancionadas, é um denominador comum mínimo. Nesse contexto, ao longo da história de mais de três séculos do sistema internacional moderno, inúmeros mecanismos de estabilização do sistema foram gerados. Arranjos *ad hoc*, o multilateralismo, os regimes internacionais, as alianças militares e a segurança coletiva estão diretamente associados ao processo de criação das OIGs. O balanço de poder, as zonas de influência, a estabilidade hegemônica, o Concerto de Estados, o direito internacional, as práticas diplomáticas, a cultura internacional são também muito significativos.

Arranjos *ad hoc*, ou seja, formas de cooperação voltadas para um problema específico em um tempo determinado, muitas vezes dão origem às OIGs. Quando o espaço institucional apropriado para uma ne-

gociação ou para a realização de um projeto específico não está disponível, os atores interessados geram um arranjo *ad hoc*, com uma ou várias reuniões de cúpula ou conferências internacionais. Em meados dos anos 70, o Grupo dos Sete³ surgiu, dessa maneira, em face dos problemas econômicos do período. Da mesma forma, a Conferência de Ottawa surgiu para eliminação de minas antipessoais em dezembro de 1997 e os tribunais, para julgamento de crimes contra a humanidade geradas pelo Conselho de Segurança da ONU para casos específicos. A experiência com cortes *ad hoc* para julgamento de crimes contra a humanidade foi fundamental para o processo de criação do Tribunal Penal Internacional em 2002.

O multilateralismo,⁴ ou seja, a coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com um conjunto de princípios, já representa um passo adiante no processo de institucionalização das relações internacionais. Três conceitos definem a prática do multilateralismo, segundo John Ruggie. Princípios norteiam a coordenação entre os Estados, como o princípio da não discriminação ou nação mais favorecida, o qual governa o regime de comércio multilateral.⁵ O conceito de indivisibilidade indica que os princípios acordados são aplicados a todos os Estados envolvidos. Finalmente, o conceito de reciprocidade difusa, mais amplo e abstrato do que a ideia de troca mútua, marca essa arquitetura das relações internacionais. A associação entre o multilateralismo e as OIGs é intensa, pois proveem o espaço social e os recursos necessários para a prática do multilateralismo poder avançar. Por outro lado, os princípios, a lógica da indivisibilidade e a reciprocidade difusa favorecem o processo de legitimação das OIGs no sistema internacional.

No passado, tratados e acordos tendiam a ser bilaterais ou regionais, mas em décadas mais recentes têm sido parte de arranjos multilaterais, lidando com problemas cada vez mais complexos no campo econômico, político e social. Assim, muitas vezes, observamos a formação de regimes internacionais. Regimes são arranjos que os Estados constroem para reger as relações entre os mesmos em uma área específica, como o regime de comércio, o regime monetário, os regimes de proteção de

espécies animais e vegetais em perigo de extinção, o regime de navegação em oceanos ou o regime de comunicação postal. A definição clássica de regimes é:

“Um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática.” (Krasner, 1982, p.1).

Os princípios são ideias gerais sobre como o mundo funciona, ou como ele deveria funcionar, e as normas estabelecem as obrigações e os direitos dos atores. Esses são os elementos fundamentais dos regimes. Uma mudança dos princípios ou das normas de um regime representa uma modificação da natureza do mesmo. As regras e os procedimentos decisórios referem-se à operacionalização do regime.

Em diversos casos, os regimes internacionais produzem organizações internacionais, ou seja, elas emergem como resultado da existência de normas e expectativas comuns. Alguns regimes produzem um conjunto de organizações, como é o caso do regime de proteção aos direitos humanos; outros são administrados a partir de um conjunto de organizações mais abrangentes; existem ainda regimes claramente associados a uma organização internacional, o regime de comércio.

As alianças militares são coalizões de Estados formadas para enfrentar um inimigo real ou potencial. Elas geram a agregação de forças militares e outros recursos para a defesa coletiva da coalizão. Dessa forma, seus Estados membros adquirem uma posição mais favorável no contexto dos conflitos em que estão envolvidos. Elas podem ser ofensivas ou defensivas e ter maior ou menor grau de institucionalização. Contudo, nem todas as coalizões constituem uma aliança, às vezes elas são apenas um arranjo *ad hoc*, como foi o caso da coalizão de países formada em 1990 e 1991 para libertar o Kuwait da ocupação iraquiana. Algumas alianças geram a formação de organizações, como é o caso da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), criada em 1949 para enfrentar a União Soviética.

O conceito de segurança coletiva, discutido no Capítulo 3, visa a dissuadir qualquer Estado de usar a agressão para alcançar seus objetivos, já que todos se comprometem a reagir coletivamente no caso de ameaças à paz ou à segurança de qualquer Estado. A Liga das Nações e a ONU foram criadas, em parte, para realizar o sistema de segurança coletivo.

ALGUNS MECANISMOS DE ESTABILIZAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL:

- **Arranjos ad hoc:** Criados para gerar cooperação em um momento específico.
- **Multilateralismo:** Prática que envolve o estabelecimento de princípios que norteiam a relação entre os atores. A indivisibilidade e a reciprocidade difusa também são algumas de suas características.
- **Regimes internacionais:** Princípios, normas, regras e procedimentos que regulam as relações entre os atores em uma área específica.
- **Alianças militares:** Coalizões entre Estados formalizadas para enfrentar ameaças externas às mesmas.
- **Segurança coletiva:** Sistema baseado no compromisso de uma reação coletiva no caso de ameaça à paz ou à segurança de qualquer Estado.
- **Balanço de poder:** Sistema flexível de alianças entre Estados designado a evitar a preponderância de um determinado Estado. A sua base é a expectativa comum de que, quando as relações de poder mudam, os Estados irão continuamente mudar suas alianças para manter um equilíbrio e evitar a gestação de um sistema hegemônico ou de um império.
- **Zonas de influência:** São regiões em que uma potência exerce influência predominante, limitando a independência e a liberdade de ação das entidades políticas. Durante a Guerra Fria, o respeito pelas zonas de influência da União Soviética e dos Estados Unidos era uma das normas que garantia a estabilidade do sistema.

- **Estabilidade hegemônica:** Refere-se ao papel de uma potência hegemônica que garante instituições internacionais, como no caso da *pax britânica* no século XIX ou da *pax americana* após a Segunda Guerra Mundial.
- **Concerto de Estados:** Sistema de conferências entre as grandes potências do século XIX para a administração coletiva de suas relações. Pode também ser utilizado como um conceito aplicável a qualquer momento histórico em que as grandes potências assumem coletivamente a administração do sistema internacional através de negociações.
- **Direito internacional:** Conjunto de normas e princípios encontrados nos tratados e convenções internacionais e oriundos do costume.
- **Práticas diplomáticas:** Processos de negociação, formação de acordos e assinatura de tratados e o exercício de influência e pressão pelos Estados realizados por meio de canais de comunicação diplomáticos. As normas da diplomacia permitem o contínuo fluxo de comunicação, mesmo em situações de conflito ou até de guerra.
- **Cultura internacional:** Valores e normas universalizados, como resultado da intensificação das relações entre diferentes atores no sistema internacional.

A criação das OIGs é uma decisão dos Estados, que delimitam sua área de atuação inicial. As grandes potências têm um papel crucial nesse processo. O exemplo mais claro é o impulso dado pelo governo norte-americano para a criação de uma série de OIGs no pós-Segunda Guerra. A criação da ONU e de uma rede de agências especializadas nos anos 40, em particular as instituições de Bretton Woods (BIRD, Banco Mundial e FMI, Fundo Monetário Internacional), refletia o interesse norte-americano em promover o comércio global, estabelecendo uma ordem internacional em que a democracia e o capitalismo pudessem florescer. Todavia, outros países, particularmente potências médias como Canadá, Austrália, Noruega, Suécia, Brasil, Índia e Nigéria, podem adquirir

influência significativa no delineamento do papel e do funcionamento das OIGs, caso seja feita a opção de um investimento importante nesse campo ou seja formada uma coalizão.

As OIGs são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público.

No âmbito das organizações internacionais, está em curso um processo social complexo em que normas são criadas. Conhecimento é formado, e tarefas que cabem à comunidade internacional são definidas, tais como gerar desenvolvimento. Surgem novas categorias, como refugiados, difundem-se modelos de organização social e política, como a democracia liberal, e os próprios Estados podem redefinir seus interesses a partir dessa interação.⁶

Sua contribuição para a cooperação entre os Estados-membro envolve a criação de um espaço social e até físico, no qual negociações de curta, média e longa duração podem ser realizadas, além de uma máquina administrativa que traduz essas decisões em realidade. A existência de uma burocracia permanente abre a possibilidade de uma reação rápida em momentos de crise, favorece a elaboração de projetos de assistência técnica, ajuda humanitária, cooperação científica, dentre outros. A própria legitimação de novos Estados soberanos, fenômeno frequente ao longo do processo de descolonização e no final da Guerra Fria, realiza-se no contexto das OIGs. Hoje, o ritual de inserção de um novo país na comunidade internacional tem como foco sua incorporação à ONU.

Além de contribuir para a gestação de normas e regras, as OIGs fornecem mecanismos para garantir a aquiescência à essas normas e regras. Nesse sentido, a coleta, a análise e a disseminação de informação são cruciais, além dos diferentes mecanismos de monitoramento dos

Estados. Cria-se assim um ambiente propício à expectativa de reciprocidade, e o próprio autointeresse dos Estados pode levá-los a se comportar de acordo com normas e regras. Quanto maior a expectativa difundida no sistema de que todos ou quase todos os atores vão respeitar normas e regras, maior a probabilidade de que sejam respeitadas por ator. Trata-se da expressão concreta do conceito de reciprocidade difusa. As organizações internacionais também podem, em certas circunstâncias, coagir atores a respeitar normas e regras por meio de pressão política, imposição de sanções ou até o uso de força militar.

A necessidade de administrar a cooperação deve ser tratada com atenção. Abraam Chayes e Antonia Chayes apontam em seu trabalho para fontes de não aquiescência às normas internacionais: ausência de clareza no texto do tratado, capacidade limitada das partes de realizar suas responsabilidades e problemas do período de adaptação às novas condições criadas pelos tratados (Chayes & Chayes, 1998). As OIGs têm um papel central nesse campo: o aparato burocrático pode proporcionar formas de resolver disputas sobre as determinações de um tratado e diferentes formas de assistência técnica e financeira.

Finalmente, as OIGs podem favorecer a legitimação de normas e regras, ou seja, fazer a maior parte dos atores do sistema internacional acreditarem que elas devem ser respeitadas, gerando um sentimento de obrigação moral.⁷ As normas e as regras adquirem legitimidade por dois processos: o procedimento que leva a sua criação, como por exemplo o processo decisório de uma organização, e seu tema substantivo. Determinados temas, como a proteção do meio ambiente e a defesa dos direitos humanos, passam a compor a cultura internacional, sendo tratados com base em valores disseminados.

As organizações (OIGs e ONGIs) podem adquirir autoridade e assim exercer poder no sistema internacional. Isso é possível apenas quando se tornaram atores com legitimidade reconhecida por um conjunto significativo dos atores. Evidentemente, a forma que a autoridade assume no sistema internacional é descentralizada, ao contrário dos sistemas políticos nacionais, mas isso não significa que ela não esteja presente

(Hurd, 1999). As organizações internacionais adquirem autoridade à medida que produzem bens públicos. As OIGs são dependentes dos Estados para adquirir legitimidade — se os Estados não aderem a uma organização, ela não será um ator ou fórum legítimo.

Michael Barnett e Martha Finnemore apresentam duas fontes de poder das OIGs: a legitimidade da autoridade racional-legal, baseada em procedimentos, regras e normas legais impessoais e racionais, e o controle sobre conhecimento técnico e informativo. As OIGs são burocracias modernas e, assim, esses atributos, também presentes em outras organizações burocráticas, podem ser encontrados nas mesmas (Barnett & Finnemore, 1999). Para que possam realizar suas funções como fóruns produtores de normas e garantir aquiescência às mesmas, as OIGs enfrentam o problema da legitimidade. Essa é uma questão presente na ação política de uma forma geral, mas as OIGs enfrentam dificuldades específicas como a ausência de uma cultura comum robusta ou da possibilidade de impor decisões com o uso da força, com exceção de casos extremos.

Alguns padrões de constituição e funcionamento caracterizam as OIGs. A participação é voluntária, embora hoje a pressão para que os Estados façam essa opção seja imensa. Elas devem conter um instrumento jurídico básico que estabelece seus objetivos, sua estrutura e suas formas de operação.

Quanto ao processo decisório, as OIGs são, em geral, compostas por um corpo de representação ampla, como uma conferência ou assembleia por um secretariado permanente, responsável pelas tarefas administrativas e, em muitos casos, um corpo menor com uma representação mais restrita.⁸ O voto por maioria, o voto proporcional ou qualificado e a delegação do poder de veto a um grupo restrito de países são práticas amplamente disseminadas. O princípio de “um Estado um voto” expressa o respeito pelo princípio da igualdade de soberania. As decisões baseadas no consenso, ou seja, todos os países têm poder de veto, expressam o respeito pelo princípio da soberania — os Estados têm autoridade em última instância para decidir sobre questões domésticas

e internacionais. Contudo, esses dois formatos não caracterizam grande parte dos processos decisórios nas OIGs. Muitas vezes, o processo decisório varia de acordo com o tema tratado.

O processo decisório dentro das organizações intergovernamentais convive com a tensão entre o conceito de soberania e a produção de decisões que implicam a flexibilização desse mesmo conceito, pois geram uma interferência externa nos assuntos de política externa e doméstica dos Estados. Na maior parte das organizações, o processo decisório é baseado em instâncias intergovernamentais, ou seja, os Estados estão representados; no entanto, algumas incluem instâncias supranacionais, em que o órgão decisório não é composto por representantes de Estados. Poucas organizações adquirem autoridade supranacional sobre os Estados-membro, e a maior parte das decisões são recomendações, que somente serão implementadas se os Estados fizerem essa opção.

Inis Claude resume as ideias que nortearam a geração desses padrões:

“O igualitarismo do direito internacional tradicional, o conceito de vontade da maioria da filosofia democrática e o elitismo da diplomacia das grandes potências europeias foram transferidos para a esfera das organizações internacionais, para funcionar como elementos concorrentes, na formação de uma perspectiva sobre o processo decisório internacional.” (Claude, 1984, p.118).

No entanto, essa realidade está mudando, tanto do ponto de vista do processo decisório, quanto no que se refere à capacidade de intervenção das OIGs em assuntos domésticos. A União Europeia, por exemplo, contém elementos supranacionais importantes em seu processo decisório, e os mecanismos de monitoramento da Agência para Energia Atômica Internacional (IAEA, *International Atomic Energy Agency*) permitem acesso às instalações nucleares sem aviso prévio aos governos-alvo.⁹

As OIGs podem ser tratadas como um conjunto, com uma série de características comuns, como acabamos de discutir. Ademais, hoje, uma

cultura envolvendo a binômio segurança/desenvolvimento é compartilhada pela maior parte das OIGs. No entanto, as variações também são significativas. Cada OIG acaba gerando uma subcultura própria, assim como organizações em todas as esferas sociais. O FMI (Fundo Monetário Internacional), por exemplo, e a UNDP (*United Nations Development Program* — Programa da ONU para o Desenvolvimento) adotam visões muito distintas quanto ao crescimento econômico e ao desenvolvimento. Elas também se diferenciam bastante quanto ao seu tamanho e funções. Algumas são compostas por apenas três membros, outras contam com quase a totalidade dos Estados do sistema. Algumas têm funções bastante específicas e técnicas, outras lidam com a governança global de uma forma ampla.

Essa variação abre a possibilidade para a classificação das organizações segundo diversos critérios, ressaltando-se o geográfico. Algumas organizações são regionais como a OEA (Organização dos Estados Americanos), ou a ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations* — Associação das Nações do Sudeste Asiático), outras são globais como OMC (Organização Mundial do Comércio) ou a OMS (Organização Mundial da Saúde).

As organizações podem ainda ser classificadas segundo as funções que exercem: umas gerais, ou seja, exercem um conjunto muito variado de funções e não são definidas a partir das mesmas; outras especializadas como a UNICEF (*United Nations Children's Fund* — Fundo da ONU para as Crianças) ou OIT (Organização Internacional do Trabalho).

As organizações não governamentais internacionais são privadas e voluntárias, com membros individuais ou coletivos de diversos países. Algumas organizações se voltam para causas como direitos humanos, paz ou a proteção ambiental. ONGs são formadas também para prover serviços específicos, como a ajuda humanitária e a assistência ao desenvolvimento. Em alguns casos, são redes ou federações de organizações com base nacional como, por exemplo, a Federação das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho ou os Médicos Sem Fronteiras.

As relações entre as ONGIs e as OIGs são cada vez mais densas. As grandes conferências internacionais organizadas desde os anos 70, mais particularmente a partir dos anos 90, são espaços privilegiados de interação entre esses dois tipos de organizações.

As organizações internacionais enfrentam um conjunto de desafios: dificuldades de financiamento, problemas de coordenação entre agências e diferentes organizações lidando com o mesmo problema e legitimidade democrática. A efetividade das decisões tomadas em um mundo em que ainda impera o princípio da soberania estatal é outra questão muito discutida. Pergunta-se quanto as organizações internacionais podem mudar o comportamento dos Estados e de outros atores e qual o grau de legitimidade das normas produzidas por elas.

O Funcionário Público Internacional

Com o surgimento das organizações internacionais modernas no século XIX, tornou-se necessário empregar servidores públicos internacionais que se distinguem das delegações nacionais que representam os Estados em cada organização. O desenvolvimento das burocracias internacionais expressa um aspecto supranacional de cada organização internacional. Os primeiros secretariados foram criadas nos anos 60 e 70 do século XIX, para garantir o funcionamento da União Telegráfica Internacional, da União Postal Universal e do Escritório Internacional de Pesos e Medidas. A necessidade de gerar uma memória e organizar uma agenda são os propulsores iniciais para a criação dos secretariados das organizações.

De início, foram recrutados servidores nos países-sede dessas organizações. Apenas com o estabelecimento da Liga das Nações foi estabelecida a noção de um serviço público internacional, de caráter multinacional, com responsabilidade apenas perante a organização a qual serve.

O surgimento da versão de um servidor público está associada ao papel do secretário-geral da Liga das Nações, que deveria, segundo o

Pacto da Liga, nomear seu próprio secretariado. Sir Eric Drummond, o primeiro secretário-geral da Liga, trouxe para a organização a visão de um serviço público imparcial e profissional, de acordo com a tradição britânica com a qual convivera. Sua discreta liderança favoreceu a criação da norma de um secretariado multinacional em termos de composição e internacional no que se refere à lealdade. A Carta da ONU, em seus artigos 100 e 101, e os tratados que criaram cada uma das agências especializadas do sistema ONU incorporam essa norma. A Convenção Geral sobre Privilégios e Imunidade, aprovada pela Assembleia Geral em 1946, enumera os privilégios e imunidades para categorias específicas de funcionários. Os secretários-gerais e secretários-gerais assistentes têm imunidade diplomática plena.

Ao longo da primeira metade do século XX, a norma da internacionalização do servidor público fortaleceu-se e pode ser considerada fundamental para o funcionamento eficaz e para a legitimidade das organizações internacionais. O princípio multinacional está presente na composição e no funcionamento da ONU. O artigo 101 da Carta prevê que a origem dos funcionários será considerada no processo de contratação, buscando estabelecer uma distribuição geográfica ampla, embora se mantenham os critérios da eficiência e das necessidades operacionais. O caráter multinacional da organização é refletido na presença de uma variedade de culturas e no estabelecimento de seis idiomas oficiais (inglês, francês, russo, chinês, espanhol e árabe).

A relação entre os servidores públicos internacionais e os governos nacionais gera tensões inevitáveis, visto que os servidores continuam sendo cidadãos de seus países com obrigações e direitos. Além disso, diferentes governos nacionais podem perceber a presença de servidores originários de seus países em posições de destaque como uma forma de influenciar o processo político interno das organizações. Um caso que exemplifica o problema em pauta é a crise que envolveu a demissão de 18 funcionários norte-americanos em 1952-53. No contexto dos expurgos anticomunistas nos Estados Unidos, funcionários foram acusados de terem inclinações comunistas. Com a recusa de testemunhar

diante do Subcomitê de Segurança Interna, dirigido pelo Senador Joseph McCarthy, o secretário-geral Thygve Lie decidiu, em meio a uma crise sem precedentes, demiti-los e permitiu investigações dentro da ONU por parte do FBI e da Comissão de Serviço Público dos Estados Unidos. O debate gerado por esse evento favoreceu o fortalecimento da independência do Secretariado, e Dag Hammarskjold, sucessor de Lie, retirou a permissão para as investigações norte-americanas.

As estruturas e as atividades do Secretariado da ONU e de outras organizações cresceram significativamente ao longo da segunda metade do século XX. Enquanto a Liga das Nações funcionava com cerca de 700 funcionários, o Secretariado da ONU emprega atualmente cerca de 20.000 funcionários. As principais tarefas dessa burocracia são guardar a memória da organização, gerar um debate interno sobre sua própria atuação, criar um ambiente propício para a realização de negociações internacionais e realizar os projetos específicos de cada organização.

Os secretários-gerais das diferentes organizações têm impactos diferenciados sobre a direção das mesmas, dependendo, em grande medida, de suas personalidades, do conjunto de alianças específicas que os mantém no topo da burocracia da organização e das condições geradas pela política internacional em cada momento histórico. Em alguns casos, o secretário-geral detém a capacidade de influir significativamente; em outros, apenas expressa, em seu comportamento, as posições dos países ou das alianças mais influentes. Cada organização estabelece o grau de autonomia conferido ao secretário-geral. No caso da ONU, os artigos 98 e 99 da Carta abrem as portas para que a função do secretário-geral seja politizada, pois a Assembleia e o Conselho podem delegar novas funções ao secretário-geral e ele pode trazer à atenção do Conselho de Segurança qualquer questão que ameace a manutenção da paz e da segurança internacional. Os secretários-gerais encontram-se em uma posição estratégica, na interseção entre os setores administrativos e políticos das organizações, tendo de lidar com os aspectos supranacionais e intergovernamentais da organização. Ao mesmo tempo em que dirigem uma burocracia que deve ter independência em relação às repre-

sentações nacionais, os secretários-gerais têm a função de negociar com os representantes dos diferentes países para garantir a aprovação de decisões e a realização de operações. Muitas vezes, a ausência de clara definição de como realizar uma tarefa, ou mesmo a ambiguidade de uma resolução, permite ao secretário-geral exercer suas atividades diplomáticas com relativa autonomia.

O secretário Hammarskjold, por exemplo, exerceu essa autonomia diversas vezes, como na negociação da disputa entre o Camboja e a Tailândia, entre 1958 e 1960, ou durante a crise do Congo, em 1960-61. Nesse segundo caso, a ação do secretário diante da crise da operação da ONU levou a União Soviética a propor a deposição do mesmo e sua substituição por um grupo de três líderes representando o ocidente, o bloco comunista e os países independentes. Hammarskjold, contudo, foi mantido no cargo até sua morte, em setembro de 1960.

História das Organizações Internacionais

A maior parte das organizações internacionais com as quais convivemos hoje foi criada a partir da segunda metade do século XX. Entretanto, para compreendermos o fenômeno, é importante voltarmos para o século anterior, quando foram estabelecidas as bases para as práticas das organizações internacionais intergovernamentais e quando surgiram as primeiras organizações não governamentais internacionais.

As organizações internacionais passaram a ter maior relevância na política internacional no século XIX. No entanto, a Liga de Delos (478 a.C.-338 a.C.), criada para facilitar a cooperação militar entre as cidades-Estado gregas e a Liga Hanseática, uma associação de cidades do norte da Europa que facilitou a cooperação no campo comercial entre o século XI e XVII, podem ser consideradas congêneres de períodos anteriores. Devemos lembrar ainda que, diversos autores, como Emeric Crucé, Abbé de Saint Pierre e Immanuel Kant,¹⁰ desenvolveram propostas de transformação do sistema internacional, que são precursoras das propostas que acabariam gerando as modernas organizações internacionais.

As grandes conferências de Estados ocorridas desde o século XVI, e que contribuíram para fixar muitas das normas que definem as relações internacionais modernas, também são precursoras das OIGs. Finalmente, a prática do multilateralismo, desde os primeiros séculos da era moderna, está associada à história das organizações internacionais. O estabelecimento do princípio do mar territorial, estendendo a soberania do Estado¹¹ e definindo o acesso ao alto mar, segundo a proposta de Hugo Grotius,¹² foi um importante marco já que surgia uma regra que deveria ser aplicada a todos os Estados.

Inis Claude salienta que quatro pré-requisitos são necessários para o desenvolvimento de OIGs: a existência de Estados soberanos; um fluxo de contatos significativo entre eles; o reconhecimento pelos Estados dos problemas que surgem a partir de sua coexistência e da necessidade da criação de instituições e métodos sistemáticos para regular suas relações¹³ (Claude, p.21). Essa era a realidade no século XIX, que permitiu a criação de um conjunto de OIGs. O processo de industrialização gerou avanços nos transportes e nas comunicações e produziu problemas impossíveis de serem resolvidos no âmbito do Estado-nação. O aumento da produção e do comércio, aliados à penetração do imperialismo europeu, permitiu a criação de uma rede complexa de relações econômicas em todo o globo. Da mesma forma, a maior interação entre as elites e as lideranças de movimentos sociais na Europa e nos Estados Unidos favoreceu o estabelecimento das primeiras organizações não governamentais de caráter internacional.

O Concerto de Estados Europeu, sistema de conferências iniciado após o fim das guerras napoleônicas com o Congresso de Viena de 1815, foi um importante antecessor das modernas OIGs. As conferências não eram apenas encontros para acertar tratados de paz, como era a prática até então, mas um fórum no qual as grandes potências — Prússia, Áustria, Rússia, Grã-Bretanha e França (a partir de 1818) — lidavam com a ordem internacional de uma forma mais geral. Assim, durante o Congresso de Viena, as regras da diplomacia foram codificadas. A distribuição de poder no sistema de Estados, as regras do jogo imperialista, a

formulação de uma legislação internacional e a manutenção da paz entre os Estados europeus foram os principais temas tratados ao longo do século. O princípio da consulta mútua foi estabelecido, e a prática da diplomacia multilateral atingiu um novo patamar, embora ainda não tivesse sido criada uma organização para lidar com a segurança internacional. O Concerto Europeu baseava-se na ideia de que as grandes potências tinham responsabilidades e direitos especiais. Por conseguinte, os Estados menores não participavam das deliberações, e o interesse geográfico limitava-se à Europa, embora disputas coloniais entre europeus fossem negociadas.

Ao final do século XIX, o Czar russo, Nicolas II, propôs a convocação de uma conferência sobre desarmamento. O sistema de Haia, criado no contexto das duas conferências de paz, em 1899 e 1907, representou uma mudança qualitativa em termos de universalização da administração do sistema internacional. O número, a distribuição geográfica e o tamanho dos Estados representados atestam para a mudança em curso. Enquanto na primeira conferência estiveram presentes 26 Estados (inclusive China, Sião, México e Estados Unidos), a maior parte europeus; na segunda conferência, 44 Estados enviaram delegados, tendo sido incorporados os países latino-americanos.

O desenvolvimento do direito internacional, a formulação de procedimentos para a resolução pacífica de disputas, a codificação das leis e costumes quanto à condução da guerra visavam a criar melhores condições de convivência internacional. A preocupação com a paz em abstrato, não apenas com a resolução de conflitos ou crises específicas, faz parte de uma nova perspectiva sobre a administração coletiva do sistema internacional. Nesse sentido, podemos dizer que as Conferências de Haia desenvolveram uma perspectiva racionalista e legalista para a administração do sistema internacional, buscando criar regras baseadas na razão para lidar com os conflitos internacionais. A Convenção para a Resolução Pacífica de Disputas, adotada em 1899, e a criação de uma Corte de Permanente de Arbitragem¹⁴ são os resultados institucionais mais concretos desse processo.

O grau de institucionalização introduzido pelo sistema de Haia anunciava tendências que só se realizariam plenamente com a criação da Liga das Nações. A ideia era criar um sistema de conferências regulares, sem haver a necessidade de uma convocação. Esse foi um marco relevante para a história das OIGs. Ademais, a assembleia de 1907 propôs que um comitê preparatório deveria ser criado para preparar a conferência seguinte. Planejou-se até mesmo uma sede. As resoluções eram aprovadas por consenso, mas as recomendações passavam com voto por maioria. Esse foi um momento crucial na gestação de uma cultura internacional, que permitiria produzir a Liga das Nações e a ONU anos depois. Além disso, o legalismo e o racionalismo que marcaram as conferências iriam inspirar a criação da Corte de Justiça Permanente e da Corte de Justiça Internacional.

Contudo, a terceira conferência, programada para 1915, não foi realizada, como resultado do início dos combates da Primeira Guerra Mundial. Os projetos de introduzir o controle de armamentos ou o estabelecimento de um mecanismo de arbitragem compulsória não foram realizados, e a eclosão da Primeira Guerra demonstrou a ineficácia do sistema.

A Conferência pan-americana, reunida em Washington em 1889 e 1890 foi um fórum regional pioneiro, criando um escritório de divulgação de oportunidades comerciais para países-membro e instaurando um sistema de conferências regulares que deveriam realizar-se a cada cinco anos. A União Internacional dos Estados Americanos, criada então, foi a primeira organização regional a introduzir uma tradição de institucionalização das relações entre os países da região e visava a limitar a autonomia norte-americana para intervir militarmente nas Américas. A regularidade foi interrompida pela Primeira Guerra Mundial, mas a União Pan-americana já havia sido criada em 1910. As Américas tiveram até a criação do sistema ONU um papel pioneiro no desenvolvimento das OIGs e do direito internacional.

Durante o século XIX, surgiu um número grande de organizações funcionais, ou uniões públicas internacionais, como eram chamadas

então. As transformações econômicas, a assunção de maiores responsabilidades econômicas e sociais pelos Estados e o desenvolvimento tecnológico foram os fatores mais relevantes que contribuíram para esse fenômeno. Criava-se um novo campo de atuação dos Estados na esfera internacional. O barco a vapor, as estradas de ferro, o telégrafo, o cabo submarino conectando a França e a Inglaterra a partir de 1850 fazem parte desse cenário que demandava mais coordenação entre governos. As comissões geradas para administrar os rios europeus, a União Telegráfica Internacional criada em 1865 e a União Postal Universal criada em 1874 são as mais notáveis agências do período.

Um número grande de agências foi criado para responder às necessidades de coordenação e cooperação em áreas diversas, como saúde, agricultura, tarifas, estradas de ferro, pesos e medidas, patentes e tráfico de drogas. A necessidade de criar padrões universais no campo da comunicação, controle de epidemias, pesos e medidas era premente, em particular para aqueles envolvidos no mundo dos negócios transnacionais. Esse assunto será discutido no Capítulo 5.

Ainda no século XIX, organizações não governamentais internacionais proliferaram a partir da percepção da existência de questões universais, como a paz e os problemas sociais. São associações privadas internacionais com objetivos humanitários, religiosos, econômicos, educacionais, científicos e políticos. A Convenção Mundial antiescravista de 1840 foi um marco importante na história das ONGs. Ao final do século, organizações pacifistas cresceram nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, dentre as quais destacamos: o Congresso Universal para a Paz e a Conferência Interparlamentar. Essas já tinham impacto sobre o sistema de Estados, sendo a relação entre o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e as Convenções intergovernamentais de Genebra, de 1864, 1906, 1929 e 1949, o exemplo paradigmático. Em 1910, é criada a União de Associações Internacionais. Esse tema será tratado no Capítulo 6.

A criação da Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra, foi um evento de fundamental importância, muito embora a organização tenha entrado para a história como um ícone de insucesso, tendo sua vida útil

terminada com a violência que se espalhou pela Europa nos anos 30. Tratava-se da primeira organização internacional universal voltada para a ordenação das relações internacionais a partir de um conjunto de princípios, procedimentos e regras, claramente definidos. O conceito de segurança coletiva é introduzido pela primeira vez e foi encontrada uma síntese entre o princípio da responsabilidade especial das grandes potências, que norteou o funcionamento do Concerto Europeu, e uma lógica universalizante, presente nas conferências de Haia. O Capítulo 3 aborda esse tema. O processo político em curso ao final da Primeira Guerra produziu ainda a Corte Internacional Permanente de Justiça. Esse tribunal, em contraste com a Corte Permanente de Arbitragem, foi criado como um tribunal de justiça, ou seja, aplica a lei. Em 1946, a Corte Internacional de Justiça o substituiria.

O início do século XX é um momento histórico em que a crença na conciliação, mediação ou arbitragem, como formas pacíficas de resolução dos conflitos internacionais, adquire raízes e se institucionaliza. As organizações internacionais viriam a ter, a partir de então, um papel central no desenvolvimento dessas atividades.

MECANISMOS PARA RESOLUÇÃO DE DISPUTAS:

- **Bons ofícios:** Quando uma terceira parte (indivíduos, Estados, organizações) oferece o local e outras facilidades para a realização de uma negociação.
- **Mediação:** Quando uma terceira parte propõe soluções para uma disputa ou controvérsia, que as partes podem escolher aceitar.
- **Conciliação:** Quando se forma uma comissão de conciliação para ajudar as partes a solucionar a disputa ou a controvérsia.
- **Arbitragem:** Quando uma terceira parte fornece uma solução para a conflito que as partes devem aceitar através de um mecanismo *ad hoc*.
- **Adjudicação:** Quando uma terceira parte oferece solução para o conflito que as partes devem aceitar através de um tribunal permanente.

A estruturação da ONU é marcada pela realidade política ao final da Segunda Guerra, ou seja, a afirmação da hegemonia norte-americana no ocidente e o começo da Guerra Fria. Entretanto, ao mesmo tempo o sistema ONU, que analisaremos nos Capítulos 3 e 4, é depositário das experiências anteriores: da prática de administração das relações internacionais pelas grandes potências no âmbito do Concerto Europeu, do legalismo do sistema de Haia, da coordenação de políticas públicas e colaboração em áreas específicas pelas organizações funcionais e do projeto de um sistema de segurança coletiva da Liga das Nações. Sucessora legal e lógica da Liga das Nações, a ONU representa o ápice do processo de institucionalização dos mecanismos de estabilização do sistema internacional, iniciado no século XIX.

As grandes guerras, o desenvolvimento econômico, as inovações tecnológicas e o próprio crescimento do número de Estados no sistema internacional, a partir da desagregação dos impérios, favoreceram um enorme crescimento do número de OIGs e ONGIs na segunda metade do século XX. Dentre elas, destacamos a formação da Comunidade Europeia em 1957, fruto de um processo político iniciado ao final da Segunda Guerra Mundial e que viria a constituir um paradigma para futuros processos de integração regional.

As organizações intergovernamentais regionais proliferaram no cenário internacional a partir de meados do século passado. A identidade regional, a percepção de que a interdependência econômica em nível regional pode favorecer o desenvolvimento e melhorar as condições de competição internacional e as considerações geoestratégicas são fatores que favoreceram esse processo. Em todos os continentes, podemos observar a criação de organizações regionais de diferentes tipos.

O final da Guerra Fria trouxe consigo o crescimento do número de países que compõe as OIGs e um otimismo inicial sobre o papel dessas, deflagrado com a intervenção no Iraque em 1991, sob a bandeira da ONU, e a Conferência sobre o Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992. A ONU, a OTAN e a Organização para Segurança e Cooperação na Europa, por exemplo, incorporaram um número grande de países

sucessores da União Soviética. Outras organizações perderam importância o Pacto de Varsóvia e o Conselho para assistência Econômica Recíproca encerraram suas atividades em 1991, um exemplo raro de extinção de organizações internacionais.

O novo ativismo da ONU e de suas agências foi uma característica marcante do período pós-Guerra Fria. O processo decisório no Conselho de Segurança foi descongelado, e a organização foi chamada a exercer um papel central na administração da segurança internacional. Observa-se também um ressurgimento das atividades das agências funcionais com a criação de novas agências e maior ênfase em temas como: meio ambiente, assistência humanitária, combate as atividades criminais e epidemias, além da proteção aos direitos humanos.

Por outro lado, a proliferação de estruturas mais informais, os arranjos *ad hoc*, mencionados no início do capítulo, produzem outros espaços sociais importantes para negociações, gestação de normas e exercício da influência de atores estatais e não estatais.

Nesse período, as organizações internacionais foram muito criticadas pela sua ineficiência, em particular pela alocação de recursos sem a maximização dos benefícios. As burocracias das OIGs tendem a ser menos flexíveis do que as burocracias nacionais, já que o recrutamento multinacional, mencionado acima, gera uma necessidade de produção de regras bastante específicas. Em resposta a essas pressões, muitas organizações adotaram práticas administrativas análogas àquelas das empresas privadas, inclusive buscando consultar grupos de interesse específicos.¹⁵

Hoje, são inúmeras as inquietudes dentre os mecanismos que administram as relações internacionais sobre qual deve ou pode ser o papel das organizações internacionais. A política externa norte-americana durante a administração de George W. Bush Jr. (2001-2005), as intervenções internacionais sem aprovação do Conselho de Segurança da ONU, a dificuldade de avançar a agenda de proteção ao meio ambiente e as contradições entre as normas universais proclamadas pela ONU e a realidade da política internacional geram dúvidas, propostas de reforma para o sistema ONU e mesmo ceticismo.

Durante as últimas décadas, mudanças importantes na política mundial modificaram drasticamente o ambiente no qual as organizações internacionais operam. A crescente consciência face aos problemas sociais, ambientais e de saúde pública, de natureza global, o desenvolvimento tecnológico, o acesso à internet e a própria proliferação de organizações internacionais compõem esse quadro. As organizações internacionais são, portanto, um tema em constante transformação e que têm gerado um debate cada vez mais intenso entre os especialistas em relações internacionais, tema que abordaremos no Capítulo 2.

Leituras para Continuar seu Estudo

Abram Chayes & Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1988.

Ian Hurd, "Legitimacy and Authority in International Politics", *International Organization*, n. 53, v. 2, pp. 379-408, 1999.

Innis Claude, *Swords into Plowshares*, Nova York, McGraw-Hill, 1986.

Lisa Martin & Beth A. Simmons, *International Institutions an International Organization Reader*, Cambridge, Mass, MIT Press, 2001.

Peter Katzenstein, Robert Keohane & Stephen Krasner, "Exploration and Contestation in the Study of World Politics", *International Organization*, número especial, abril, 1999.

Notas

1. *Yearbook of International Organizations* 2003/04, acesso em 10/05/2004 <http://www.uia.org/services/databases.php>. Alguns autores preferem usar a terminologia de ONGs transnacionais, mas usamos aqui a adotada pela União das Associações Internacionais (UIA), ou seja, ONGIs. A UIA foi fundada em 1907, em Bruxelas, como Escritório Central de Associações Internacionais, renomeado UIA em 1910, durante o Primeiro Congresso Mundial das Associações Internacionais. A UIA permanece sendo a maior referência para documentação das ONGIs, principalmente através de sua publicação anual referida acima. Para detalhes, veja o site <http://www.uia.org/>. John Boli destaca que o Escritório Central de Associações Internacionais foi ativo na criação da Liga das Nações e do Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (Boli & Thomas, 1999, p.20). Para uma análise crítica da metodologia usada pela UIA, veja o trabalho de Sikking e Smith (Sikking & Smith, 2002, pp.26-30).
2. O conceito de governança global aparece no relatório da Comissão para Governança global de 1995. O conceito se distingue da ideia de governo já que as medidas em pauta não são garantidas por uma autoridade formal. Trata-se assim de um conceito mais amplo, que envolve a cooperação, regras e normas que permitem a resolução de problemas em diver-

sas áreas de convivência. Veja o relatório da Comissão sobre Governança Global (Commission on Global Governance, 1995). Veja também o site do Centro de Estudos sobre Governança Global da London School of Economics, que conta com a participação de Mary Kaldor e David Held, entre outros, e que possui diversas publicações sobre a governança global e a sociedade civil internacional: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/AboutCsGG.htm>.

Veja ainda o trabalho de James Rosenau para uma apresentação do conceito (Rosenau, 1992, p. 4).

3. O G7/G8 congrega os países mais desenvolvidos do mundo — Estados Unidos, França, Alemanha, Itália, Japão, Canadá, Grã-Bretanha e Rússia (desde 1994) — para discutir questões econômicas, políticas e de segurança. Eles realizam uma reunião de chefes de Estados anualmente e outras reuniões a nível ministerial.
4. Para esse assunto, veja o artigo de John Ruggie (Ruggie, 1993).
5. Proibição da discriminação contra importações de países que produzem o mesmo produto.
6. Esse argumento é desenvolvido por Michael Barnett e Martha Finnemore (Barnett & Finnemore, 2001).
7. O tema é discutido por Ian Hurd, que salienta que existem três formas de garantir que uma regra seja obedecida: coerção, autointeresse e legitimidade. O autor considera o conceito de legitimidade como um dos mecanismos de ordenamento do sistema internacional (Hurd, 1999).
8. Essa discussão é desenvolvida por Ricardo Seitenfus (Seitenfus, 1997).
9. Essa regra é aplicada apenas aos Estados que assinaram os novos protocolos da IAEA.
10. A proposta de Abbé Saint-Pierre (*Project of Perpetual Peace*, 1713) incluía a criação de uma liga de Estados e uma corte internacional, representando os Estados Europeus, com poder para arbitrar as disputas e impor sanções caso necessário. Eméric Crucé propôs a criação de uma federação mundial. Ele apontava para a superficialidade das diferenças entre os homens — cristãos, mulçumanos, judeus e pagãos teriam lugar no desenho de sua federação (Crucé, 1909). Immanuel Kant, autor que apresentamos no Capítulo 2, escreveu sobre a formação de uma cidadania cosmopolita e de uma federação de repúblicas (Kant, 1970).
11. O mar territorial foi estabelecido em três milhas, já que esse era o alcance de um canhão baseado em terra no início do século XVII.
12. Hugo Grotius foi um teórico do direito internacional, tendo escrito um dos textos fundadores do direito internacional moderno, *De Jure Belli ac Pacis*, em 1625.
13. Veja o livro de Innis Claude para essa discussão (Claude, 1984, p. 121).
14. A Corte funciona no Palácio da Paz em Haia desde 1913, lidando com disputas envolvendo Estados, OIGs e atores privados, direito público e privado. Trata-se de um aparato que permite a montagem de tribunais de arbitragem. Veja <http://pca-cpa.org>.
15. Essa discussão é feita por Veijo Heiskanen (Heiskanen, 2001).