

Guerra na Ucrânia: ameaça à sobrevivência ou relevância das Nações Unidas?

Rubens Ricupero

Associação de Ex-Funcionários Públicos Internacionais para o Desenvolvimento (Greycells)

Segunda-feira, 9 de maio de 2022

A guerra na Ucrânia representa a mais séria ameaça à própria razão de ser das Nações Unidas em mais de três quartos de século de existência. Seu caráter único deriva de várias razões: trata-se de um tipo de crise que a ONU é estruturalmente impotente para tratar; é causada por uma das grandes potências nucleares; além de um dos principais países fundadores da ONU e membro permanente do Conselho de Segurança com direito de veto. O pior é que a agressão russa sinaliza a vontade de questionar radicalmente a arquitetura de segurança internacional da qual a ONU é um componente essencial.

O objetivo último da Organização das Nações Unidas foi o de evitar a repetição das duas guerras mundiais e garantir a paz internacional mediante um sistema de "segurança coletiva". O funcionamento do mecanismo foi baseado na suposição de que os países aliados vitoriosos na Segunda Guerra Mundial manteriam sua unidade de visão em relação à necessidade permanente da ordem que haviam criado. Se faltasse esse elemento, todo o sistema correria perigo.

Um corolário implícito dessa condição sine qua non de unidade era que, na sua ausência, a ONU se tornaria impotente para lidar com os conflitos entre os Estados Unidos e a União Soviética, as duas superpotências principalmente responsáveis pela sua criação. Essa infeliz situação logo se materializou à medida que a unidade entre os dois antigos aliados deu origem a um mundo dividido em dois blocos ideologicamente antagônicos. Desde o início, todos os episódios importantes da Guerra Fria - o bloqueio de Berlim, a construção do Muro de Berlim, a crise dos mísseis de Cuba de outubro de 1962 - foram exclusivamente conduzidos pelas duas superpotências, com a ONU desempenhando, na melhor das hipóteses, um papel complementar para registrar os resultados acordados.

Apesar da frustração do projeto original, os EUA e a União Soviética gradualmente produziram, para administrar sua competição, uma estrutura que conseguiu evitar um confronto direto entre ambos desde o final dos anos 1940 até a dissolução da URSS em 1991. Sua pedra angular não era mais a segurança coletiva, mas o reconhecimento tácito e o respeito pela área de influência de cada um dos blocos, uma versão do antiquado equilíbrio de poder. A lei não escrita que forneceu alguma estabilidade ao entendimento era que nenhum dos dois tentaria subverter a paridade estratégica entre os blocos e alcançar uma clara superioridade estratégica que ameaçaria a sobrevivência do outro lado.

Tal perigo tomou corpo na crise dos mísseis de Cuba, quando as duas superpotências quase se enfrentaram em um confronto nuclear direto na mais perigosa ameaça ao equilíbrio de terror da Guerra Fria. Mais uma vez sem nenhuma ação significativa de parte da ONU, o Armagedom foi evitado no último minuto por meio de negociações bilaterais, desta vez entre John Kennedy e Nikita Krushev. Essas

negociações diretas abriram caminho para um período de distensão que permitiu estabelecer o “telefone vermelho” para o contato direto entre os dois líderes, dando-se início à negociação de uma série de acordos sobre controle de armas nucleares. A rivalidade entre os dois Grandes continuou, registraram-se momentos de tensão entre eles, mas nunca mais se viveu episódio tão perigoso e grave como o da crise dos mísseis.

Dois aspectos significativos merecem atenção nesta fase. Primeiro, a Guerra Fria patenteou que o mecanismo de segurança coletiva era inútil no caso de desentendimentos entre as duas superpotências, mas não o eliminou por completo. A estrutura da Guerra Fria coexistiu em paralelo com a da segurança coletiva. Desde que as duas superpotências não entrassem em colisão, era possível usar o mecanismo de segurança coletiva, mesmo contra os interesses de outros membros permanentes do Conselho. Este foi o caso durante a Crise de Suez de 1956. O Reino Unido e a França vetaram uma ordem do Conselho de Segurança para cessar a operação militar. Entretanto, isso não impediu a Assembléia Geral da ONU, com o apoio dos EUA e da URSS, de estabelecer a primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) para assegurar e supervisionar a cessação das hostilidades. Essa medida foi baseada no precedente da Guerra da Coreia de 1950, *Uniting for Peace Resolution*.

Outros exemplos foram o processo de descolonização, a primeira Guerra do Golfo contra a invasão do Kuwait pelo Iraque, os numerosos casos de operações de manutenção da paz mais ou menos bem sucedidas.

Consequentemente, a ordem internacional existente consistia na articulação híbrida de dois sistemas paralelos, o equilíbrio de terror da Guerra Fria e o mecanismo de segurança coletiva da ONU. O primeiro era um acordo competitivo, o segundo, um acordo cooperativo. Estava muito longe do sonho original da Carta de São Francisco, mas de alguma forma ajudou a evitar uma terceira guerra mundial.

O segundo aspecto que é particularmente relevante para o nosso caso é que nenhuma das superpotências estava interessada em destruir a redistribuição de poder, território e esferas de influência que resultaram de sua vitória na Segunda Guerra Mundial. A União Soviética emergiu da guerra como o país mais temido e poderoso da Europa. Ela expandiu seu território em detrimento da Finlândia, Polônia, Alemanha, Romênia e outros, anexou os países bálticos, consolidou seu domínio sobre os estados do Leste Europeu e da maior parte da Europa Central.

Embora o medo do Exército Vermelho tenha impulsionado a criação da OTAN, a verdade é que nem Stalin nem seus sucessores se arriscaram a usar o poder militar para obter mais conquistas de expansão. A União Soviética interveio contra desafios ao seu domínio em áreas que desde Yalta já estavam incluídas em sua esfera de influência: Berlim Oriental e Alemanha Oriental, Hungria, Tchecoslováquia, Polônia. Mas ela se absteve de interferir fora de sua esfera, na Guerra Civil Grega, na Iugoslávia de Tito, na subversão da Áustria ocupada, na mudança do status de Berlim. Em suma, a União Soviética pode ter sido revolucionária em sua cruzada ideológica contra o capitalismo; certamente encorajou a subversão interna pelos partidos comunistas em todos os lugares, mas em relação à ordem internacional ela se comportou muito como uma potência do status quo.

Esta pode constituir a diferença crucial entre a atitude da União Soviética de então e a da Federação Russa de hoje. A URSS foi um país vitorioso, um grande poder satisfeito, confiante de que continuaria a aumentar seu poder até a inevitável vitória final sobre o capitalismo prometida pela interpretação marxista da História. A Rússia é, ao contrário, um país perdedor que se vê, nas palavras de Putin, como a vítima da "pior catástrofe geopolítica do século 20". Uma potência em declínio, uma vez descrita por Obama como "apenas uma potência regional, não global", insegura de si mesma, com um futuro problemático em termos de demografia decrescente e uma economia vulnerável dependente de commodities, a Rússia se sente certamente insatisfeita com o lugar secundário para o qual foi relegada na ordem internacional pela dissolução da URSS.

A única dúvida admissível sobre a insatisfação da Rússia com o atual sistema internacional diz respeito ao grau e à profundidade desse sentimento. É possível aplacar o ressentimento russo com concessões limitadas específicas, tais como a neutralização da Ucrânia? Ou os objetivos da política externa de Moscou são tais que exigiriam nada menos que a anulação da arquitetura de segurança estabelecida na Europa Oriental nos últimos trinta anos, ou seja, a expansão da OTAN com a incorporação dos antigos membros do Pacto de Varsóvia e os países bálticos, a liberdade de nações como a Ucrânia escolherem aderir à União Europeia?

A Rússia é definitivamente uma "potência revisionista" no que diz respeito à segurança internacional e às consequências territoriais da dissolução da URSS. Não há nada de criminoso ou sinistro em buscar uma revisão, uma correção, uma atualização das regras internacionais, em ser uma potência revisionista, ao contrário do que possa parecer do uso da expressão pelos comentaristas americanos. Melhorar o status quo tem sido a essência das ações dos países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais; a UNCTAD nasceu como uma tentativa de revisar o sistema comercial mundial. A Cúpula da ONU de Kofi Annan em setembro de 2005 foi o esforço mais ambicioso até aquela data para revisar e atualizar o sistema da ONU.

A grande questão, portanto, não é o revisionismo russo per se, mas se ele ainda pode assumir uma forma reformista e negociada aceitável para outras partes interessadas ou se já adquiriu caráter irrevogavelmente revolucionário que só pode ser satisfeito com a destruição do sistema internacional. Para entender o que está em jogo nessa alternativa, é necessário mostrar as diferenças de consequências de uma abordagem ou de outra.

Em seu *A World Restored Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*, (Boston: Houghton Mifflin Company, Introdução, pág. 1 a 3), Henry Kissinger descreve o que chama de "uma política externa revolucionária" nos seguintes termos:

"Sempre que existir um poder que considere a ordem internacional ...opressiva, as relações entre ele e outros poderes serão revolucionárias". Nesses casos, "não é o ajuste das diferenças dentro de um determinado sistema que estará em questão, mas o próprio sistema".

Continua com palavras que se encaixam estranhamente na atual posição russa (é incrível pensar que o livro foi escrito em 1954 como dissertação de doutorado de Kissinger na Universidade de Harvard):

"...a motivação do poder revolucionário pode muito bem ser defensiva; ela pode muito bem ser sincera em seus protestos de sentir-se ameaçada. Mas a característica distintiva de um poder revolucionário não é que ele se sinta ameaçado...., mas nada pode tranquilizá-lo. Somente a segurança absoluta - a neutralização do oponente - é considerada uma garantia suficiente, e assim o desejo de um poder por segurança absoluta significa insegurança absoluta para todos os outros... a essência de um poder revolucionário...(é que) ele está disposto, de fato ansioso, a levar seus princípios até sua conclusão final... porque em situações revolucionárias os sistemas em disputa estão menos preocupados com o ajuste das diferenças do que com a subversão das lealdades, a diplomacia é substituída ou pela guerra ou por uma corrida armamentista" (idem, ibidem).

Tendo em mente as observações de Kissinger, é difícil negar que existem nas ações de Putin alguns fortes elementos de uma política externa revolucionária. Isso é evidente não tanto no desejo declarado de reverter a expansão da OTAN e até mesmo a existência nacional ou a autonomia de países como a Ucrânia. O problema procede da vontade de Putin, se não da ansiedade de recorrer à força militar para alcançar as reformas que busca na arquitetura de segurança europeia. Não se trata de um ou dois incidentes isolados, mas de um padrão repetido de crescente escalada e destruição que começou com a intervenção militar contra a Geórgia em 2008, passou pela anexação da Crimeia e pelo fomento de movimentos secessionistas em duas províncias de Donbass em 2014, culminando agora com a invasão da Ucrânia na maior operação militar do tipo desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Os dois exemplos clássicos de política externa revolucionária dados por Kissinger são a política francesa durante a Revolução Francesa e as eras napoleônicas e, mais perto de nós, a política externa da Alemanha após o Tratado de Versalhes. A ofensiva alemã para destruir a arquitetura de segurança de Versalhes também seguiu uma sequência de passos crescentes: rearmamento contra as disposições do tratado, retirada da Liga das Nações, reocupação militar da Renânia, o Anschluss da Áustria, a anexação dos Sudetos após o Pacto de Munique, a invasão da Tchecoslováquia, a guerra contra a Polônia e o início da Segunda Guerra Mundial.

Naturalmente, não estou comparando a Alemanha nazista com a Rússia de Putin, dois países completamente diferentes em ideologia e orientação. Estou apenas chamando a atenção para a inegável semelhança dos métodos empregados por ambas as nações, às vezes até mesmo em detalhes do que os russos chamam de "maskirovka", medidas de camuflagem, negação e engano como na anexação da Crimeia e nas semanas anteriores à invasão da Ucrânia.

Na década de 1930, foi somente após uma sucessão de violações repetidas que finalmente se tornou óbvio que nenhuma quantidade de concessões específicas aplacaria Berlim, cujos objetivos só poderiam ser alcançados através da destruição do sistema internacional então em vigor. Está longe de ser claro, na minha opinião, que agora estamos enfrentando uma situação semelhante. Sobre a controversa questão de decidir se a versão russa do revisionismo pertence à categoria mais branda da política externa reformista ou à abordagem revolucionária mais intratável, os analistas internacionais se dividem em linhas que espelham de perto outra controvérsia. Refiro-me à vexata questão da responsabilidade dos EUA pelo alargamento da OTAN como o principal fator para a

emergência em Moscou de um líder como Putin e para a reorientação agressiva das atitudes russas em relação ao Ocidente.

Em 19 de abril de 2022, a revista *Foreign Affairs* realizou uma pesquisa pedindo a 61 importantes especialistas em relações internacionais para debater a seguinte declaração: "Prosseguir com o alargamento da OTAN após o fim da Guerra Fria foi um erro estratégico". Com diferentes níveis de confiança, o painel dividiu-se da seguinte forma: 19 discordaram fortemente; 18 discordaram; 3 foram neutros; 7 concordaram; 11 concordaram fortemente. Uma dispersão tão ampla de opiniões entre os melhores especialistas na matéria é uma indicação segura de que a controvérsia tem um futuro brilhante pela frente, agora e entre os futuros historiadores.

É digno de nota que os especialistas da Europa Oriental e políticos de países que foram membros forçados do bloco soviético ou anexados pela União Soviética discordam fortemente da declaração. Desprezar essa posição como decorrente de preconceito anti-russo pode parecer insensível às legítimas preocupações daqueles que estão geograficamente mais próximos da Rússia e historicamente foram vítimas do imperialismo russo até há apenas algumas décadas.

Independentemente do que se possa pensar a respeito, a agressão russa criou uma situação totalmente nova no terreno, aparentemente dando razão àqueles que favoreceram desde o início a ampliação da OTAN como um meio de proporcionar segurança aos países mais expostos. Uma indicação nesse sentido foi a decisão de países neutros como a Finlândia e a Suécia de aderir à OTAN.

Os favoráveis à opinião de que a expansão da OTAN foi um erro estratégico tendem também a pensar que o revisionismo russo pertence à tendência reformista mais branda. Eles também confiam que concessões adequadas poderiam eventualmente levar a um acordo satisfatório das reivindicações russas. Em contraste, os apoiadores da ampliação da OTAN receiam que Putin persiga um projeto revolucionário de recuperação, tanto quanto possível, da esfera de influência da União Soviética. Isso implicaria necessariamente a destruição total do sistema que garantiu a independência e a segurança dos países situados nessa área de influência.

Até agora, as realidades da guerra na Ucrânia não validaram completamente nenhuma das duas explicações, sugerindo talvez que a situação permanece fluida e capaz de evoluir em uma direção ou seu contrário. Os objetivos russos na guerra são um tanto confusos, parecendo variar de acordo com as chances de batalha, assim como variam as presumíveis condições mínimas de Putin para um acordo negociado razoável. Por outro lado, mesmo que Putin abrigue aspirações maximalistas revolucionárias, parece claro que ele não dispõe dos meios para alcançá-las. Independentemente das intenções subjetivas atribuídas a Moscou, os russos não possuem, exceto em termos de armamento nuclear autodestrutivo, a terrível eficácia da máquina de guerra alemã. Não é tanto uma questão de aspirações, mas de capacidades.

Muito, então, dependerá da sorte da guerra. Aqui, devemos lembrar a advertência de Clausewitz: "A guerra é o reino da incerteza; três quartos dos fatores nos quais se baseia a ação na guerra estão envoltos em uma névoa de maior ou menor incerteza". Entre as várias formas que a guerra pode tomar em termos de duração, atrocidade, destruição e

término, o pior seria uma espécie de escalada sonâmbula que levaria a uma terceira guerra mundial, uma reação exagerada indesejada que todos os lados têm tido o cuidado de evitar até agora. Deveria haver um esforço igual para evitar que a situação atual se transforme em uma nova encarnação irreversível da guerra fria. Essa tendência preocupante era anterior à guerra e foi acelerada por ela.

Seu endurecimento aprofundaria a divisão do mundo em dois blocos hostis: democracias representativas contra regimes autoritários, os EUA e o Ocidente contra a Rússia e a China. Isso atrasaria o livre fluxo de idéias, comunicações, comércio e contatos humanos. As relações internacionais se militarizariam, os gastos em armas e exércitos subiriam em espiral em detrimento da luta contra os perigos reais que ameaçam o planeta: aquecimento global, fome, pandemias, migrações, violações dos direitos humanos, a conquista da igualdade de gênero, a eliminação da pobreza e do subdesenvolvimento. É porque não desejam ser arrastados para esse tipo de inversão de prioridades humanas que alguns países em desenvolvimento representativos vêm adotando na ONU uma atitude de condenar a agressão sem aceitar alinhamentos automáticos com blocos.

É o momento agora de voltar ao tema central e afirmar: a guerra na Ucrânia é inegavelmente um desafio para a ONU, mas não da forma como é comumente assumida. A ONU nunca poderia ter evitado ou detido a guerra simplesmente porque nunca teve o poder para fazê-lo. A responsabilidade por essa impotência corresponde diretamente aos Cinco Grandes que insistiram em proteger sua soberania e interesses nacionais com o direito de veto, o "pecado original" incurável da Carta. Harry Truman escreveu em suas memórias: "... sem tal veto, nenhum acordo teria passado no Senado." Esta era a situação na época e esta, ainda pior, continua a ser a situação hoje em dia. Como Immanuel Kant escreveu: "Da madeira torta como aquela da qual foi feito o homem, nada pode ser construído inteiramente reto".

A frustração das pessoas com as falhas da ONU, pelo menos em casos como o atual, deriva do que a ONU deveria ter sido, a ONU ideal, não o que ela realmente é, a verdadeira ONU, o que ela se tornou como resultado do projeto deliberado das grandes potências. Ao insistir em acordo unânime entre elas, os Cinco Grandes incapacitaram a ONU, tornando-a imprópria para a sublime tarefa de garantir a paz, a segurança e o Estado de Direito no mundo.

Entretanto, o que o poder dos Grandes não poderia dar à Organização nem tirar dela é legitimidade, autoridade moral. A legitimidade só pode emanar do livre e contínuo consentimento e apoio da maioria da comunidade internacional, em outros termos do povo, como em qualquer democracia. Esta é a principal diferença entre a ONU e sua infeliz antecessora, a Liga das Nações, que sofreu, desde sua fundação, de um agudo déficit de universalidade e representatividade devido à ausência dos Estados Unidos, da União Soviética (até 1934), da Alemanha (até 1926) e da maioria dos países do mundo ainda dominados pelas potências coloniais.

Naqueles dias, os países se retiravam da Liga sem pensar duas vezes, como o Japão e a Alemanha em 1933, a Itália em 1937 (a União Soviética foi o único país a ser expulso em 1939, por causa da agressão contra a Finlândia). Na época do início da 2ª Guerra Mundial, dezesseis países já haviam saído voluntariamente. Em contraste, nenhum país jamais sonhou em deixar a ONU, cujos membros cobrem todo o planeta.

Em quase 77 anos, três gerações humanas sucessivas foram poupadas do flagelo de uma nova guerra mundial e nem uma única vez um explosivo nuclear foi usado novamente contra populações civis depois de Nagasaki e Hiroshima. O sistema da ONU foi bastante flexível para acomodar grandes mudanças que em tempos antigos provavelmente desencadeariam uma guerra generalizada: a ascensão da China comunista e sua aceitação como membro permanente do Conselho de Segurança; o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética; o processo de descolonização; o fim do apartheid na África do Sul. A ONU pode não ter sido o único ou o principal fator por trás de cada uma dessas mudanças, mas certamente forneceu a estrutura multilateral para o seu desenvolvimento pacífico.

No espaço político que foi deixado à ONU, as realizações da Organização em relação à Ucrânia estão longe de ser decisivas, mas não devem ser descartadas como irrelevantes: a decisão do Tribunal Internacional de Justiça de Haia por 13 votos contra dois, pedindo à Rússia que suspenda imediatamente seus ataques e cesse todas as operações militares; duas resoluções da Assembléia Geral deplorando a invasão, adotadas por majorias muito expressivas; duas resoluções do Conselho de Segurança, uma delas vetada pela Rússia, a mais recente, adotada por unanimidade, expressando profunda preocupação com a manutenção da paz e da segurança na Ucrânia e lembrando a obrigação de resolver disputas internacionais por meios pacíficos. O Conselho também expressou forte apoio aos esforços do Secretário-Geral na busca de uma solução pacífica para o conflito e em assegurar a evacuação de centenas de civis presos em Mariupol.

O que essas realizações têm em comum e trazem à luz é que a ONU é uma fonte única de legitimidade internacional e de autoridade moral nos assuntos mundiais. É algo que somente a ONU pode fornecer e nenhum país, por mais poderoso que seja, pode prescindir disso. Quando em 2003 os EUA invadiram ilegalmente o Iraque, em uma flagrante violação da Carta da ONU, mencionada por Putin como um precedente, não demorou muito para que Washington voltasse ao Conselho de Segurança em busca da legitimidade e autoridade legal para tentar administrar o caos que haviam criado.

Em conclusão, apesar da guerra, a ONU continuará sendo a "organização indispensável" no mundo porque nada pode substituir seu papel único como fonte de legitimidade moral e legal em assuntos internacionais. Ela se apresenta como o maior obstáculo contra as forças que querem levar o mundo de volta à era sem lei da competição pelo poder nu e cru que quase levou à destruição da civilização humana em duas guerras mundiais bárbaras. Portanto, Dag Hammarskjöld estava certo quando ele nos lembrou que "as Nações Unidas não foram criadas para nos levar ao paraíso, mas para nos salvar do inferno".