

# RECORRÊNCIAS E DESAFIOS: AS CONFERÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS NOS ANOS NOVENTA

## Resumo

A Organização das Nações Unidas patrocinou, durante a década de 90, uma série de conferências internacionais sobre temas vinculados a uma agenda social global. Embora o mecanismo de conferências não seja fenômeno recente, os encontros dos anos 90 marcam um momento de inflexão na relação entre sociedade civil global, Estados e organizações internacionais. Refletem, ainda, as mudanças conjunturais do pós-Guerra Fria, que integram o desenvolvimento humano à escala de prioridades da agenda internacional. O objetivo do presente trabalho é entender o funcionamento dessas conferências, enfatizando seu desenho institucional e os elementos de continuidade existentes entre elas. A análise, contudo, não se volta a discussões normativas acerca deste desenho, apesar de levantar aspectos críticos sobre o *modus operandi* que poderá afetar os resultados efetivamente produzidos pelos acordos no longo prazo.

## Abstract

The United Nations have sponsored, throughout the 1990's, a series of international conferences on topics related to a global social agenda. Though the conference mechanism is not a recent phenomenon, the meetings of the 1990's marked a watershed in the relationship between global civil society, States and international organizations. They reflect, furthermore, post-Cold War changes which have added human development to the priorities on the international agenda. The goal of this study is to understand the functioning of these conferences, highlighting their institutional design and the elements of continuity linking them. The analysis, however, is not directed at normative discussions of this design, even though it raises critical aspects of the *modus operandi* which may affect the long-term results ultimately produced by the agreements.

Carolina Moulin Aguiar\*

## 1. Mudança e continuidade: o contexto das Conferências das Nações Unidas

*The sources of conflict and war are pervasive and deep. To reach them will require our utmost effort to enhance respect for human rights and fundamental freedoms, to promote sustainable economic and social development for wider prosperity, to alleviate distress and to curtail the existence and use of massively destructive weapons.<sup>1</sup>*

A declaração do ex-secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU) ilustra de maneira clara a postura da organização diante dos dilemas e desafios do pós-Guerra Fria. As questões de segurança deixam de referir-se exclusivamente aos temas militares e passam a abranger “temas sociais”, com especial ênfase para uma abordagem extensiva e abrangente dos direitos humanos. As importantes mudanças do sistema internacional no início da década de 90 afetam não só o escopo da agenda internacional, mas também, e de maneira interdependente, a natureza e o *locus* dos atores nesse sistema.

Carolina Moulin Aguiar

A idéia de mudança turbulenta, proposta por Rosenau, procura captar o impacto das transformações do período. Ressalta ele que as fronteiras do sistema deixam de ser capazes de absorver as flutuações dos processos e variáveis e este se desequilibra.<sup>2</sup> A incerteza se torna um elemento-chave da política “na turbulência”, marcada, em especial, por elevado grau de dinamicidade e complexidade, dados o crescente número de atores, a elevação dos níveis de interdependência<sup>3</sup> e uma maior densidade dinâmica do ambiente internacional.<sup>4</sup> O início dos anos 90 refletiria, portanto, um período histórico em que as “regras de comportamento existentes não seriam mais capazes de constranger comportamentos e resultados”. Isto quer dizer que os parâmetros normativos que até então ordenavam e proviam um certo grau de previsibilidade à conduta dos atores se rompem e inicia-se um processo de transformação da política mundial em razão do fato de que as “orientações, habilidades, relações e estruturas que sustentaram a política internacional entram em colapso”.<sup>5</sup>

Nesse contexto, a estrutura do sistema se caracterizaria pela “bifurcação”. As tendências simultâneas à centralização e à descentralização da vida social levariam à concepção de dois mundos da política mundial: um mundo estatocêntrico e outro multicêntrico. No primeiro, os Estados são o ator central (*sovereignty-bound actors*) e prevalecem a anarquia e a descentralização pela ausência de uma autoridade superior, decorrente do princípio da soberania. A preocupação central dos Estados é com sua própria segurança e, como eles só podem contar consigo mesmos para o alcance dessa tarefa, o dilema da segurança reflete-se em seu comportamento. O uso da violência é percebido como recurso último e legítimo para a preservação do Estado, enquanto entidade territorial e soberana, mas as interações internacionais devem pautar-se, em princípio, pela diplomacia e por bases decisórias calcadas em uma moldura legal-institucional. A distribuição do poder entre as unidades define a hierarquia do sistema e a colaboração entre Estados ocorre principalmente por meio de alianças formais.

No segundo mundo – multicêntrico – o número de atores é bastante alto e eles são *sovereignty-free*, ou seja, não estão constrangidos pelo princípio da soberania. Contudo, a anarquia e o grau elevado de descentralização geram uma ordem bem mais caótica do que no contexto estatocêntrico. O reconhecimento mútuo desses atores com base na idéia de igualdade (no que tange não só ao direito de existir, mas também ao de perseguir seus objetivos e políticas) e a multiplicidade de interações tornam esse mundo menos coerente. As relações tendem a ser temporárias e mais assimétricas (do que as relações entre Estados). Os atores são menos constrangidos por estruturas formais de autoridade e a violência não é considerada recurso válido para o alcance de seus objetivos. Tais objetivos referem-se sobretudo aos resultados de uma agenda política mais abrangente, envolvendo questões de justiça, direitos humanos, meio-ambiente, produção e distribuição de riquezas, etc. Não obstante a competição ser característica das interações entre atores livres-de-soberania, ela se afasta da idéia de “medo e suspeição” que marca as relações interestatais. A guerra, enquanto meio de resistência, cede espaço para estratégias de não-cooperação e de recusa à

Carolina Moulin Aguiar

“*compliance*”. As taxas de mortalidade no mundo multicêntrico são mais elevadas e a suscetibilidade à mudança também.

É importante notar que esses mundos se interpenetram e são, em certa medida, co-determinados. Existe uma aceitação mútua entre os atores de ambos os mundos, calcada no reconhecimento da sua incapacidade individual de lidar com as complexidades da política mundial (para Rosenau, da política pós-internacional). Lipschutz indica três mudanças capazes de explicar a emergência de um espaço político global paralelo ao dos Estados: primeiro, o desaparecimento da anarquia enquanto princípio ordenador da relação entre atores e sua substituição por um sistema global governado por normas; segundo, a incapacidade dos Estados em lidar com problemas vinculados ao bem-estar social e os esforços de atores não-estatais a fim de suprir essas carências; terceiro, a emergência de novas formas de identidade política e social.<sup>6</sup>

O mundo multicêntrico de Rosenau faz parte, em certa medida, do debate sobre a formação de uma sociedade civil global. Essa sociedade atua para além da fronteira dos Estados e baseia suas ações transnacionais em uma “consciência cada vez mais planetarizada”. O Estado, enquanto mediador entre os planos doméstico e internacional, tem sua importância reduzida<sup>7</sup> e à incompetência dos governos se contrapõe a crescente competência da sociedade<sup>8</sup>. A autonomia, característica marcante do mundo multicêntrico, é elemento também central dessa sociedade emergente, já que:

*The general effect is one of the creation of networks of global political activity in parallel to the state system. These networks are not totally insulated or isolated from the state system, since states are omnipresent, and often seem almost omnipotent. They do, however, enjoy a certain degree of autonomy precisely because states are not omnicompetent.*<sup>9</sup>

O papel dos avanços tecnológicos assume especial relevância no que tange à capacidade de formação dessas redes sociais. Eles não só permitiram um maior contato entre diferentes grupos, mas também disseminaram a informação em um contexto de crescente competência social, ou seja, em que os atores eram capazes de transformar informação em conhecimento. Lipschutz chama a atenção para o fato de que as facilidades colocadas à disposição da humanidade pela evolução tecnológica permitem descobrir e desenvolver “novas formas de fazer as coisas”, entre elas a de se organizar e se mobilizar politicamente, ao mesmo tempo em que capacita a atuação dos movimentos sociais no plano global.

O Estado permanece como ator relevante, mas a ele se somam outras “agências”, com características, funções e natureza distintas e múltiplas, que convivem e interagem em uma estrutura não mais limitada pela política internacional, e sim por uma “cultura, comunidade ou sociedade” mundiais.<sup>10</sup>

A dificuldade de uma definição apropriada ao atual contexto justifica a existência de diferentes denominações e termos. Como ressalta Falk, a idéia é buscar superar a hierarquia

Carolina Moulin Aguiar

dualista entre os mundos estatocêntrico e multicêntrico, em uma tentativa de não subordinar ou derivar as forças sociais de referências estatais. Nesse sentido, a diferenciação entre *sovereignty-bound* e *sovereignty-free actors* é problemática, pois ainda projeta “a sombra westfaliana”.<sup>11</sup> Weiss propõe que essa distinção se refira não aos autores e sim ao comportamento desses atores (limitado ou não pelo princípio da soberania), proposta essa de fato mais condizente com a abordagem de uma sociedade civil global.<sup>12</sup> Boli e Thomas, por seu turno, trabalham com organizações não-governamentais internacionais (INGOS), definidas como “entidades transnacionais que exercem um tipo especial de autoridade (voluntarismo racional) e que empregam recursos limitados para o estabelecimento de regras, padrões, princípios e que representam a *humanidade*”.<sup>13</sup> É claro que a própria idéia de entidades não-governamentais obscurece a diminuição do lugar do Estado na análise, mas, por ser utilizado de forma mais recorrente pela literatura, o conceito será adotado neste trabalho.

Ademais, a noção de sociedade civil global associada à existência de uma cultura mundial, na esteira da proposta de Boli e Thomas, permite uma abordagem mais dinâmica dos processos, uma vez que a cultura direciona a ação e, ao mesmo tempo, constitui os atores. A relação de co-constituição entre a estrutura e os agentes torna ainda mais claro o nível de interdependência e a densidade que perpassa as relações sociais no plano global. Uma cultura global, como ressaltam os autores, depende de que os princípios, normas e definições sejam construídos e aplicados de maneira similar em nível mundial. Logo, INGOS são consideradas como atores cujos principais objetivos são “capacitar, codificar, modificar e propagar os princípios e estruturas culturais globais”.<sup>14</sup>

Esta breve síntese sobre a conjuntura atual da política mundial é essencial para a localização do objeto do presente trabalho, qual seja, as Conferências das Nações Unidas nos anos 90. A década de 90 foi marcada, no âmbito das atividades da ONU, por uma série de conferências globais, cujos temas podem ser abarcados por uma definição ampla de “desenvolvimento humano sustentável”. Esse conceito envolve as dimensões sociais, econômicas e culturais do desenvolvimento, tratadas de maneira interdependente e ao longo de um *continuum*, que se reflete na própria cronologia das conferências. O quadro abaixo sintetiza os principais encontros<sup>15</sup>

**Quadro 1 – Relação de Conferências patrocinadas pela ONU/ano e sede**

Cúpula Mundial sobre a Criança	1990	Nova Iorque
Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED)	1992	Rio de Janeiro
Conferência Mundial sobre Direitos Humanos	1993	Viena
Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento	1994	Cairo
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	1995	Copenhague
Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher	1995	Pequim (Beijing)
Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II)	1996	Istambul









Carolina Moulin Aguiar

## 2.1. Indicação de membro

Todos os Estados-membros da ONU podem participar das conferências. A Assembléia Geral convoca por meio de resolução a conferência, estabelecendo a data e os comitês preparatórios (prepcoms).<sup>25</sup> Os comitês preparatórios se reúnem entre a resolução e a conferência para definir o regulamento provisório, estabelecer e delimitar a agenda, preparar os documentos provisórios a serem votados e negociados durante a conferência, sempre buscando formar consenso sobre, senão todos, pelo menos alguns pontos prioritários. Os itens não-consensuais incluídos nos documentos são colocados entre parênteses e deverão ser negociados durante a conferência.

O critério de participação para os Estados é dado, portanto, pela própria organização e é, neste sentido, universal. Nas cúpulas, chefes de Estado e de governo sempre estão presentes, enquanto nas conferências propriamente ditas as delegações são formadas por representantes oficiais (vide n. 8).

A participação de outros atores, ou seja, das INGOS, depende do regulamento adotado nos prepcoms. A regra geral adotada nas conferências dos anos 90 foi a de seguir as regras da própria ONU no que se refere ao status das INGOS. O Artigo 71 da Carta das Nações Unidas<sup>26</sup> define que cabe ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) estabelecer arranjos consultivos com atores não-governamentais:

*The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned.*

A resolução 1296/68 estabelece três categorias de INGOS que participam do sistema ONU e define os direitos conferidos àquelas com status consultivo, dentre os quais se destacam: direito de fazer e dar consultas aos comitês do ECOSOC (permanentes e *ad hoc*), direito de ser acreditada nas conferências internacionais e de estabelecer consultas com o secretariado-geral e direito de permanecer na área das delegações e, portanto, de fazer *lobby* com os representantes governamentais e da organização.

As INGOS devem atuar em área diretamente vinculada ao escopo de atividades do ECOSOC, devem ter caráter internacional e representativo e devem estar autorizadas a falar por seus membros.<sup>27</sup> A concessão de status consultivo é conferida, quase sempre em votação majoritária, pelo Comitê sobre organizações não-governamentais, órgão de natureza intergovernamental eleito anualmente.<sup>28</sup> As INGOS podem ser incluídas em três categorias. Na Categoria I, nível mais elevado, as INGOS devem ter escopo temático e espacial abrangente e têm acesso maior ao ECOSOC. Podem, ainda, propor temas para discussão ao Comitê, que poderá sugerir sua inclusão na agenda ao secretário-geral. Na categoria II incluem-se as

Carolina Moulin Aguiar

INGOS com objetivos mais específicos e na categoria de “roster” são colocadas as demais, que poderão vir a participar do sistema.<sup>29</sup> Com a formação de “meta-organizações”, ou seja, de coalizões de INGOS, foi estabelecida uma Conferência de INGOS (CONGO), com status consultivo, visando à reforma do sistema geral de acesso e participação das INGOS na ONU.<sup>30</sup> O resultado desse processo foi a adoção da resolução 1996/31<sup>31</sup>, que dedica um capítulo especial para a participação de INGOS que já possuam status consultivo, nos termos da resolução 1296, em conferências internacionais promovidas pela ONU. Segundo essas regras, em princípio, todas as INGOS com status consultivo, de todas as categorias, *devem* ser acreditadas para as Conferências. Isso significa que o secretariado-geral da Conferência pode sugerir a participação, ou não, de INGOS e cabe ao *prepcom* da Conferência definir em última instância quem irá participar das reuniões preparatórias.<sup>32</sup> Uma vez acreditadas para as reuniões preparatórias, devem as INGOS comparecer em todas as sessões e, inclusive, na própria conferência, o que não significa que elas terão um papel negociador, nem mesmo direito à voz nos encontros. O Artigo 51 delega essa decisão ao *chairperson* e aos membros do comitê.

As INGOS sem status consultivo devem solicitar sua inclusão através dos mecanismos estabelecidos na resolução 1296/68 e podem fazer solicitações *ad hoc* para as conferências perante o secretariado-geral da conferência, ficando a cargo dos Estados participantes da *prepcom* a decisão sobre a concessão ou não da credencial. É interessante notar, entretanto, que apesar da existência de todo esse arcabouço normativo e dos limites por ele impostos à participação das INGOS, na Conferência do Rio-92, grande parte das INGOS participantes não possuíam status consultivo.<sup>33</sup>

A tabela abaixo mostra como o número de INGOS variou ao longo das conferências.

**Tabela 2 – Número de participantes por conferência**

Conferência	Delegações	Chefes de Estado	NGOs
Cúpula Mundial sobre a Criança	159	71	45
Conferência das Nações Unidas sobre Meio-ambiente e Desenvolvimento (UNCED)	172	108	2400
Conferência Mundial sobre Direitos Humanos	171		800
Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento	179		1500
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	186	117	811
Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher	189		2100
Segunda Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (Habitat II)	171		2400

Fonte: JOLLY, Richard. Implementing Global Goals for Children: Lessons from UNICEF Experience. In: SCHECHTER, Michael (ed.) **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up**. New York: United Nations University Press, 2001, p.11.







Carolina Moulin Aguiar

*Secretariat itself, in the follow-up of the conferences, are among the keys to answering skeptics concerns (about their very worth)."*<sup>42</sup>

Por um lado, embora a participação das INGOS tenha se dado, em diferentes níveis, em todas as conferências, grande parte do processo de barganha acontecia nos momentos preparatórios, ocasião na qual eram redigidos os *drafts* e eram alcançados os consensos prioritários. De fato, as *prepcoms* definiam, em larga medida, os destinos da negociação e nelas as INGOS conseguiam participar com maior facilidade. Não obstante, as negociações finais dependeram, em última instância, de um processo centrado nas delegações governamentais. Vale lembrar que essa centralização era minimizada pelo fato de que boa parte das delegações contou com a presença de representantes de ONGs, inclusive a brasileira. Não há dúvidas, contudo, de que as conferências dos anos 90 representam um momento histórico de crescente ascensão dos movimentos da sôo arcabouço institucional ainda orientado para os Estados.

O processo de disseminação de informações através das INGOS, ocorreu de maneira mais descentralizada durante a etapa preparatória das conferências. Nas *prepcoms*, as INGOS serviram como fonte importante de informações técnicas e de coleta de dados abrangente sobre a situação das questões discutidas. No âmbito mais geral da própria ONU, muitas informações são coletadas via ONGs, o que reflete o tradicional papel dessas organizações como fontes independentes de informação e de dados.<sup>43</sup> Ainda, serviram a função de assistência técnica nas discussões, de elaboração de boletins paralelos, divulgação de dados pela mídia presente durante as conferências etc.

No momento de seguimento previsto pelos documentos finais, verifica-se uma tendência ao que se poderia chamar de centralização mediada. Quase todos os documentos criam comissões funcionais ou delegam a comitês/comissões do sistema ONU a responsabilidade pela revisão, avaliação e monitoramento das práticas referentes aos objetivos acordados. Assim, Ono menciona a Comissão sobre o status da mulher, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, a Comissão de Direitos Humanos e a Comissão sobre população e desenvolvimento. Essas comissões convidam as INGOS a trazerem informações para suas discussões e têm desenvolvido reuniões e painéis específicos para ampliar o acesso à sociedade civil. Mostram-se, portanto, cientes da necessidade de participação da sociedade civil para obtenção de resultados.

Uma observação interessante refere-se ao reflexo do desenho institucional da ONU no das conferências e vice-versa. Ono afirma que a ONU é organizada em linhas setoriais, bem como grande parte dos governos. A abordagem trans-setorial, interpenetrada, das conferências encontra limites dentro do sistema e impõe novas demandas a ele.<sup>44</sup> Dentre elas, cita-se, por exemplo, a necessidade de um trabalho mais integrado entre as Comissões acima mencionadas, uma vez que o tratamento das questões ambiental, humanitária e da mulher se dá de maneira integrada e a avaliação e revisão dos resultados dependem das atividades desempenhadas por todos. Trata-se, portanto, de imprimir maior coerência ao sistema.

Carolina Moulin Aguiar

## 2.4. Controle

A questão do controle está diretamente ligada ao processo decisório. As conferências adotaram, em regra, dois documentos finais: uma declaração política, pela qual os chefes de Estado e Governo, bem como representantes oficiais, comprometiam-se a priorizar as questões ali consubstanciadas; e um plano de ação, cujo objetivo era orientar a atuação de Estados, organizações internacionais (incluindo as agências especializadas da ONU) e entidades da sociedade civil. A exceção foi a Conferência de Beijing que aprovou apenas um plano de ação.

Em regra, o processo decisório era realizado por consenso. Os documentos eram preparados nas *prepcoms* e nos Comitês de Redação durante as conferências e eram aprovados *ad referendum*, observado o compromisso de não reabrir as discussões nas outras instâncias de negociação. A decisão final era tomada em Plenário – instância decisória suprema – em que os representantes governamentais, também por consenso, aprovavam ou rejeitavam o documento. Havia a possibilidade de as partes aderirem ao consenso com reservas. Assim, na Conferência do Cairo sobre População, a Santa Sé, Irã, Malta, Peru, Filipinas, Brunei, Argentina, Paraguai, entre outros países se uniram ao consenso de “maneira incompleta e parcial”.<sup>45</sup>

As decisões tomadas pelas conferências se enquadrariam, na tipologia definida por Cox e Jacobson como *rule-creating decisions*, porquanto criam normas diretamente relacionadas ao “escopo substantivo” mais amplo da ONU, de maneira mais formalizada, embora não-cogente.<sup>46</sup> Pela descrição do processo decisório, fica claro que o controle esteve na mão dos Estados. Em função da regra do consenso, que favorece uma abordagem centrada na soberania, Estados pequenos e pouco desenvolvidos conseguiram fazer que seus anseios fossem incluídos nos documentos finais, mesmo que isso tenha se dado em grande medida através do estabelecimento de regras demasiado genéricas e programáticas ou pela inserção de ambigüidades resultantes de negociações entre posições conflitantes. Exemplo claro desse movimento é o § 9 da Plataforma de Ação de Beijing que, ao mesmo tempo em que defende a soberania e a especificidade das culturas, prega a universalidade dos direitos humanos.<sup>47</sup>

É interessante notar, ainda, que os países desenvolvidos serviram como veículo importante em defesa de um maior controle e participação da sociedade civil no processo decisório. Em especial, foram eles os grandes defensores da inclusão das INGOS nas sessões formais da Conferência de Viena, embora não tenham logrado sucesso, em função, sobretudo, das delegações árabes e asiáticas. Se as INGOS afetaram diretamente a tendência anticentralização na realização da mesma conclusão não pode ser apontada para a variável controle, já que os Estados permanecem sendo os principais atores das conferências dos 90 e controlaram, sobremaneira, o processo decisório.

## 2.5. Flexibilização

A flexibilização diz respeito a como as regras e os procedimentos institucionais se acomodam às novas circunstâncias.<sup>48</sup> Existem duas possibilidades de acomodação: adaptativa e transformadora.

Considerando que as regras de cada conferência são decididas substancialmente pelas *prepcoms*, inclusive no que diz respeito à participação de outros atores que não os Estados-membros da ONU, pode-se inferir que há suficiente flexibilidade adaptativa. Nas circunstâncias em que os Estados identificaram as INGOS como possível fonte de ameaças ao processo de negociação, foram criadas regras mais restritas de acesso. Por outro lado, à medida que evolui o sistema de conferências, verificou-se uma tendência ao reconhecimento da necessidade de participação intensiva da sociedade civil, sobretudo na fase de implementação dos acordos. A mudança na percepção do papel das INGOS, de certa maneira forçada pelo que Falk chamou de processo de globalização vinda de baixo (*globalization from below*), levou a uma adaptação dos mecanismos da conferência, não necessariamente positiva (como evidenciam as restrições em Viena).

Por outro lado, a flexibilidade transformadora irá depender da conclusão das etapas de acompanhamento e avaliação dos acordos firmados durante as conferências. Ainda é cedo para tirar conclusões, mas algumas tendências já podem ser verificadas. Em primeiro lugar, os encontros de acompanhamento têm procurado manter os avanços obtidos nas conferências, diante das tentativas de renegociação dos documentos. O contexto atual é propício a retrocessos, majoritariamente em função do refluxo das preocupações sociais na agenda internacional. A retomada das preocupações com segurança, pela “guerra contra o terrorismo”, tem gerado recuos nas iniciativas direcionadas ao desenvolvimento humano, não obstante as críticas e a mobilização das INGOS a fim de retomar uma definição de segurança, nos moldes daquela estabelecida na Agenda para Paz (vide epígrafe). Em segundo lugar, houve uma reação ao modelo estabelecido nas conferências, que fez reduzir o incentivo à manutenção do sistema. Segundo Falk,

*UN conferences became arenas of political participation that were operating outside the confines of state control, and were perceived as threatening by the established order based on a core coalition between market forces and geopolitical leaders. One effect of this realization is to withdraw support for such UN activities, pushing the organization to the sidelines on global policy issues as part of a process of recovering control over the UN agenda and orientation on behalf of globalization from above.*<sup>49</sup>

Embora a alegação de que as conferências fugiram ao controle dos Estados pareça um tanto exagerada diante da realidade dos fatos, ela demonstra como o controle tende a crescer com o aumento das incertezas quanto ao estado da ordem futura e como o aumento do

Carolina Moulin Aguiar

número de participantes gera pressões por maior centralização. Essas são todas hipóteses levantadas pelo projeto de desenho institucional e que parecem ser corroboradas pelas tendências pós-90.

### 3. Considerações gerais

Não há dúvida de que as conferências da década de 1990 representaram um enorme avanço no tratamento das questões sociais no plano global. A participação crescente de atores não-governamentais e a ascensão de uma cultura global evidenciam a existência de um mundo bifurcado, nos termos estabelecidos por Rosenau. Uma das interpenetrações entre o mundo estatocêntrico e o mundo multicêntrico pode ser percebida na dinâmica das conferências e nos mecanismos de retroalimentação entre Estados-burocracia internacional e INGOS por elas propiciado. A contribuição dessas experiências internacionais para o estudo sobre a formação de uma sociedade civil global são imensos. De fato,

*The 1990's have witnessed a remarkable cycle of world conferences convened by the UN. The UN, playing the harmonizing role envisaged by its founding Charter, served as an indispensable forum where diverse points of view were aired, where proposals were debated and where, most importantly, political consensus was achieved. As a result, the international community – governments, non-governmental organizations, and representatives of international society – has been able to set a new course for a new era in global affairs.<sup>50</sup>*

Aspecto importante resultante das conferências foi o impacto das regras acordadas nas conferências sobre a política doméstica dos Estados. Vários representantes de ONGs passam a fazer parte das delegações governamentais, ajudando a definir ativamente as estratégias de ação. O relato de Paulo Sérgio Pinheiro<sup>51</sup> é ilustrativo nesse sentido: conta que o então chanceler Fernando Henrique Cardoso fora procurado por representantes de ONGs para discutir a agenda brasileira para a Conferência de Viena. São Paulo fora proposto como sede da reunião, mas o chanceler retrucou e propôs o Palácio do Itamaraty. E, assim, ONGs criadas durante a ditadura – contra o Estado – sentam-se à mesa, no edifício símbolo de seu então adversário, para formular a estratégia nacional de direitos humanos. Ele menciona que em 2001, para a Conferência contra o Racismo em Durban, esse tipo de atividade já era tratada com naturalidade. As conferências fomentam, portanto, um processo social de construção não só da agenda, mas também de como essa agenda será traduzida em políticas públicas. Ademais, a diplomacia deixa de ser uma esfera de atuação isolada do Estado e passa a incorporar a sociedade civil.

As conferências não estão isentas de críticas. Alega-se que elas custam caro e são pouco eficientes. Os países que as sediam arcam com custos gerais e países representados sustentam as delegações. Além disso, conforme Schechter, a ONU gastou, em média, entre 5 e 6 milhões de dólares por evento. Os Estados Unidos encabeçam a lista dos países

Carolina Moulin Aguiar

contrários ao sistema de conferências e à repetição deste modelo no futuro, não obstante o fato de que a eficácia dos acordos ainda está para ser medida. A grande maioria dos planos de ação refletem medidas e programas cujos efeitos só podem ser auferidos no longo prazo. Eles dependem de uma mudança cultural significativa, em determinados países, incluídos aqui muitos países desenvolvidos, a fim de promover os direitos humanos, combater a corrupção, proteger as minorias, controlar a emissão de gases poluentes etc. A lista de metas e ações e a gama de áreas abarcadas pelos acordos são extensas e para serem concretizadas dependerão de um envolvimento maciço da sociedade civil, dos governos e das organizações internacionais.

O desenho institucional das conferências, entendido como o modo pelo qual elas funcionam, indica as potencialidades e limites que esse envolvimento pode gerar no atual contexto da política mundial. Em última instância, a capacidade da ONU em promover as alterações necessárias no seu próprio desenho e de efetivamente servir como harmonizadora entre a sociedade civil e os governos afetará a medida do sucesso das conferências. A capacidade de “aprendizado” da organização, e não apenas de adaptação<sup>52</sup>, é um dos fatores que poderá contribuir para a realização dos acordos da década de 90.

## Notas

- <sup>1</sup> BOUTROS-GHALI, BOUTROS, **An agenda for Peace**, junho de 1992.
- <sup>2</sup> ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- <sup>3</sup> O termo interdependência remete à idéia de que a conduta de um ator possui efeitos sobre a conduta de outras unidades do sistema e que, por essa razão, como mostra Viotti, existe uma maior sensibilidade em relação ao que acontece entre e dentro das unidades interdependentes que compõem o sistema. Os realistas tendem a perceber a interdependência como uma variável negativa, no sentido de que representa uma maior vulnerabilidade dos atores em relação ao sistema. Os pluralistas, majoritariamente liberais, tendem a ver a interdependência sob um prisma positivo, na medida em que fomenta a criação de relações recíprocas e coordenadas, inclusive estimulando a formação de arranjos cooperativos entre atores. Cf. VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**. New York, London: MacMillan, Collier, 1987, p. 209.
- <sup>4</sup> O conceito de densidade dinâmica remete a Durkheim e à diferenciação entre sociedade mecânica e orgânica. Waltz resgata o conceito durkheimiano em sua teoria de política internacional. A sociedade mecânica é aquela composta por múltiplos centros auto-suficientes, no sentido de fazerem por si mesmos o que os outros fazem. A similaridade entre as unidades transforma as interações e trocas em “meras relações de mutualismo”. Para Waltz, a sociedade mecânica corresponde à ordem anárquica do sistema internacional. A sociedade orgânica é marcada pela diferença entre suas unidades, pela promoção dos talentos e habilidades individuais que levam à divisão do trabalho. As interações são constantes e necessárias para o atendimento das demandas sociais. A transformação da sociedade mecânica em orgânica implica uma mudança de estrutura e, segundo Durkheim, essa passagem é feita pelo contato cada vez maior entre os indivíduos, o que gera efeitos de ação e reação recíprocos. A essa

Carolina Moulin Aguiar

- crescente interação, como força de mudança, denominamos densidade dinâmica. Waltz ressalta, contudo, que essa passagem não ocorre simplesmente porque se ampliou a interação entre as unidades, mas porque houve uma transformação das próprias unidades: elas deixam de ser similares, tornando-se diferentes. Cf. WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.
- <sup>5</sup> ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics**, *op. cit.*, p. 10.
- <sup>6</sup> LIPSCHUTZ, Ronnie. Reconstructing World Politics: the Emergence of Global Civil Society. **Millennium: Journal of International Relations**, v. 21, n. 3, 1992, p. 389-420.
- <sup>7</sup> Opinião diversa é apresentada em HELD, David; McGREW, Anthony et al. **Global Transformations: Politics, Economy and Culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999, p.49-58.
- <sup>8</sup> Surge aqui a idéia de “*people power*” vinculada à capacidade dos grupos sociais de atender cada vez mais e melhor às suas próprias demandas ou de, pelo menos, adquirir maior competência para a mobilização em prol dessas demandas. LIPSCHUTZ, Ronnie, *op. cit.*, p. 406.
- <sup>9</sup> *Ibid.*, p.408
- <sup>10</sup> A literatura menciona termos como *world culture* (John Boli e George Thomas), *global polity*, *world society* (Richard Falk).
- <sup>11</sup> FALK, Richard. Global Civil Society and the Democratic Prospect, In: HOLDEN, Barry (Ed.) **Global Democracy: Key Debates**. Florence, USA: Routledge, 1999, p.162-177.
- <sup>12</sup> WEISS, Thomas; GORDENKER, Leon (Ed.). **NGOs, the UN and Global Governance**. Boulder: Lynne Rienner, 1996.
- <sup>13</sup> BOLI, John; THOMAS, George. INGOS and the Organization of World Culture. In: BOLI, John; THOMAS, George (Ed.). **Constructing World Culture: International Non-Governmental Organizations since 1975**. Stanford: Stanford University Press, 1999, p.14.
- <sup>14</sup> *Ibid.*, p. 19.
- <sup>15</sup> Outras conferências realizadas na década de 90 que não serão objeto de análise deste trabalho: Cúpula Mundial sobre alimentação (1996), Conferência Global das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável de pequenas ilhas em desenvolvimento (1995), Conferência Internacional para a redução de desastres naturais (1994), entre outras.
- <sup>16</sup> A melhor definição de multilateralismo é a dada por Ruggie. O multilateralismo constitui uma forma de constituição de instituições internacionais e possui três propriedades: 1) indivisibilidade (funcionamento depende da integração das partes), 2) existência de princípios gerais de conduta e 3) reciprocidade difusa (as partes esperam obter benefícios da relação no longo prazo, associada à idéia de sombra do futuro e de não-imediatismo). O multilateralismo requer, portanto, um elevado grau de institucionalização. Cf. RUGGIE, John G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution, **International Organization**, v. 46, n. 3, 1992, p. 561-598. Ver também Caporaso (1992) e Zacher (1993).
- <sup>17</sup> Ver Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) – 2003. Cf. <http://hdr.undp.org/>. A fome aumentou no mundo, 24 países tiveram seus índices de desenvolvimento humano diminuídos (contra 3 na década de 80), a renda em 54 países em desenvolvimento diminuiu e 23% da população mundial ainda vive com menos de um dólar por dia. Há avanços, contudo: a China reduziu a pobreza pela metade e em Botsuana 89% das crianças estão matriculadas na escola. Dados sobre proteção ambiental, situação da mulher e da criança, situação de direitos humanos por país são encontrados nos *sites* das principais INGOS, como *Human Rights Watch*, Anistia Internacional, *Green Peace*, entre outras. Ainda, os *sites* das

Carolina Moulin Aguiar

- comissões e centros funcionais relativos a cada temática também divulgam informações. Vide Centro da ONU para Assentamentos Humanos (CEDAW), além de relatórios do secretário-geral e documentos do ECOSOC e da Assembléia Geral. Para referências pormenorizadas, ver SCHAUBMAN, Debbi. From PrepCom to Follow-Up: Researching the United Nations Conferences of the 1990s. In: SCHECHTER, Michael (Ed.) **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-Up**. New York: United Nations University Press, 2001, p. 233-275.
- 18 CLAUDE, Inis. **Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization**. 4. ed. New York: Random House, 1984.
- 19 Inis Claude menciona 30 reuniões ao longo do século, dentre as quais ressalta: Conferência de Paris (1856), Conferências de Londres (1871), Congresso de Berlim (1878 e 1884-1885) e a Conferência de Algecira (1906).
- 20 Claude cita a União Telegráfica Internacional de 1865, a União Postal Internacional de 1874 e outras agências que tratam de problemas essencialmente “não-políticos”. Embora a separação entre política e técnica seja problemática, porque presume a idéia de uma razão universal que abarca todas as questões e que é neutra, o importante é apreender que novos temas adentram a agenda internacional, em certa medida, por influência da redefinição do “doméstico” e da atuação dessas agências.
- 21 As cúpulas mundiais são conferências *ad hoc*, em que se reúnem chefes de Estado e de governo, e não somente delegados dos países e membros da sociedade civil. Usarei o termo de maneira intercambiável, atentando para essa distinção qualitativa no que tange aos membros participantes.
- 22 SCHECHTER, Michael, *op. cit.*, p. 6.
- 23 KOREMENOS, Barbara et al. The Rational Design of International Institutions, **International Organization**, v. 55, n. 4, 2001, p. 762.
- 24 WENDT, Alexander. Driving with the Rearview Mirror: on the Rational Science of Institutional Design, **International Organization**, v. 55, n. 4, 2001.
- 25 A Cúpula Mundial sobre a Criança é exceção, pois ocorreu durante a 45<sup>a</sup> reunião regular da Assembléia Geral na sede da ONU.
- 26 Weiss e Gordenker mostram que as INGOS foram totalmente excluídas das conferências de Haia e participavam só de modo informal na Liga das Nações. Cf. WEISS, Thomas; GORDENKER, Leon (Ed.). **NGOs, the UN and Global Governance**. Boulder: Lynne Rienner, 1996.
- 27 *Ibid*, p. 22.
- 28 ALVES, J. A. Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001, p. 97.
- 29 WEISS, Thomas; GORDENKER, *op. cit.*, p. 23.
- 30 ANTTI, Pentikäinen. Creating Global Governance: the Role of Non-Governmental Organizations in the United Nations. **Helsinki: Finnish UN Association, 2000**.
- 31 Vide resolução na íntegra: [http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution\\_1996\\_31/](http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/).
- 32 O Artigo 48 define que o *prepcom* terá 24 horas para se decidir, o que é bastante inusitado em uma resolução desse tipo.
- 33 WEISS, Thomas; GORDENKER, *op. cit.*, p. 23.
- 34 ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit.*, p. 99.
- 35 DIAS, Clarence J. The United Nations World Conference on Human Rights Evaluation, Monitoring and Review. In: SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 35.

Carolina Moulin Aguiar

- 36 CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia H. **The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- 37 WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- 38 SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 202.
- 39 Apud SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 204. Juan Somavía, embaixador e representante permanente do Chile junto à ONU. Foi representante especial do secretário-geral.
- 40 KOREMENOS, Barbara et al., *op. cit.*, p. 771.
- 41 ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit.*, p. 66-67.
- 42 SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 218.
- 43 CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia H, *op. cit.*, p. 251.
- 44 ONO, Masumi. From Consensus-Building to Implementation: The Follow-up to UN Global Conferences of the 1990's. In: SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 171.
- 45 ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit.*, p. 173.
- 46 COX, Robert; JACOBSON, Harold. The Framework for Inquiry. In: COX, Robert; JACOBSON, Harold. **The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization**. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 80.
- 47 ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit.*, p. 223
- 48 KOREMENOS, Barbara et al., *op. cit.*, p. 773.
- 49 FALK, Richard. Global Civil Society and the Democratic Prospect, In: HOLDEN, Barry (Ed.), *op. cit.*, p. 175.
- 50 **Kofi Annan Apud SCHECHTER, Michael (Ed.), *op. cit.*, p. 7.**
- 51 ALVES, J. A. Lindgren, *op. cit.*, Introdução.
- 52 Para Haas, aprendizado é *“the process by which consensual knowledge is used to specify causal relationships in new ways so that the result affects the content of public policy. Learning in and by an international organization implies that the organization’s members are induced to question earlier beliefs about the appropriateness of ends of action and to think about the selection of new ones, to revalue themselves”*. HAAS, Ernst. **When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Relations**. Berkeley: University of California Press, 1990, p.18.

## Referências bibliográficas

- ALVES, J. A. Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.
- ANTTI, Pentikäinen. **Creating Global Governance: the Role of Non-Governmental Organizations in the United Nations**. Helsinque: Finnish UN Association, 2000.
- BIGG, Tom. **NGOs and the United Nations System since the Rio Summit**, 1997. Cf. <http://globalpolicy.igc.org/ngos/ngo-un/gen/2000/1122.htm> (Acesso em 4/9/2005).
- BOLI, John; THOMAS, George. **INGOS and the Organization of World Culture**. In: BOLI, John; THOMAS, George (Ed.). **Constructing World Culture: International Non-Governmental Organizations since 1975**. Stanford: Stanford University Press, 1999, p.13-48.

Carolina Moulin Aguiar

- CAPORASO, James A. (1992). International Relations Theory and Multilateralism: the Search for Foundations, **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 599-632.
- CARTER, April. **Political Theory of Global Citizenship**. Florence, USA: Routledge, 2001, p. 147-176.
- CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia H. **The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- CLAUDE, Inis. **Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization**. 4. ed. New York: Random House, 1984.
- COX, Robert; JACOBSON, Harold. The Framework for Inquiry. In: COX, Robert; JACOBSON, Harold. **The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization**. New Haven: Yale University Press, 1973, p. 75-90.
- DIAS, Clarence J. The United Nations World Conference on Human Rights: Evaluation, Monitoring and Review. In: SCHECHTER, Michael (Ed.) **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up**. New York: United Nations University Press, 2001, p. 29-62.
- FALK, Richard. Global Civil Society and the Democratic Prospect, In: HOLDEN, Barry (Ed.) **Global Democracy: Key Debates**. Florence, USA: Routledge, 1999, p. 162-177.
- GLOBAL Policy Forum. **NGOs and the United Nations: Comments for the Report of the Secretary-General**, 1999. Cf.: <http://globalpolicy.igc.org/ngos/ngo-un/info/status.htm> (Acesso em 5/7/2005).
- HAAS, Ernst (1990). **When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Relations**. Berkeley: University of California Press, p. 17-49.
- HELD, David; McGREW, Anthony et al. **Global Transformations: Politics, Economy and Culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- JOLLY, Richard. Implementing Global Goals for Children: Lessons from UNICEF Experience. In: SCHECHTER, Michael (ed.) (2001). **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up**. New York: United Nations University Press, 2001, p. 10-28.
- KOREMENOS, Barbara et al. The Rational Design of International Institutions, **International Organization**, v. 55, n. 4, 2001, p. 761-799.
- LIPSCHUTZ, Ronnie. Reconstructing World Politics: the Emergence of Global Civil Society. **Millennium: Journal of International Relations**, v. 21, n. 3, 1992, p. 389-420.
- ONO, Masumi. From consensus-building to implementation: the follow-up to UN global conferences of the 1990's. In: SCHECHTER, Michael (Ed.). **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up**. New York: United Nations University Press, 2001, p.169-183.
- RICE, Andrew; RITCHIE, Cyril. Relationship between International Non-Governmental Organizations and the United Nations: a Research and Policy Paper, 1995: <http://www.uia.org/uiadocs/unngos.htm> (Acesso em 05/06/2005).
- ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.) **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora UnB, 2000. (tradução de Sérgio Bath)

Carolina Moulin Aguiar

- ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics: a Theory of Change and Continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- RUGGIE, John G. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, 1992, p. 561-598.
- SCHAUBMAN, Debbi. From PrepCom to Follow-Up: Researching the United Nations Conferences of the 1990s. In: SCHECHTER, Michael (Ed.) **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-Up**. New York: United Nations University Press, 2001, p. 233-275.
- SCHECHTER, Michael (Ed.). **United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-Up**. New York, United Nations University Press, 2001.
- TAVARES, Ricardo Neiva. **As organizações não-governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: IRB/Fundação Alexandre Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- TUSSIE, Diana & RIGGIROZZI, Maria Pia. Pressing ahead with New Procedures for Old Machinery: Global Governance and Civil Society. In: RITTBERGER, Volker. **Global Governance and the United Nations System**. New York, Tokyo: United Nations University Press, 2001, p. 158-180.
- VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**. New York, London: MacMillan, Collier, 1987.
- WALKER, R.B.J. Social Movements/World Politics. **Millennium: Journal of International Relations**, v. 23, n. 3, 1994, p. 669-700.
- WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.
- WEISS, Thomas; GORDENKER, Leon (Ed.). **NGOs, the UN and Global Governance**. Boulder: Lynne Rienner, 1996.
- WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. Driving with the Rearview Mirror: on the Rational Science of Institutional Design, **International Organization**, v. 55, n. 4, 2001, p. 1019-1049.
- ZACHER, Mark W. Multilateral Organizations and the Institution of Multilateralism: the Development of Regimes for Nonterrestrial Spaces. In: RUGGIE, John G. **Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of an Institutional Form**. New York: Columbia University Press, 1993, p. 399-439.