REFORMA DA ONU

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais

Diretor Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - IV CNPEPI
"O Brasil no mundo que vem aí"

Reforma da ONU

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2009

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2010

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Luiza Castello Branco Pereira da Silva
Pablo de Rezende Saturnino Braga

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

C758c Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (4. : 2009 : Rio de Janeiro)
IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem aí. – Brasília : FUNAG, 2010.
304p. : il.

Seminário sobre a reforma da ONU, Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2009.

ISBN: 978.85.7631.279-6

1. Direito internacional. 2. ONU - Reforma. I. Título.

CDU:327(042.3)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Breves Considerações Sobre Reforma da ONU, 7
Embaixador João Clemente Baena Soares

A reforma da ONU: a Comissão de Construção da Paz e ampliação do Conselho de Segurança, 27
Embaixador Piragibe dos Santos Tarragô

Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas, 43
Embaixador Ronaldo Sardenberg

Esforços de Desarmamento nas Nações Unidas: um legado de permanência e mudança, 63
Embaixador Sérgio Duarte

A Reforma das Nações Unidas, 81
Embaixadora Maria Luiza Viotti

O desafio da reforma da ONU, 99
Professor Doutor Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros

A Organização das Nações Unidas no Quadro da Futura Sociedade Política Mundial, 113
Professor Doutor Fábio Konder Comparato

Reforma da ONU, pós-Kelsen, 143
Professor Doutor Paulo Borba Casella

Reforma da Organização das Nações Unidas: Perspectivas & Proposições a Partir do Direito Internacional, 211
Professor Doutor Wagner Menezes

Notas sobre a Reforma da ONU e o Brasil, 269
Professora Doutora Maria Regina Soares de Lima

Breves Considerações Sobre Reforma da ONU

João Clemente Baena Soares

I

O tema de nosso encontro é lugar comum. Motiva estudos, pesquisas, seminários, mesas redondas, monografias, trabalhos de mestrado, teses de doutorado, noticiário. Estimula a manifestação de políticos, diplomatas, acadêmicos, jornalistas e até mesmo de muitos que tem pouco a dizer.

Quase sempre vem acompanhado de pessimismo e desesperança no diagnóstico e na terapêutica. Mas sua legitimidade e urgência justificam lugar prioritário em agenda internacional com um mínimo de seriedade.

Não se discute, por evidente, que os tempos são outros, as circunstâncias mudaram, novos atores surgiram. É como agora vivemos, após mais de 60 anos da criação da ONU, pela Carta assinada no dia 26 de junho de 1945, na cidade de São Francisco, e em vigor desde 24 de outubro do mesmo ano.

Diz o Preâmbulo da Carta que os povos das Nações Unidas – decididos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, a criar condições para manter a justiça e o respeito às obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional, a promover o progresso social dentro de um conceito mais amplo de liberdade – por seus representantes, resolveram instituir uma organização internacional que denominam Nações Unidas.

Nobres objetivos. Os signatários falam em nome dos povos, muitos dos quais não tinham como se manifestar naquele momento; estavam sob domínio colonial. E foi justamente pelos esforços da nova organização que puderam acelerar o processo de independência e construir seus Estados soberanos.

A descolonização não terá sido a menor das realizações da ONU. Embora não haja transformado "os canhões em arados", a ONU construiu inventário positivo, na aceitação do conceito de desenvolvimento e o cuidado com seus aspectos sociais, na defesa e promoção dos direitos humanos e na sua permanência como tribuna universal, sua vitória mais enfática.

Se falamos de reforma é porque admitimos que o ente analisado é útil. Importa sua preservação. Do contrário, nos engajaríamos em causa vã. A ONU preenche espaço necessário e próprio no sistema internacional. Com a "família das Nações Unidas", abriga campos que vão além do político e oferecem-se à cooperação nas áreas da saúde, correios, trabalho, telecomunicações, finanças, turismo, propriedade intelectual, agricultura, educação, segurança aérea, meteorologia, energia nuclear, infância, comércio, desenvolvimento, população, meio ambiente, refugiados, habitat, alimentação, e outras cobertas por acordos específicos, fundos e programas.

As agências, por especializadas, ou técnicas, não escapam a considerações políticas. Sempre que se reúnem representantes ou delegados de Governos, os encontros têm inegável conteúdo político. Não existem temas essencialmente técnicos, nessas ocasiões.

Pediriam reforma tais entidades? As que tratam de finanças como Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, sem dúvida; outras, conforme seus objetivos, organização e recursos reclamariam correções. Não é esta, porém, a área de nosso cuidado.

Tratamos do organismo que se define e disciplina na Carta de 1945. São 192 Estados-membros (o mais recente, Montenegro). Significa que mais de dois terços não participaram dos debates que levaram ao texto constitutivo, um tratado por outros redigidos e votado. Coube-lhes apenas aderir. Nesse período, da origem à atualidade, alguns Estados se fragmentaram, outros mudaram a natureza dos seus Governos.

Eis que muitos aguardam oportunidade de influir ativamente no organismo que integram. Mais uma razão a agregar-se àquelas definidas pelas novas circunstâncias do sistema internacional, e que recomendariam reforma.

Os artigos 108 e 109 da Carta determinam os meios e as condições para emendas. Como se sabe, a Carta foi emendada algumas vezes. A primeira,

em 1965, modificou os artigos 23, 27 e 61. Aumentou o número de membros do Conselho de Segurança de 11 para 15, sendo dez eleitos, não permanentes (artigo 23). A emenda ao artigo 27 é consequência da anterior. Refere-se a questões de procedimento, que exigem o voto afirmativo de nove membros, e a questões substantivas, que exigem o voto afirmativo de nove membros, incluídos, porém, os votos de todos os membros permanentes (o veto permanece).

A emenda ao artigo 61 ampliou o número de membros do Conselho Econômico e Social, em 1965, de 18 para 27. Mais adiante, em 1973, novo aumento, de 27 para 54.

O artigo 109 também se modificou, para ajustar, em seu parágrafo 1º, o número de votos necessários, no Conselho de Segurança, para convocar uma Conferência Geral dos Estados-membros com o propósito de rever a Carta: voto afirmativo de nove membros quaisquer do Conselho (antes eram sete).

São, portanto, medidas inevitáveis diante do aumento do número de Estados-membros. Refletem a aritmética do voto. Evitam modificações de substância. Não se contemplou revisão mais ampla do artigo 27, para nele incorporar a prática da abstenção, iniciada pela União Soviética, na chamada questão espanhola, e seguida pelos Estados Unidos da América, na questão grega, e pelo Reino Unido, na questão indonésia. A Carta prevê apenas a hipótese de abstenção de um membro permanente, quando este for parte em uma controvérsia, sob exame do Conselho, dentro do Capitulo VI (solução pacifica de controvérsias).

Jamais foi convocada a Conferência Geral com a finalidade de rever a Carta, mesmo que o processo decisório prescindisse do veto. Passaram-se os dez anos de prazo. Que aconteceu na prática? A Assembleia Geral, em 1955, decidiu que a Conferência se realizaria quando o momento fosse oportuno (esse momento oportuno até hoje não chegou), e criou uma Comissão Plenária para ouvir os Estados-membros e examinar a questão da data. Continua a reunir-se a Comissão, os Estados-membros a sugerir alterações, o tempo a passar e o artigo 109 a não se cumprir.

Os Estados-membros sequer corrigem dispositivos obsoletos, anacrônicos ou superados:

• os artigos 53 e 107 mencionam “Estados inimigos”, aqueles que enfrentaram os países aliados na Segunda Guerra Mundial. São todos eles

Estados-membros da ONU, a Itália e o Japão desde 1955 e 1956, as Alemanhas desde 1973 e, quando unificadas na Republica Federal, desde 1990;

• o Conselho de Tutela cumpriu papel importante na eliminação do colonialismo, e os resquícios existentes não justificam tutela. O Capitulo XIII, portanto, perdeu a razão de ser. E também se esvaziaram os Capítulos XI (Declaração relativa a Territórios sem Governo próprio) e XII (Sistema Internacional de Tutela).

• o artigo 47 menciona a Comissão de Estado Maior, com referência também nos artigos 45 e 46. Compõe-se dos Chefes de Estados Maior dos membros permanentes do Conselho de Segurança e é responsável pela direção estratégica das forças armadas postas à disposição do mesmo Conselho. Superada pelos acontecimentos, não tem mais função. Mantém-se, entretanto. Por inércia?

A Carta foi alterada em duas ocasiões, fora dos trâmites nela previstos.

O artigo 23 determina que o Conselho de Segurança compreende 15 Estados-membros sendo que "a República da China, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha da Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes". Não é mais assim. Houve dois ajustes para responder às realidades políticas. Pela resolução 2758 (XXVI), a Assembleia Geral, em 1971, decidiu, em maioria simples, "restaurar todos os direitos da República Popular da China e reconhecer os representantes de seu Governo como os únicos representantes legítimos da China na ONU". A Assembleia Geral admitiu um fato e deu-lhe consequência jurídica.

Em 1991, o Governo russo informou o Secretário-Geral de que o lugar da União Soviética no Conselho de Segurança, e outros órgãos da ONU, seria ocupado pela Federação Russa, como Estado sucessor, com o apoio dos 11 Estados da Comunidade de Estados Independentes. Tal procedimento não despertou reação negativa, da parte dos Estados-membros. No entanto, tratou-se da admissão de um novo Estado como membro permanente do Conselho de Segurança, sem que se obedecessem aos procedimentos da Carta para esse efeito (o artigo 4º prevê decisão da Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança). Não foi o reconhecimento de credenciais do Governo de um Estado, com rejeição das credenciais assinadas pelo Governo anterior. Há pelo menos matéria para

debate na substituição de um membro permanente do Conselho sem emenda à Carta, apenas com apoio de 11 Estados oriundos da fragmentação da União Soviética, e aceitação tácita dos demais.

Uma das atividades mais intensas das Nações Unidas, sua presença física em numerosos países, aquilo que os cidadãos de diferentes regiões do mundo entendem por ONU, são os capacetes e boinas azuis das operações de paz.

Desde 1948, mais de 60 operações foram desenvolvidas, com custo aproximado de 5 bilhões de dólares e o envolvimento de mais de um milhão de militares e civis. Há uma Comissão especial para operações de paz, e no Secretariado um departamento para a matéria. Onde estão disciplinadas estas operações? Em que artigo da Carta?

Alega-se o artigo 43, do Capítulo VII quando declara que todos os Estados-membros se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança as forças armadas necessárias para manutenção da paz e da segurança internacionais.

O artigo invocado é base precária para justificar e cobrir todas as operações de paz. Na sua origem, compunham-se elas de observadores (desde 1947, na Palestina e 1948 na Caxemira). Em seguida, vieram contingentes interpostos entre beligerantes para assegurar o cumprimento de acordos de cessar-fogo e em alguns casos ajuda humanitária. De operações de manutenção, passaram a operações de restabelecimento da paz, de imposição da paz e reconstrução da paz. Atualmente, há 120 mil militares, policiais e civis, em 18 operações de paz.

O citado artigo 43 menciona paz e segurança internacionais. Agora, porém, as operações desenvolvem-se também em casos de conflitos internos. Houve evolução que pressiona por disciplina jurídica na Carta.

A preocupação com essas operações permeia deliberações dos Estados, relatórios do Secretário-Geral, atividades do Secretariado. Entre todos, o documento mais destacado é o relatório do Grupo Sobre Operações de Paz das Nações Unidas, presidido pelo Embaixador Lakhdar Brahimi, de 2000. Os pormenores de análise, as propostas de medidas abrangentes para aumento da eficácia e para a melhora da capacidade de resposta rápida, a mobilização para financiamento recebem tratamento exaustivo. Nenhuma inquietação jurídica maior nele transparece.

A delegação ou endosso pelo Conselho de Segurança do uso da força, em situações de conflito internacional ou interno, por parte de um pacto militar

(OTAN), um país ou grupo de países contribui para complicar uma situação que pede urgente norma jurídica.

Se de uma parte vemos que a Carta foi modificada, de outra parte observamos que a mais vigorosa atividade da ONU pelo volume, presença, mobilização de homens e recursos, consequência na vida dos povos envolvidos, passa ao largo da Carta. Parece haver temor de desequilibrar uma estrutura política construída no texto constitutivo, caso se decida por mudança, com sua revisão, o que é um equívoco. A estrutura já está desequilibrada e clama por conserto. A Carta deve refletir as esperança de hoje e não o medo de 1945, ouvi certa vez.

II

Desde o início de seu mandato, o Secretário-Geral Kofi Annan abriu caminho para reforma.

Em 1997, apresentou à Assembleia Geral o documento "Renovação das Nações Unidas: um programa de reformas". A proximidade da data mágica do início do novo século acrescentou urgência aos seus propósitos. Esse documento traz diagnóstico interno de gestão, enumera providências administrativas para aprimorar o desempenho do Secretariado, dar-lhe maior agilidade e empenho, poupar e usar com melhor critério os recursos financeiros disponíveis. A execução de parte das medidas fez-se com a autoridade do Secretário-Geral; outra parte, por ação da Assembleia Geral que aprovou o programa proposto.

O novo século foi saudado pela reunião de Cúpula do Milênio, da qual participaram 147 chefes de Estado e de Governo. O seu produto, a Declaração do Milênio, recebida com grande entusiasmo, deu novo e expressivo alento aos propósitos de mudança. No seu zelo pelas reformas, Annan procurou engajar especialistas independentes para trazer-lhe e, por seu intermédio, aos Estados-membros, ideias, propostas e sugestões.

Ressalto os seguintes trabalhos: relatório Brahimi a respeito das operações de paz, 2000; relatório Sachs, investimento e desenvolvimento, "o Projeto do Milênio", 2000; relatório Cardoso, "Nós, os povos; a sociedade civil, as Nações Unidas e a governança global", 2004; relatório do Painel de Alto Nível Sobre Ameaças Desafios e Mudanças "Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum", 2004. Permito-me curta notícia deste último, não só porque participei do grupo dos 16 (lista anexa), mas também (e principalmente) por considerá-lo bom documento de propostas para mudanças.

Foi intenso nosso ritmo de trabalho, com reuniões, entrevistas, seminários, consultas a acadêmicos, políticos, organizações da sociedade civil. Teve o grupo à sua disposição todo o patrimônio de estudos, pesquisas, análise e documentação acumulada nas Nações Unidas. Os Governos contribuíram com sugestões, conselhos e memorandos de posição, em encontros regionais e consultas temáticas. O grupo recebeu apoio de uma assessoria chefiada pelo professor Stephen Stedman, da Universidade de Stanford e composta por peritos de diferentes nacionalidades (nenhum latino-americano). Cabia-lhes redigir o rascunho dos textos a serem debatidos e reorganizá-los à luz das decisões do grupo, sempre tomadas por consenso.

Em sua carta de encaminhamento do relatório ao Secretário-Geral, o presidente do grupo, Anand Panyarachun, ex-Primeiro-Ministro da Tailândia, reconheceu que "os membros do Painel podem não estar de completo acordo com cada pormenor e ponto específico do Relatório, mas todos endossam o documento e, na generalidade, concordam as conclusões".

Para chegar às 129 páginas e 101 recomendações do Relatório, o Painel realizou sessões plenárias a cada dois meses, por um ano, prazo apertado para tarefa de tal dimensão.

Como determinado em seu mandato, o Painel examinou as ameaças globais, analisou os desafios futuros à paz e à segurança internacionais, identificou a contribuição que a ação coletiva pode trazer no enfrentamento desses desafios. Além disso, recomendou medidas práticas para a ação coletiva eficaz, as mudanças necessárias para assegurar tal ação coletiva, entendida a área de paz e segurança em termos amplos.

Quais as ameaças? O Painel lista seis categorias:

- as de caráter econômico e social, pobreza, doenças infecciosas, degradação ambiental;
- os conflitos entre Estados;
- os conflitos internos, guerra civil, genocídio e outras atrocidades de larga escala;
- as armas de destruição em massa;
- terrorismo;
- crime organizado.

São interdependentes e transfronteiriças; não se pode combatê-las, com êxito, isoladamente. Com este pensamento, consolida-se evolução conceitual

de grande relevância, que atende à realidade do mundo contemporâneo. Por exemplo, a epidemia de HIV/Aids na África é questão a ser considerada por todos, mesmo fora daquele continente. Não existem tragédias nacionais confinadas; nessa definição estreita, não cabem mais a violência, o genocídio, e as guerras civis.

A geografia, o poder, a situação econômica conformam a compreensão da segurança, parece certo. Mas talvez seja essa menos uma questão de fundo que de ênfase. O Painel repele a ideia de que as ameaças sejam identificas por um só Estado, ou um grupo de Estados, com respostas unilaterais de prevenção ou correção.

A pobreza, tema central das preocupações com desenvolvimento econômico e social, também é questão de segurança. Para sua erradicação o Painel convoca os Estados-membros e recomenda aos doadores renovar seus compromissos para atingir o objetivo (velho de muitos decênios) de destinar 0,7% do seu PIB a essa tarefa.

No relativo ao meio ambiente, a recomendação é apoiar o desenvolvimento de fontes renováveis de energia e reduzir subsídios para os combustíveis fósseis. E de considerar, para anulá-lo, o hiato entre as promessas de Quioto e seu desempenho.

Se houve redução do número de conflitos entre Estados, as controvérsias regionais ainda existentes podem agravar-se. Às Nações Unidas toca estimular o uso dos instrumentos de solução pacífica de controvérsias, como a mediação, conciliação, arbitragem, bons ofícios, conforme o Capítulo VI da Carta.

Quanto aos conflitos intra-Estados, guerra civil, genocídio, violência indiscriminada, o Painel indica: uso pelo Conselho de Segurança de sua faculdade de encaminhar ao Tribunal Penal Internacional casos de alegados crimes de guerra e crimes contra a humanidade conforme o disposto no Estatuto de Roma, criação de mecanismos de proteção dos direitos das minorias e de Governos democraticamente eleitos (com a experiência de organismos regionais na matéria, ver a OEA).

A quarta categoria de ameaças levou o Painel a propor que os Estados nuclearmente armados retomem os esforços de desarmamento, no cumprimento dos compromissos assumidos no artigo VI do Tratado de Não Proliferação Nuclear, como principal medida.

No capítulo nuclear, deixei de acompanhar duas recomendações, afastando-me do consenso. Foram elas:

• solicitar aos Estados o início e a conclusão, com brevidade, de negociações que habilitem a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) a atuar como fiadora do suprimento de material físsil a usuários civis, por parte de supridores, por ela autorizados e a preços de mercado;

• solicitar aos Estados que, enquanto negociem, instituam, por ato voluntário, moratória de duração limitada (dez ou quinze anos) na construção de instalações de enriquecimento ou reprocessamento; como contrapartida, teriam assegurado o suprimento de material físsil pelos fornecedores atuais (quatro ou cinco) a preços de mercado. As duas complementam-se.

Para não quebrar o consenso no conjunto do Relatório, o que significaria anular o enorme esforço feito, decidi enviar cartas ao Secretário-Geral Kofi Annan e ao Diretor-Geral da Agência de Viena, Mohamed El-Baradei, com minhas razões. Discordei por considerar inviável o papel atribuído à Agência de fiadora do cumprimento de contratos comerciais de uma empresa com um Governo. A moratória, segundo ponto, afetaria na prática o direito aos usos pacíficos da tecnologia nuclear, o progresso cientifico e tecnológico, e beneficiaria os interesses comerciais de algumas empresas fornecedoras de material físsil, todas elas, como de esperar, de países industrializados.

Não pretendo examinar todas as recomendações, nem isso estaria no propósito deste diálogo. Trarei, porém, a questão do terrorismo, e dedicarei alguns parágrafos ao Conselho de Segurança, no relato das mudanças propostas pelo Painel.

O terrorismo não é fenômeno novo na vida dos povos. Tem assumido, contudo, nos nossos dias, métodos mais brutais em suas ações de destruição. Agride valores que inspiram e orientam as Nações Unidas. Floresce em ambientes de humilhação, pobreza, opressão política, conflitos regionais, ocupação estrangeira, intolerância, abusos contra pessoas, desespero. Beneficia-se da debilidade de Estados.

O Painel dedicou demorada reflexão a este desafio, porque demanda evidentes medidas de segurança, e por serem as ações de combate, enfaticamente policiais e militares, limitadoras de conquistas em matéria de direitos humanos, políticos e civis.

Há definições de terrorismo acumuladas, sem que nenhuma se imponha à irrestrita aceitação geral. O Painel por sua vez trouxe contribuição, ao assim descrever o terrorismo:

"*Além das já especificadas nas convenções existentes sobre aspectos do terrorismo, nas Convenções de Genebra e na resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança, qualquer ação cujo propósito seja causar a morte ou ferimentos sérios a civis ou não combatentes, quando o objetivo de tal ação, pela natureza ou pelo contexto seja intimidar a população ou compelir um Governo ou organização internacional a atuar ou abster-se de atuar de determinada maneira*".

O Painel não omitiu referência ao terrorismo do Estado. O uso da força contra civis está condenado nas Convenções de Genebra e seus protocolos. Em escala suficientemente grave, constitui crime de guerra ou crime contra a humanidade.

O Painel insta os Estados a assinar e ratificar as 12 Convenções internacionais contra o terrorismo e aderir às oito recomendações especiais sobre financiamento do terrorismo e lavagem de dinheiro. A responsabilidade é de todos e, ao reconhecê-lo, o Painel pede convenção abrangente negociada na Assembleia Geral.

Na estratégia recomendada, caberiam, como medidas para reverter as causas facilitadoras do terrorismo, a promoção dos direitos sociais e políticos, do império da lei e da democracia, o combate ao crime organizado, a redução da pobreza e do desemprego, o fim de ocupações e a atenção às injustiças e aos agravos políticos. Não parece original. Sua aceitação coletiva, contudo, e sua efetivação trariam novo e revigorante fôlego às medidas contraterroristas.

O Relatório expõe, em sua terceira parte, uma das questões centrais, a segurança coletiva e o emprego da força, ou seja, o Capítulo VII da Carta.

O Painel não favorece nova redação ou reinterpretação do artigo 51, o direito à legitima defesa individual ou coletiva, nem para ampliá-lo na admissão de hipótese de legítima defesa preventiva, nem para restringi-la. Recorda que a reação de legítima defesa dentro do disposto no artigo 51 deve ser levada ao imediato conhecimento no Conselho de Segurança.

Ao admitir o emprego da força pelo Conselho, o Painel rejeita decisão discricionária e recomenda o respeito a critérios básicos de legitimidade para a autorização ou endosso do seu uso:

• gravidade da ameaça; é suficientemente clara para justificar o uso da força militar?

• propósito correto; é prioritariamente o de prevenir ou impedir a ameaça?

• esgotaram-se todas as opções não militares?

• proporcionalidade dos meios; a escala, intensidade e duração da ação militar proposta respeita o mínimo necessário?

• avaliação das consequências; seriam elas piores do que os resultados da inação?

O Painel, assim, procurou estabelecer critérios em uma das mais controversas matérias que enfrentou, o emprego da força. Avançou com discernimento

III

O mandato do Painel pedia recomendar as mudanças necessárias para assegurar a eficaz ação coletiva, incluída, não a ela limitada, a revisão dos principais órgãos das Nações Unidas. Criou-se, na opinião pública, a percepção de que era o Painel da reforma da ONU. Que fez o Painel? Analisou carências, debilidades, falhas, registrou virtudes, acertos, conquistas dos diferentes órgãos previstos na Carta. Procurou harmonizar princípios e realidades do poder. Em suas conclusões, considerou que:

• a Assembleia Geral deveria evitar o congestionamento de sua agenda, simplificá-la, aliviando sua carga temática para refletir os principais reptos contemporâneos, de interesse imediato para a comunidade internacional; melhorar o texto de suas resoluções, evitando reiterações vagas de consequência, ou projetos obscuros e inaplicáveis, aperfeiçoar mecanismo para diálogo com a sociedade civil;

• o Conselho Econômico e Social, cuja extinção alguns membros chegaram a sugerir, pode constituir um "foro de cooperação para o desenvolvimento", aberto e transparente, trazer liderança normativa e capacidade analítica aos temas econômicos e sociais e, para isso, deve expurgar sua agenda de questões administrativas; por meio de uma Comissão Especial sobre aspectos sociais e econômicos das ameaças à segurança coletiva, fortalecer a cooperação com o Conselho de Segurança;

• Comissão de Construção da Paz. Proposta inovadora. Sua função seria identificar países em risco de colapso, assisti-los para impedir o

agravamento de situações adversas; apóia-los na transição do conflito para o pós-conflito. Criada pelo Conselho de Segurança e pela Assembleia Geral, em 2005;

• Secretariado. Apoio ao Secretário-Geral na habilitação de um corpo de funcionários, profissional e competente.

O Painel considerou a ampliação do Conselho de Segurança uma necessidade. Reconheceu que o processo decisório deveria incorporar mais países representativos com especial atenção aos países em desenvolvimento.

Os debates foram vigorosos; não chegaram a conclusão que permitisse apresentar proposta única. O Painel levou ao Secretário-Geral duas posições:

• Modelo A: cria seis assentos permanentes, sem veto, e três assentos não permanentes, eletivos para mandato de dois anos.

• Modelo B: não cria assentos permanentes, mas estabelece nova categoria de oito membros com mandato de quatro anos renovável e um de dois anos, não renovável.

Ambos fixam em vinte e quatro o número de membros de Conselho.

Manifestei-me a favor do modelo A.

Para a distribuição geográfica dos assentos no Conselho apresentou-se critério, pelo menos esdrúxulo, não aprovado devido à discordância dos dois membros latino-americanos do Painel, de Enrique Iglesias e minha. Seriam criadas novas "áreas regionais", África, Ásia e Pacífico, Europa e Américas. Esta última juntaria os Estados Unidos e o Canadá ao atual Grupo latinoamericano e do Caribe. A isto nos opusemos. Preferimos manter o arranjo vigente.

O Painel não viu condições práticas, nem políticas, para extinguir, mudar ou expandir o veto (o membro russo, Evgeny Primakov, advertiu-nos que tocar no veto era destruir as Nações Unidas). O Painel reconheceu, porém, o seu caráter anacrônico e propôs que seu uso se limitasse a matérias vitais, restringida a tendência à prodigalidade. Foi sugerido um sistema de "voto indicativo", manifestação pública da posição de cada membro do Conselho em determinada matéria. O voto negativo não teria efeito de veto, nem o resultado final adquiriria força jurídica. Mas haveria maior exposição, transparência para cobrança de responsabilidades. O processo formal continuaria inalterado.

IV

Kofi Annan apresentou aos Estados-membros, em 2005, o relatório intitulado "Dentro de uma Liberdade Mais Ampla. Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para todos". Além de sua experiência de oito anos (naquele momento), valeu-se do trabalho do Painel de Alto Nível e do plano de ação do Projeto de Milênio.

Endossa o conceito abrangente de segurança coletiva, a interligação das ameaças e de um modo geral, as recomendações feitas no Relatório dos 16. Apoia a posição de que o combate à pobreza, às doenças infecciosas, à degradação ambiental contribui para a segurança coletiva. Aceita a definição de terrorismo. Coincide na necessidade de expandir o Conselho de Segurança para "torná-lo mais representativo da comunidade internacional como um todo, bem como das realidades políticas atuais e, com isso, mais legítimo aos olhos do mundo". Não se definiu quanto às condições. Seu documento levou aos Estados-membros ambos os modelos, mas admitiu que, em decorrência de um ou outro, surgiriam novas propostas.

Na questão nuclear, evitou indicar a Agência de Viena como fiadora de suprimento de material físsil para civis, a preços de mercado. Suavizou o texto do Painel.

Não nos acompanhou nas recomendações a respeito da Comissão de Direitos Humanos. Preferiu a ideia suíça de substituí-la por um novo órgão, o Conselho dos Direitos Humanos, composto de membros a serem eleitos pela Assembleia Geral, com maioria de dois terços. Alteração de substância na Organização, sem emenda à Carta. A criação do Conselho pela Assembleia Geral é louvável no fundo, capenga na forma.

Aceitou as críticas a respeito do desempenho do Secretariado, e as recomendações para maior eficácia do corpo burocrático.

O impulso dado pelo Relatório dos 16, e mais outras circunstâncias, levou a uma fase de intensos debates, consultas e negociações, no processo de reforma do Conselho de Segurança. As palavras de Kofi Annan resumem o sentimento geral: "a reforma das Nações Unidas não estará completa sem a reforma do Conselho de Segurança". Em 2005, chegou-se muito perto de votar projeto de resolução.

A Assembleia Geral decidiu que se iniciassem negociações intergovernamentais em plenário informal, até o dia 28 de fevereiro deste ano, para a questão da representação equitativa no aumento do número de

assentos no Conselho de Segurança e outras questões a ele vinculadas. Enumerou, como base das negociações, a posição e propostas dos Estados-membros, grupos regionais e outros. Identificou cinco questões-chaves: categoria dos membros, veto, representação regional, tamanho do Conselho ampliado e métodos de trabalho, relações entre o Conselho e a Assembleia Geral. Manteve seu Grupo de Trabalho de Composição Aberta, cujos dois relatórios informaram as deliberações.

A continuação do debate, com seu dinamismo mais recente, demonstra mobilização de interesses em torno da reforma.

Qual a atitude dos sócios privilegiados do clube?

Os Estados Unidos da América têm defendido a admissão das antigas potências do Eixo, Alemanha e Japão. Embora mantenha referência a ambos, diluiu as menções à Alemanha, concentrou-se no Japão. A China e a Rússia apoiam a reforma, mas pedem que a decisão seja tomada por maioria superior aos dois terços previstos na Carta. A China não superou as resistências provocadas pela memória da guerra com o Japão, e cria obstáculos a esta candidatura. A França e o Reino Unido favorecem a expansão do Conselho, desde que não se toque no veto, quer para estendê-lo a outros, quer para limitá-lo em suas aplicações.

Na Assembleia Geral, apresentam-se dois grupos principais, divergentes: o G-4 (Brasil, Índia, Alemanha, Japão) defende a criação de assentos permanentes, e os doze países "Unidos pelo Consenso" (Itália, Espanha, Paquistão, Coreia do Sul, México, Argentina, na vanguarda), admitem apenas a criação de assentos não permanentes. A União Africana tem projeto próprio com a criação de assentos permanentes. Algumas delegações entregam-se a manobras protelatórias, sem reivindicações diretas.

Seria fraudulenta qualquer ampliação do Conselho de Segurança que estabelecesse novos membros permanentes sem a escolha do Brasil para um desses assentos. O país credencia-se pelo peso político, capacidade de diálogo, vulto da economia. Membro fundador da ONU, participa, desde a crise de Suez (1956) e do Congo (1960), de operações de manutenção da paz. Chefiou contingentes da ONU em algumas oportunidades (neste momento comanda MINUSTAH, no Haiti). Foram mais de trinta operações de paz. Participa também da nova geração dessas operações, com contribuição efetiva para a organização de serviços jurídicos, eleitorais, mecanismos de votação naqueles países que o necessitam. A cota financeira de sua participação não seria impeditiva.

Já paga. Os custos das operações de paz são rateados pelos Estados-membros segundo critérios específicos. Por dez vezes, o Brasil recebeu mandatos de dois anos como membro eletivo. É experiência considerável. O país está habilitado a participar do processo decisório sem intimidar-se ou retirar-se ante questões difíceis ou delicadas, e sem abdicar dos princípios de sua política exterior. Tem peso específico, contribuição efetiva, diplomática e militar, na área de segurança e desenvolvimento, e sempre deu apoio às atividades das Nações Unidas.

V

A reforma da ONU não é escolha; é imperativo. De algum modo, a Organização tem-se modificado, à margem do seu Tratado constitutivo, obsoleto em muitos pontos e omisso em outros. A Carta pede revisão, por todas as razões. Não fazer nada além de debater, fazer pouco ou fazer aos poucos significa pavimentar o caminho para a fragilidade da ONU. E o que se pede é exatamente o contrário, seu fortalecimento.

Sem reforma, as forças centrífugas agirão mais à vontade diante de uma organização esgarçada. E o que se quer é exatamente o contrário, sua maior solidez, vigência, autoridade. Se sua presença não é efetiva, e percebida como tal, outras opções se abrirão. A OTAN, por exemplo, com seu conceito estratégico de alcance global, perfila-se como braço armado para garantir a paz e a segurança internacionais. Seu Conselho não se acanharia em tratar de questões políticas universais.

Os desafios e as ameaças no mundo contemporâneo, as exigências atuais da ordem internacional (e também as presumíveis no futuro próximo) somente terão resposta completa e adequada por força da diplomacia multilateral. Esta não se prestigia com o organismo universal enfraquecido.

A Carta de São Francisco estabelece em seu artigo sétimo "como órgãos especiais das Nações Unidas, uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um Conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado". Atenho-me aos três primeiros.

O capitulo IV da Carta regulamenta a Assembleia Geral. Dá-lhe amplitude de agenda: "*Quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos*" (artigo 11).

Atribui-lhe as responsabilidades de aprovar o orçamento, servir de corpo eleitoral para o preenchimento de lugares nos Conselhos e órgãos menores, decidir a admissão, suspensão e expulsão de Estados-membros. Pode "discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais" (artigo 12) e fazer recomendações, exceto no caso de qualquer controvérsia ou situação que esteja sob consideração pelo Conselho de Segurança.

A Assembleia Geral é o principal órgão deliberativo das Nações Unidas, tem composição universal, caráter democrático, cada Estado-membro, um voto (artigo 18), competência abrangente. Em 1950, adotou a resolução 377(V) a chamada "União para a paz", que lhe permite recomendar aos Estados-membros medidas coletivas para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais, na impossibilidade de deliberação do Conselho de Segurança (Coreia).

Sua reforma vai além da revisão das metas de trabalho, organização de agenda, ou correção de falhas em seu funcionamento. Se é verdade que muito pode ser feito em matéria organizacional, o fato essencial a buscar-se é a reafirmação de seu papel como está definido na Carta, a recuperação do espaço de sua competência, corroído pelo Conselho de Segurança, e a retomada da importância negociadora de seu Presidente.

A reforma do Conselho de Segurança é a reforma inevitável. Aos poderes que lhe concede a Carta, "enormes poderes" (como se dizia durante os trabalhos preparatórios), para a manutenção da paz e da segurança internacionais, sua responsabilidade primária, o Conselho soma a ampliação da competência original. Tem agido *ultra vires*. Esse fato fica evidente nos debates e resoluções temáticas, proteção de crianças em conflitos armados, situação da mulher, meio ambiente, florestas, mudanças climáticas. Ainda mais manifesto na criação de tribunais internacionais *ad hoc*.

A Carta não lhe confere prerrogativas legislativas nem judiciárias. Não goza, assim, de atribuição para definir normas jurídicas vinculantes, de caráter permanente, para os Estados-membros. O uso excessivo do artigo 29 (criação de órgãos subsidiários), como fundamento de resoluções abusivas do ponto de vista jurídico, pode levar à debilitação do próprio Conselho.

Maior responsabilidade reforça a exigência de maior representatividade (já requerida pela evolução do sistema internacional contemporâneo). Como justificar que, em cinco membros permanentes, a Europa disponha de três vetos? Como manter sem modificação um esquema de sessenta e quatro anos? Como sustentar a imunidade dos cinco membros permanentes quando ações suas ameaçam a paz e a segurança internacionais (Vietnã, Irlanda do Norte, Argélia, Tibete, Chechênia)?

É preciso reformá-lo, sim; como fazê-lo, enorme questão. Afiançar sua representatividade, credibilidade, legitimidade e eficácia é condição e meta para que não perca autoridade. Existem exemplos de resoluções suas, mandatórias, que foram desrespeitadas ou ignoradas.

O fato de os mais relevantes debates econômicos, financeiros e de comércio se realizarem fora das Nações Unidas, não significa que o ECOSOC tenha perdido a alma. Continua relevante e pode encontrar fôlego na própria carta e em tarefas novas de seguimento dos resultados das grandes Conferências temáticas, ser um espaço para avaliação de políticas e para diálogo sobre questões de desenvolvimento econômico e social.

A Carta há muito espera atualização. Se foi possível avançar em pontos de mudança, por que não será possível reuni-los todos, e mais outros, indispensáveis para estruturar um texto moderno, contemporâneo de um novo compromisso dos Estados-membros, a partir do que já se fez e pensou?

A razão impeditiva não estará nos argumentos de realismo político, refúgio dos descrentes, tímidos e omissos. É melhor deixar como está para ver como fica. Só que é arriscado deixar como está; por certo a situação se deteriorará com prejuízo para todos.

Os acontecimentos, as aspirações e a exigências dos povos moverão os Governos. A comunidade internacional rejeita a repetição do destino da Sociedade das Nações.

As questões de interesse geral, a paz e a segurança internacionais, os desafios, as ameaças - para considerá-las, discuti-las, resolvê-las, a comunidade internacional dispõe de um foro de diálogo, de negociação. É do seu interesse, benefício, conveniência e vantagem aparelhá-lo, reforçá-lo, prestigiá-lo. Dar-lhe reconhecimento e respeito, a fim de que nele se encontrem respostas concertadas para os problemas globais.

Em 15 de julho de 2009.

ANEXO

Membros do Painel de Alto Nível das Nações Unidas, 2004

Anand Panyarachun (TAILÂNDIA)	Presidente do Painel Ex-Primeiro-Ministro
Robert Badinter (FRANÇA)	Senador e ex-Ministro da Justiça

João Clemente Baena Soares (BRASIL)	ex-Secretário-Geral das Relações Exteriores ex-Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA)
Gro Harlen Brundtland (NORUEGA)	ex-Primeira-Ministra ex-Diretora-Geral da Organização Mundial de Saúde
Mary Chinery-Hesse (GANA)	ex-Diretora-Geral adjunta da Organização Internacional do Trabalho (OIT)
Gareth Evans (AUSTRÁLIA)	Presidente do Internacional Crisis Group ex-Ministro das Relações Exteriores
David Hannay (REINO UNIDO)	ex-Representante Permanente nas Nações Unidas
Enrique Iglesias (URUGUAI)	Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ex-Ministro das Relações Exteriores
Amre Moussa (EGITO)	Secretário-Geral da Liga dos Estados Árabes ex-Ministro das Relações Exteriores
Satish Nambiar (ÍNDIA)	General do Exercito ex-Comandante da Unprofor
Sadako Ogata (JAPÃO)	Presidente da Japan International Cooperation Agency ex-Alta-Comissária das Nações Unidas para os Refugiados
Yevgeny Primakov (RÚSSIA)	ex-Primeiro-Ministro
Qian Qichen (CHINA)	ex-Vice-Primeiro-Ministro ex-Ministro das Relações Exteriores

Nafis Sadik (PAQUISTÃO)	ex-Diretora-Executiva do Fundo das Nações Unidas para a População
Salim Ahmed Salim (TANZÂNIA)	Ex-Primeiro-Ministro Secretário-Geral da Organização da Unidade Africana
Brent Scowcroft (ESTADOS UNIDOS)	General da Força Aérea ex-Conselheiro da Segurança Nacional

Os Relatórios

A MORE SECURE WORLD: OUR SHARED RESPONSIBILITY.
REPORT OF THE HIGH-LEVEL PANEL OR THREATS, CHALLENGES AND CHANGE
United Nations, 2004

IN LARGER FREEDOM. TOWARDS DEVELOPMENT, SECURITY AND HUMAN RIGHTS FOR ALL.
REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL
United Nations, New York, 2005

WE THE PEOPLES: CIVIL SOCIETY, THE UNITED NATIONS AND GLOBAL GOVERNANCE.
REPORT OF THE PANEL OF EMINENT PERSONS ON UNITED NATIONS-CIVIL SOCIETY RELATIONS
Doc.A/58/817, 2004

A reforma da ONU: a Comissão de Construção da Paz e ampliação do Conselho de Segurança

Piragibe Tarragô

O processo mais recente de reforma da ONU se iniciou com as decisões acordadas no Documento Final da Reunião de Cúpula da Assembleia Geral, em setembro de 2005 (A/RES/60/1). O Documento, de alcance amplo, exprime o compromisso dos Estados-membros com reformas em diferentes áreas de atuação e funcionamento das Nações Unidas. Tais áreas abrangem desde a administração e orçamento até o Conselho de Segurança (CSNU), passando por direitos humanos, assistência humanitária, atividades operacionais, ECOSOC, revitalização da AGNU, governança ambiental, controle e auditoria, entre outros.

O processo de reforma atingiu parcialmente seu objetivo. Criaram-se o novo Conselho de Direitos Humanos, a Comissão de Construção da Paz, o Fundo Central de Assistência de Emergência, o Escritório de Controle e Inspeção ("Oversight"). Buscou-se novamente revigorar o ECOSOC , bem como implantar um sistema de coordenação e prestação unificada de cooperação, conhecido como "system-wide coherence". Reformas mais amplas no processo decisório ("V Comissão reduzida") sobre administração e orçamento, bem como na governança ambiental encontraram dificuldades sobretudo da parte dos países em desenvolvimento. A revitalização da Assembleia Geral se limitou a aspectos secundários. E a reforma do CSNU ganhou algum impulso, porém ainda não se concretizou.

As reformas foram preconizadas por Kofi Annan, para modernizar o funcionamento tanto do sistema ONU em suas amplas dimensões, quanto de sua administração. Serviria também para recuperar para a ONU um papel importante e norteador da cooperação internacional em diferentes campos. Para sua compreensão, porém, há que se ter presente, como pano de fundo, pelo menos, dois elementos relevantes: o distanciamento (e até oposição) da Administração Bush da concertação multilateral (que levou a uma crise de legitimidade do seu órgão principal, o CSNU quando da não concessão por este de uma 'segunda resolução' que autorizaria a invasão do Iraque); e a posição fragilizada do então Secretário-Geral da ONU frente a acusações de benefícios indevidos na ação "oil for food". Com as reformas, Annan propunha redinamizar as Nações Unidas e modernizar sua estrutura e métodos de trabalho para melhor refletir as novas realidades do mundo contemporâneo. Seria também uma resposta às alegações de inoperância e de descalabros administrativos levantadas pela Administração norte-americana.

No plano político é que maior consequência tiveram para o funcionamento da ONU e para a paz e segurança internacionais, salientaria a reformulação do Conselho dos Direitos Humanos, a criação da Comissão de Construção da Paz e a reforma inconclusa do CSNU. Cada uma dessas reformas mereceria extensos comentários. Vou-me deter em duas, que, em tese, podem introduzir profundas inovações na ação e no processo decisório nas Nações Unidas, a saber, a da Comissão de Construção da Paz e a do CSNU.

Comissão de Construção da Paz (CCP)

Em última análise, sua criação, pelo Conselho de Segurança e pela Assembleia Geral em 2005(S/RES/1645 e 1646 e A/RES/60/180), decorre da necessidade sentida por vários Estados-membros, permanentes e não permanentes , que estiveram no CSNU, de dar uma saída operacional para o crescente número de países que sobrecarregaram a agenda do Conselho a partir dos anos 90. As várias crises das últimas duas décadas (I Guerra do Golfo, desintegração da Iugoslávia, diversos conflitos na África, Iraque, Haiti, Timor-Leste, Mianmar, Irã, Coreia do Norte) exerceram forte pressão sobre a capacidade do Conselho de lidar com as situações. Ao mesmo tempo, como boa parte das crises políticas derivava (e acentuava ainda mais) de situações de profunda crise política e econômica, o CSNU se via na contingência de envolver-se não apenas com o envio de missões de

manutenção da paz, mas também de organizar a transição para a estabilidade político-institucional dos países egressos de conflito, a qual exigiria grande esforço de arregimentação de cooperação, tarefa que o CSNU não se considerava em condições de realizar.

Na concepção de seus proponentes, a Comissão seria um órgão assessor do Conselho de Segurança, aconselharia e coordenaria medidas para a recuperação da estabilidade institucional dos países em situação de pós-conflito, bem como para lhes conferir um mínimo de condições de retomada do desenvolvimento, de modo a evitar recair em conflito. Posteriormente, por pressão dos países em desenvolvimento, os cinco membros permanentes (P5) aceitaram associar a Assembleia Geral como um dos dois órgãos a quem a CCP deveria prestar contas. O ECOSOC também foi incluído, porém com menor interferência.

Na criação da Comissão, sob instância dos P5, mas sobretudo de EUA, Reino Unido e França (os P3), buscou-se dotá-la de uma estrutura e composição inovadoras. Não se deram à CCP as características clássicas de órgãos tradicionais do sistema, como, por exemplo, Junta Executiva, composição de acordo com distribuição geográfica. Ao ver dos delegados daqueles países, a inovação deveria espelhar tanto quanto possível o padrão dos "grupos de amigos" existentes no âmbito do CSNU, com vistas a conferir-lhe objetividade, agilidade e representatividade. Na prática, por não ter maior poder decisório e, portanto, depender do CSNU, significaria manter o controle com os países desenvolvidos (os P3 mais os contribuintes financeiros).

A CCP, apesar de ter "comissão" como sua denominação, funciona por meio de um Comitê Organizacional e de reuniões de configuração específica segundo países sob seu exame. Dispõe de um escritório de apoio, basicamente para assessorar e coordenar com outros órgãos da ONU. Criou-se também um Fundo (de contribuições voluntárias) para auxílio a países sob consideração da CCP e outros a critério do Secretário-Geral da ONU que é o gestor do Fundo. A composição do Comitê Organizacional da CCP também foge aos padrões tradicionais. Foi repartida entre eleitos pelo CSNU (7), por maiores contribuintes financeiros (5), por maiores contribuintes de tropas para missões de manutenção da paz (5), pela Assembleia Geral (7) e pelo ECOSOC (7). Ademais, na forma de configuração específica, a CCP admite a participação, como observadores, de instituições financeiras e algumas ONGs. A Comissão dispõe, por insistência dos P3, de regras mínimas de procedimento, o que obriga a que o Comitê Organizacional dedique boa parte do seu tempo a

discussões sobre questões de procedimento à medida que surjam demandas ou circunstâncias.

A CCP, talvez, tenha sido a inovação institucional mais importante alcançada, nos anos recentes, nas Nações Unidas. Sua capacidade de atuação ainda está por ser melhor avaliada para aferir se corresponde aos objetivos de sua criação. Até o momento, Burundi, Serra Leoa, Guiné Bissau e República Centro-Africana são os países sob acompanhamento da Comissão. Como resultado de intensos contatos com as autoridades dos respectivos países e outros interlocutores relevantes, visitas frequentes ao campo, bem como por desembolso de recursos do Fundo da CCP, as configurações têm obtido relativo êxito em auxiliar o processo de estabilização política. Os países sob sua responsabilidade conseguiram fazer progredir, de algum modo, os entendimentos internos com vistas à reconciliação política entre facções rivais, à realização de eleições e ao fortalecimento de suas capacidades institucionais (sistemas partidários, legislativos, judiciais e de segurança). Até o presente, tais países, apesar das sérias ameaças havidas em alguns deles, não recaíram em conflito.

A Comissão tem vários desafios pela frente até firmar-se institucionalmente no sistema da ONU. Terá de comprovar sua utilidade ao garantir que os países, sob seus cuidados, possam recuperar sua estabilidade política e estabelecer bases mínimas para um desenvolvimento econômico sustentável, sem os quais o risco de recaída estará sempre presente. Como visto, são países muito pobres (de menor desenvolvimento relativo), em que é latente a possibilidade de irrupção de conflitos como consequência de sua fragilidade social e econômica, que mantém sob constante ameaça de desestabilização seu precário sistema político. Até o momento, os Estados-membros da CCP, em especial os desenvolvidos, relutam em atribuir maior peso às discussões sobre os aspectos de desenvolvimento econômico dos países das configurações. Preferem dar ênfase aos temas de capacitação institucional em áreas afetas ao Estado de Direito ("rule of law"). Outro desafio, igualmente importante, concerne ao estabelecimento de uma estratégia de saída que deveria prever uma passagem do país sob cuidados da CCP para o sistema tradicional de cooperação da ONU e de outras instituições de assistência internacional.

Cinco anos depois de sua criação, a CCP deverá ser objeto de uma revisão, oportunidade em que se espera a experiência acumulada em seus primeiros anos seja avaliada e sirva de base para possíveis ajustes tanto na

sua estrutura, quanto no seu escopo. Recentemente, nas discussões sobre ajustes no alcance das operações de manutenção da paz, começaram a circular comentários sobre uma possível associação mais estreita entre aquelas e as de construção da paz.

A reforma do Conselho de Segurança

Após cerca de 15 anos de pouco frutíferas discussões no âmbito do Grupo de Trabalho Aberto sobre o tema (OEWG), a reforma do CSNU finalmente chegou, em 2009, à fase da negociação propriamente, que se desenrola no contexto do plenário informal da Assembleia Geral. Não obstante, a grande variedade de interesses em jogo, que se imbricam numa teia complexa, torna difícil prever seu desfecho. O fracasso, inclusive, não é de se descartar. Um possível acordo, caso venha, muito dificilmente será por consenso, em razão das profundas divergências sobre o alcance da reforma.

Compreender os interesses conflitantes em jogo e as dificuldades em compô-los será fundamental para que se possa construir o acordo possível que torne o Conselho apto para enfrentar os desafios do século XXI. Para estar à altura desses desafios, o CSNU deveria incorporar novos membros permanentes e não permanentes , em condições de reforçar a cooperação para a solução dos conflitos e de conferir maior representatividade e legitimidade às suas decisões. Deveria também ter como objetivo precípuo o fortalecimento da segurança coletiva expressa na ação das Nações Unidas, como garante da manutenção da paz e segurança internacionais. Como país que melhor preenche tais credenciais na América Latina e Caribe, a reforma necessariamente terá de contemplar a inclusão do Brasil entre os membros permanentes do Conselho.

Todos os Estados-membros concordam em reformar o Conselho, segundo princípios genericamente enunciados no Documento Final da Cúpula de 2005: legitimidade, eficiência, representatividade, transparência. Porém, ao elaborarem a seu respeito, fazem-no segundo entendimentos próprios ou convenientes de como deveriam traduzir-se tais princípios na reforma.

Ademais do Documento Final de 2005, as negociações devem orientar-se pela Carta da ONU, pela Decisão 62/557 da AGNU, pelas regras de procedimento da AGNU, por suas práticas, e por contribuições feitas pelos Estados-membros no Grupo de Trabalho de Composição Aberta-OEWG (este último elemento sujeito a controvérsia, por não ser consensual).

Os princípios comuns de 2005 orientam a reforma no sentido de buscar atualizar o CSNU no que respeita tanto à sua composição, quanto aos seus métodos de trabalho. Todos os Estados-membros são unânimes em considerar que o Conselho deve ser ampliado (no mínimo para refletir o aumento havido nas últimas décadas na composição da Assembleia Geral). Também se admite que enfrente um déficit de legitimidade (algumas de suas decisões são questionadas por falta de participação de países hoje tidos como mais relevantes ou de países diretamente envolvidos nos conflitos), de representatividade (a importância dos membros permanentes relativizou-se face ao surgimento de novos atores na cena internacional), de eficiência (algumas de suas decisões são implementadas com um custo excessivo e sem alcançar plenamente seus objetivos) e de transparência (o seu processo decisório, pouco permeável, não dá voz a países que poderiam contribuir para a solução de conflitos; além disso, o direito de veto é questionado em casos em que é usado contra a opinião majoritária da comunidade internacional).

A resposta para tais questões, segundo muitos, reside na ampliação do número de membros permanentes (ou de caráter transitório, rumo a uma possível permanência) e não permanentes. Outros também creem que as dificuldades enfrentadas pelo Conselho seriam resolvidas por sua expansão, mas apenas de assentos não permanentes. Para outros ainda, independentemente de haver ampliação, a atualização do CSNU exigiria um aperfeiçoamento dos seus métodos, inclusive nas regras sobre o uso do veto.

Os intermináveis debates no OEWG (1993-2008) revelaram a profunda discrepância entre as posições daqueles que defendem a ampliação nas duas categorias e os que a querem apenas para a de membros não permanentes . Subjaz aos argumentos sobre a validade de uma ou de outra posição a forte influência de fatores originários de fora do sistema da ONU, o que acentua sobremaneira a dificuldade das negociações. São interesses ou preocupações de ordem bilateral, regional e inter-regional que prejudicaram qualquer progresso no OEWG e que se transferem para o processo negociador no plenário informal da AG. Daí, para muitos, a reforma do Conselho, para ter êxito, não se deveria circunscrever apenas ao trabalho das missões permanentes em Nova York, mas requerer envolvimento das capitais, em alto nível, na busca de superar os obstáculos bilaterais ou regionais.

Um dos primeiros e mais óbvios obstáculos à reforma reside na noção de ampliação na categoria de membros permanentes. Pois não se trata de

uma ampliação como a de qualquer outro órgão da ONU em que, em geral, se determina um novo número de assentos, faz-se um rateio, com base na distribuição geográfica, e depois se transfere para os grupos regionais o procedimento de seleção dos membros a ocuparem os novos assentos. A característica singular do CSNU, cujos membros permanentes não ocuparam seus assentos em razão de sua localização geográfica, mas sim de atributos oriundos de uma situação histórica e geopolítica particular, além de sua própria condição de potência militar. Na gênese do Conselho havia (e continua a haver) a concepção de que só por meio de um entendimento mútuo e contínuo, num foro apropriado, as potências vitoriosas da II Guerra Mundial deveriam poder exercer o papel de mantenedoras da paz e segurança internacionais. Permanece, portanto, a questão se critérios, outros que a simples distribuição geográfica, deveriam ser aplicados na escolha de novos membros permanentes

O fim da rivalidade ideológica Leste-Oeste, a perda relativa de poder de alguns membros permanentes, o surgimento de novas potências econômicas e a emergência de conflitos de natureza assimétrica e sem obedecer, necessariamente, a uma lógica de divisão de poder mundial introduziram fortes pressões sobre as possibilidades de o Conselho, com sua atual composição e distribuição de assentos, continuar a exercer seu papel com efetividade. Os próprios membros permanentes atuais reconhecem a necessidade de se incorporarem novos membros como forma de restituir ao Conselho condições para desempenhar a contento as funções que lhe confere a Carta da ONU.

Assim, evoluiu a noção de que certos países deveriam passar a ter lugar permanente no Conselho. Japão, Alemanha, Índia e Brasil são frequentemente citados, pelas credenciais que detêm para desempenhar funções permanentes no CSNU. Esses países tomaram a iniciativa de lançar uma proposta de reforma do Conselho em 2005, que está na origem do G-4. Tais credenciais, em geral, correspondem às qualificações mencionadas no Artigo 23 da Carta (contribuição para a manutenção da paz e segurança internacionais, para os outros propósitos das Nações Unidas e distribuição geográfica equitativa). Também existiria sentimento de que, embora não contenha propriamente potências emergentes em seu meio, a África, continente com 53 países e palco da maioria dos conflitos atuais, deveria ter voz permanente no Conselho (África do Sul, Nigéria e Egito apareceriam como candidatos "naturais").

O "lançamento" de candidaturas pelo G4 provocou forte oposição de um número razoável de Estados-membros "não lembrados". Estes fundaram o "Unidos pelo Consenso" (UfC), composto de países que, em sua maioria,

dividem rivalidades regionais com os postulantes a assento permanente. É o caso de Argentina e México (competidores com o Brasil na América Latina), Paquistão e República da Coreia (o primeiro com a Índia; e o segundo, com o Japão, na Ásia), Espanha e Itália (com a Alemanha, na Europa). Outros do UfC, sem ambições regionais propriamente, prefeririam a manutenção do status quo, como Colômbia, Costa Rica, Turquia, Malta, Argélia, de maneira a prevenir o surgimento de "lideranças" regionais que, a seu modo de ver, poderiam limitar a realização de seus objetivos nas respectivas áreas ou subáreas. Tais países, que sequer teriam condições de pleitear ser "rival" dos postulantes e aspirantes a postulantes, rejeitam a concessão de novos assentos permanentes por um duvidoso argumento de que equivaleria a dar "um privilégio" a alguns poucos (com isso, tornam-se, conscientes ou não, defensores do status quo e da preservação desse "privilégio" apenas para os atuais 5 membros permanentes).

Por seu turno, entre os atuais membros permanentes (P5), a China é o único a se aproximar mais da linha do UfC. Embora apregoe apoiar a inclusão membros permanentes, desde que originários de países em desenvolvimento (em especial, da África, o que enfraqueceria a credibilidade de sua posição), não esconde sua objeção a uma reforma que possa resultar na atribuição de assento permanente ao Japão. Essa atitude se explicaria pelos diversos conflitos havidos entre ambos desde as primeiras décadas do século passado. A China insinuaria alguma flexibilidade se o Japão viesse a "pedir desculpas" pelas atrocidades cometidas contra a sua população na II Guerra Mundial. O Japão vê nessa exigência uma tentativa de humilhá-lo e de fazê-lo reconhecer a supremacia da China na Ásia. Além disso, a entrada do Japão seria vista pela China como desequilibrando ainda mais a repartição de poder dentro do Conselho em favor dos EUA. Claro está que um desfecho bem-sucedido da reforma terá de envolver uma solução que, de algum modo, contorne a "muralha chinesa".

A oposição do UfC a uma reforma que contemple novos assentos permanentes se manifesta de diversas maneiras. Vai desde a colocação de pré-condições para negociar (discutir princípios, objetivos) até a exigência de fórmulas decisórias para um acordo final, como o procedimento do "single undertaking", ou de que se faça por maioria bem acima dos dois terços estipulados no Artigo 108 da Carta. Tais métodos visam, em última análise, a dificultar ou procrastinar ao máximo o momento de uma decisão final e, mesmo quando chegar a hora desta, submetê-la a um nível de aprovação bem acima

do requerido. Ao recorrerem a tais expedientes, os opositores deixariam transparecer frustração com o resultado, possivelmente inevitável, e tratam de interpor o maior número possível de obstáculos à sua consecução.

Além das objeções de países integrantes ou simpatizantes do UfC, o processo negociador defronta-se também com um óbice considerável, a saber, o interesse apenas relativo de um bom número de Estados-membros. Maior será o comprometimento dos países com a reforma, se avaliarem que seus interesses estão em jogo. Estes, grosso modo, são variados. Abrangem desde os sistêmicos, como o de que a reforma resulte no fortalecimento do multilateralismo e do poder das Nações Unidas em garantir a paz e a segurança internacionais, ante a perda de eficácia do Conselho (preocupação detectada entre os EUA, França e Reino Unido, bem como entre países europeus e outros de nível médio) até a possibilidade de maior acesso às deliberações do CSNU em assuntos de seu respectivo interesse (países menores, insulares e sem litoral, de regiões em conflito), passando pela maior probabilidade de aumentar as chances de presença não permanente no Conselho (diversos, distinguindo-se apenas entre os que aceitam novos membros permanentes e não permanentes, e outros, só não permanentes). Também há os que identificam na reforma a possibilidade de maior projeção do país na comunidade internacional (em geral, os candidatos a membros permanentes) com ganhos indiretos tanto políticos quanto econômicos.

Porém, não menos relevante, haveria um grande número, não definido, de "indiferentes" à reforma. Seria a "maioria silenciosa" e se distingue por nula ou mínima participação nas discussões havidas nos últimos quinze anos. Intervenções feitas nos debates na AG e no OEWG revelam uma participação que varia entre um mínimo de 25 (algumas reuniões do OEWG) e um máximo de 90 (quando do exame de item específico da agenda da AG). Considere-se esse número quando comparado com o de 192 que corresponde à totalidade dos Estados-membros e se poderá ter um indicador dos países interessados no tema. Em geral, os debates ocorrem somente entre os integrantes e simpatizantes do G4, UfC, S5, grupo L.69 e P5. Haveria, portanto, uma massa de Estados-membros que se mantém distante da controvérsia, mas cuja posição será crítica, pelo peso numérico, para a definição dos contornos da reforma.

O G4 tem sua base na soma das simpatias que cada um de seus membros é capaz de gerar individualmente. A Alemanha recebe apoio de bom número de países europeus (a oeste e a leste). A Índia conta com apoio de países de

várias regiões, mas, sobretudo de parte da Ásia, das ilhas do Pacífico/Oceania e África. O pleito do Japão é sustentado pelos países desenvolvidos e ilhas do Pacífico. O Brasil encontra apoio ou simpatia em todas as regiões, mas, sobretudo em boa parte da América Latina e quase todo o Caribe.

Os P5 concordam, em geral, com uma reforma do CSNU. Alguns, com participação mais ativa nos debates, como a França e o Reino Unido, buscam impulsioná-la e são mais permeáveis a uma ampliação maior, inclusive a introduzir uma categoria intermediária. Outros, como os EUA e a Rússia, prestam apoio moderado, qualificado por alertas ou condicionantes quanto a manter a reforma dentro de certos limites (numéricos, sem restrições ao uso do veto, métodos de trabalho decididos só pelo CSNU). Já a China expressa simpatia a uma possível inclusão de novos membros permanentes, desde que sejam dos países em desenvolvimento, com preferência para a África, mas sua atuação nos debates tem favorecido as posições do UfC (a postura chinesa será determinada pela evolução ou não no seu "contencioso" com o Japão). Publicamente, os EUA apoiam o Japão e "algum mais, talvez dois" (acenam com possibilidade para Índia e Brasil). A Rússia já manifestou apoio à Índia (aceitaria possivelmente os demais membros do G4 dependendo do pacote final, sobretudo se resultar num número moderado de novos membros). Reino Unido e França apoiam os membros do G4 e "um país africano".

O UfC, um grupo de vinte e poucos países, é influente e bem articulado, com boa capacidade de atuação nos debates. Procura, e geralmente consegue, exercer influência sobre a condução do processo mediante contínua pressão sobre o Presidente da AG. Inclui países de todas as regiões. Porém, Itália, Paquistão, México, Canadá, República da Coreia e Argentina sobressaem como os mais ativos, Todos são competidores, de alguma forma, dos integrantes do G4 em suas respectivas regiões. Por sustentar apenas a ampliação de assentos não permanentes , sua ação é muito defensiva e mesclada com táticas dilatórias, que atraem pouca simpatia de muitos Estados-membros. Têm a seu favor, porém, a pouca disposição da "maioria silenciosa" em assumir o risco de se comprometer com uma reforma audaciosa, que provoque mudanças profundas no equilíbrio de poder nas Nações Unidas, sem lhes trazer vantagens, e que divida a Organização.

O S5 ("small Five") é composto por Costa Rica, Cingapura, Suíça, Jordânia e Liechtenstein. É fruto de uma tentativa de impulsionar resultados sobre métodos de trabalho em vista da lentidão do processo sobre os demais itens da reforma. Exercem alguma influência entre os Estados-membros

pequenos e sobre aqueles que julgam ser tarefa mais importante no momento aprimorar os métodos de funcionamento do Conselho, e não fazer depender isso de uma reforma na sua composição, que consideram pouco factível. Cientes de suas possibilidades, limitam-se a mobilizar os Estados menores para a necessidade de obterem melhor acesso aos trabalhos do Conselho e, eventualmente, definir um processo de seleção de membros não permanentes que contemple melhores oportunidades de participação para os Estados menores. Quanto ao tema das categorias de membros, dividem-se entre os que apoiam o G4 (Cingapura, Liechtenstein, Jordânia e, talvez, Suíça), ou o UfC (Costa Rica).

O grupo L.69, formado em 2007 para fazer deslanchar as negociações ante a paralisia do OEWG, é integrado por países de diferentes regiões do mundo em desenvolvimento. Todos têm em comum o desejo de alcançar, no curto prazo, uma genuína reforma do Conselho. Não têm posição necessariamente coincidente quanto à substância da reforma, mas tendem a favorecer novos membros permanentes. Liderado pela Índia, e com importante coadjuvação de Brasil e África do Sul (IBAS), o grupo se notabiliza por formar uma frente de países em desenvolvimento com "um núcleo duro" de cerca de 20 países. Em 2007 e 2008, chegou a mobilizar entre 40 e 50 delegações em apoio ao início das negociações intergovernamentais. Costumam frequentar suas reuniões os países das ilhas do Pacífico, vários africanos e caribenhos, e alguns latino-americanos.

Há ainda a União Africana com proposta própria. Sua atuação, contudo, se ressente das divisões internas que só foram superadas por meio do estabelecimento de posições maximalistas refletidas na Declaração de Sirte (2005) e no Consenso de Ezulwini (2005). Em consequencia, a UA tem pouca margem de manobra em matéria substantiva. Reivindica 2 assentos permanentes e 3 não permanentes para a África e o mesmo tratamento dado aos atuais P5 em matéria de veto. Em termos processuais, a UA decidiu-se pela participação nas negociações. Contudo, o grau de apoio ao seu lançamento varia entre os que lhe são francamente favoráveis, como África do Sul, Nigéria, Benin, Maurício, Guiné Bissau e Cabo Verde (integrantes também do grupo L.69) e os que se identificam ou se aproximam da postura procrastinatória do UfC, como Argélia, Egito, Líbia, Quênia, Uganda, Zimbábue, Angola, Moçambique e Tanzânia.

As negociações foram lançadas no âmbito do plenário informal da AG, pode-se dizer, por pressão do G4, do grupo L.69 e com apoio dos países

europeus (sobretudo França e Reino Unido) e com a não objeção dos EUA. Sem se oporem, Rússia e China, não deixaram de exprimir seu desagrado com a transposição do "locus" para o plenário informal da AG e consequente retirada do tema do ineficaz OEWG. Temem que o novo foro, por operar sob as regras da AG, poderá levar a decisões pelo voto e aprofundar as clivagens entre os Estados-membros, com riscos para a integridade da ONU.

As posições que os principais atores levam para a negociação são de molde a se prever que alguns fatores se constituirão em formidáveis obstáculos a um resultado minimamente significativo:

(a) em primeiro lugar, há a incompatibilidade entre os objetivos do G4 e do UfC. Este deverá sustentar sua tese até o fim e, muito provavelmente, não cederá ("morrerá com ela"), ciente de que, de qualquer modo, seus votos teoricamente não seriam fundamentais para que se tome uma decisão final (os integrantes do UfC não reúnem número suficiente para bloquear uma decisão por maioria de 2/3 da AG). Joga, no entanto, com o elemento da cisão que uma decisão por voto provocaria na AG, com consequências imprevisíveis para a cooperação internacional, em geral. Já o G4 não se apresenta monolítico em relação à expansão de membros permanentes. Apenas a Índia manter-se-ia firme nessa posição. Não é segredo para ninguém a posição flexível da Alemanha em relação a uma solução intermediária, a qual, imagina, poderia reunir um apoio bem maior do que a solução permanente. O Brasil, embora menos explícito, não fecha a porta a uma fórmula provisória desde que permita a perenização dos assentos intermediários ao cabo do período transitório. O Japão guarda silêncio a respeito. Publicamente, argui sempre em favor da expansão em ambas as categorias, mas explica, como o Brasil, que a própria proposta do G4 (de uma conferência de revisão) transmite uma ideia de transitoriedade. O Grupo ainda não concluiu uma reflexão sobre a tomada de decisão pelo voto e suas possíveis consequências (poderá ganhar na AG mas não necessariamente nos Parlamentos). Em meio a essas dúvidas, o G4 apresenta-se nas negociações com brechas em sua unidade. O UfC busca explorar as hesitações na plataforma do G4 de maneira a mostrá-lo como enfraquecido, hesitante, e assim minar suas possibilidades de juntarem maioria de 2/3 para uma decisão final;

(b) em segundo, há a incompatibilidade quanto a número de assentos. Neste ponto, as dificuldades maiores ocorrem com a posição dos EUA e da Rússia, que, explicitamente, advogam um aumento em pequeno número, sob

alegação de garantir a eficiência do Conselho. Enquanto o G4, o UfC e a UA preconizam um Conselho entre 24 (G4) e 26 membros (UA), os EUA e a Rússia comentam que o novo CSNU não deveria ir além de 20 a 21 membros. No G4, o Japão inclina-se pela posição norte-americana. Os demais são flexíveis quanto ao número final, desde que garanta sua inclusão no Conselho. A Índia costuma estender seu apoio ao número defendido pela UA. A questão numérica não parece ser um ponto controverso para o UfC, pois não lhe é tão importante. Chega a avançar a possibilidade de aceitar até 27 membros. Para a UA, a quantidade de novos membros africanos no Conselho poderá ser elemento decisivo para se concluir o pacote final, de vez que poderia contemplar representação das diversas subregiões (Norte, Oriental, Central, Ocidental e Meridional);

(c) em terceiro, há a distribuição geográfica dos novos assentos. O problema não se restringe a membros permanentes; também concerne aos não permanentes . Existem diversas fórmulas, mas todas dependerão do que vier a ser acordado em categorias (permanente e não permanente) e em número. Possivelmente, será com a distribuição dos novos assentos que se poderá jogar para se obter uma larga base de apoio à confecção de um acordo (e a pressa em alcançá-lo). Portanto, não é de se descartar uma composição "generosa" que possa envolver assentos não permanentes , com a inclusão de critérios que propiciem, por exemplo, maior participação de países pequenos, ou originários de grupos que não se identificam por fatores geográficos, como a Liga Árabe ou a Organização da Conferência Islâmica;

(d) em quarto, há a extensão da prerrogativa do veto aos novos membros permanentes. A discussão do tema, portanto, vincula-se estreitamente com a de categorias. Boa parte dos Estados-membros sustenta que só poderia apoiar novos membros permanentes, se a estes não for estendida a prerrogativa do veto. Ciente dessa dificuldade, o G4 advoga protelar sua consideração para uma conferência de revisão. Os países africanos, porém, insistem em atribuir o poder de veto aos novos permanentes como parte do acordo, pois, do contrário, estar-se-ia consagrando uma discriminação. Por outro lado, há um grupo importante de países que desejaria rever, em sua integralidade, a questão do veto, seja para impor limites ao seu uso pelos atuais membros permanentes, seja, até mesmo, para revogá-lo. Neste ponto, os P5 fecham a questão e não admitem qualquer alteração na prerrogativa de que dispõem hoje sobre o uso do veto;

(e) em quinto, mas em menor escala, há as dificuldades relativas ao aperfeiçoamento dos métodos de trabalho. No tema, as divergências recaem, antes, sobre as propostas do S5, secundadas por grande número de países menores, e a atitude defensiva dos P5 que não favorecem a ideia de estabelecer limites à liberdade de atuação que desfrutam hoje no Conselho, em nome da democratização e de maior acesso dos Estados-membros ao seu processo decisório. É um tema em que o G4 e o UfC não apresentam maiores divergências. Não seria um tema decisivo, mas poderia prestar-se para facilitar ou dificultar a consecução de um texto final.

Outra dificuldade diz respeito ao foco das negociações. Alguns, dentre os demais Estados-membros, poderão almejar um papel mais protagônico nas negociações, a exemplo do que já dão (ou deram) mostras França, Reino Unido, Chipre, Filipinas, Eslovênia, Panamá, Chile, Países Baixos, Portugal, cada qual com proposições ou ideias a buscarem aproximar as posições do G4 e do UfC. A ação desses países encerra grandes riscos, pois, em geral, trabalham fórmulas intermediárias e tendentes a soluções por consenso, as quais operam em benefício das teses defendidas pelo UfC. Donde começarem a proliferar propostas com soluções intermediárias que vão, desde a posição "menos intermediária", que é a do G4 (permanente, mas sujeita a uma conferência de revisão 15 ou 12 anos depois), até a que mais se parece a um modelo não permanente (dois anos, com reeleição) sustentada por alguns do UfC. Uma evolução recente, que causou enorme preocupação no G4, constituiu a proposta franco-britânica de assentos intermediários, por 5 anos, passíveis de reeleição.

O risco de um enfoque intermediário é o de dirigir as negociações para discussão de fórmulas transitórias e abandonar, de vez, a possibilidade de uma reforma com novos membros permanentes. Por definição, negociações tendem a encontrar um ponto de maior apoio possível entre os participantes, o que, não raro, resulta em acordos que refletem um mínimo denominador comum, resultado esse que, claramente, beneficiaria o UfC. Se se quiser manter aberta e viável a opção de ampliação de assentos permanentes no CSNU, dever-se-ia evitar manter o foco das negociações em torno a soluções transitórias. Porém, levar as negociações no sentido de se chegar a um texto que contemple novos assentos permanentes, mantidas as coisas como estão atualmente, só será possível por meio do voto.

Sugestões sobre assento intermediário começaram a surgir entre países europeus, como uma possibilidade de contornar obstáculo, que veem como

intransponível, que representa a proposta de inclusão da Alemanha como membro permanente, pela forte oposição movida por Itália e Espanha. Não se pode, assim, falar em unidade de posição Europeia. A UE apresenta um quadro dividido, com países favoráveis à Alemanha (França, Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Eslovênia, República Tcheca, os Bálticos, entre outros) e aqueles alinhados ou simpatizantes da posição de Itália e Espanha (Malta, Áustria, Polônia) e alguns países no centro ou que, pelo menos, não simpatizam com a ideia de um novo membro permanente europeu (Portugal, Chipre). Entretanto, alguns dos países simpatizantes da Alemanha demonstram crescente preocupação com a Unidade Europeia em razão do grau de sensibilidade que a reforma do Conselho desperta em Espanha e Itália. Receiam aqueles países que, caso a reforma se encaminhe para uma solução contrária aos interesses desses últimos, poderiam aprofundar-se as divergências internas com reflexos para a solidificação da União Europeia.

Preocupações dessa ordem, talvez, expliquem a certa desenvoltura com que os países europeus passaram a defender soluções intermediárias, inclusive França e Reino Unido. A Alemanha, por seu turno, não se tem esquivado de concordar com (e até mesmo apoiar) fórmulas dessa natureza, como demonstrado por sua iniciativa em 2008 de discutir o que veio depois a ser conhecido como a "proposta de Chipre", a qual conteria um modelo intermediário. Acresce também a comentada objeção dos EUA a um terceiro membro permanente europeu. Um assento transitório ajudaria a contornar esse obstáculo, embora não se tenha ainda ouvido dos norte-americanos manifestação favorável a assentos dessa natureza.

Assim, pelas consequências para as negociações, dever-se-ia examinar com atenção a influência que um modelo de reforma exerceria sobre sistemas de integração regional. Seriam os casos de Alemanha, Brasil e países africanos. A forte oposição movida por Itália e Espanha a novos assentos permanentes tem muito a ver com a atribuição desse "privilégio" à Alemanha, o que consagraria a supremacia alemã no âmbito europeu em detrimento de economias concorrentes. A entrada do Brasil, com assento permanente, no CSNU poderia ter efeito semelhante no Mercosul e no espaço latino-americano, em prejuízo de ambições argentina e mexicana, respectivamente. Na África, impacto similar ocorreria com qualquer país escolhido. O Egito, por exemplo, não esconde sua insatisfação por não ser "lembrado" como um candidato africano a assento permanente. A presença majoritária de países subsaarianos na União Africana não lhe é favorável, o que poderia explicar

seus argumentos em favor da consideração de aspectos outros que puramente geográficos. Para justificar sua posição, invoca critérios como o da diversidade cultural e religiosa, na expectativa de angariar os votos ou fazer valer também a força dos membros islâmicos das Nações Unidas. Em vista da pouca viabilidade de se alcançar entendimento sobre o(s) membro(s) permanente(s) da África, chega-se a falar num eventual assento regional africano.

Com as negociações, o processo de reforma do Conselho entrou numa nova fase. Entretanto, não aumentaram as chances de se obter um acordo genuinamente substantivo. Ademais da capacidade das delegações de negociar no plenário informal da AG, terá maior importância saberem os Estados-membros negociar os obstáculos extra-ONU e, assim, assegurar-se uma reforma que torne o CSNU mais eficiente, representativo e cujas decisões tenham maior legitimidade na comunidade internacional.

6 de agosto de 2009.

Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas

Ronaldo Mota Sardenberg[*]

Introdução[**]

Não mais vigem as estruturas e comportamentos internacionais que caracterizavam o passado recente. Nas últimas décadas, o mundo se transformou. Vivemos uma era pós-colonial e pós-Guerra Fria. O início do século XXI não repete nem o começo do século passado, nem as recentes décadas de rivalidade Leste-Oeste e de desentendimento Norte-Sul. Não mais estamos em 1945, quando foi firmada a Carta das Nações Unidas e

[*]Embaixador. Representante Permanente do Brasil junto à Nações Unidas nos períodos de 1990 -1994 e 2003-2007. Representante do Brasil junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1992-93 e em 2004-05.

[**] Registre-se a escassez de fontes brasileiras impressas sobre a reforma das Nações Unidas. Compulsei o número especial da revista *Política Externa* de setembro, outubro,novembro, 1995, sob o título geral "Enfim uma Reforma da ONU?",onde encontrei interessantes contribuições, por Kofi Annan, Celso Amorim , Baena Soares, Miguel Darcy e Samir Amin, entre outros. Certamente existe documentação nos arquivos do Itamaraty, que, porém, se refere essencialmente a diferentes episódios processuais da questão da reforma. Neste texto, vali-me da experiência pessoal e de documentos sob minha responsabilidade. Procurei tratar o tema não apenas com ênfase em sua interrelação com a política internacional como um todo, mas também com atenção às conexões entre os diferentes segmentos da reforma e a diplomacia interna às Nações Unidas. Agradeço a cooperação do Secretário João Costa Vargas, na organização deste texto.

[****] As opiniões contidas no texto representam exclusivamente a opinião de seu autor.

estabelecida a UNESCO, ou no ano de 1957, em que se fundava da AIEA. Sequer está a ordem internacional congelada, em 1985, quando se inaugurava a "*perestroika*", ou em 1992, quando se desfez a União Soviética e instaurou-se no Ocidente um apressado clima de euforia. A sujeição às antigas metrópoles coloniais e os alinhamentos automáticos com grandes potências são agora apenas relíquias, que perderam razão de ser.

A despeito dos presentes desafios, tanto a ONU quanto o sistema de organismos internacionais que a ela se associam sobrevivem na ordem internacional. Suas aparentes fragilidades ocultam uma robustez política e institucional que decorre da percepção generalizada de que é imprescindível um esforço diplomático organizado, multilateral e de amplitude universal. A diplomacia multilateral, estruturada ao final da Segunda Guerra, veio para ficar, mesmo que esteja confrontada com os atuais mecanismos *ad-hoc* de negociação internacional.

Em reação tanto às mutações internacionais e, por outro lado à perpetuação das atuais formas arcaicas de conflito, aprofunda-se convicção de que a agenda, as instituições, os procedimentos e os métodos de trabalho da ONU requerem urgente atualização. Só umas Nações Unidas fortalecidas poderão prestar sua necessária contribuição para a formação de novas e positivas realidades, nos campos centrais da vida internacional.

Nossa temática é ampla e será examinada em três dimensões principais, a saber: a reforma do *Conselho de Segurança*, a revitalização da *Assembleia Geral*, e o fortalecimento do *ECOSOC*, que constituem condições básicas de eficiência das Nações Unidas, como um todo.

Esses processos não são estanques. Não dizem respeito exclusivamente à ONU. Inserem-se, na verdade, no vasto quadro da política internacional, no qual nesta fase se evidencia, a proliferação de tensões e conflitos nos países do Sul. As crises do sistema das Nações Unidas são, em certas circunstâncias, precipitadas pelo temor dos países desenvolvidos diante de eventuais maiorias que venham a ser arregimentadas pelo Movimento Não Alinhado (MNA) e pelo G-77 e China.

Anote-se, desde logo, que a questão da distribuição de forças parlamentares, na esfera da reforma das Nações Unidas, é particularmente intricada, tendo em vista que a dicotomia Norte-Sul tem vigência abrangente, mas não opera integralmente em todas as questões. No que respeita às reformas da Assembleia e do ECOSOC, é possível trabalhar, grosso modo, com aquela dicotomia, mas quanto à do Conselho o panorama parlamentar é

bem mais diversificado. Registram-se, divergências tanto no Norte quanto no Sul, além do que o impacto de polarizações regionais é sensível e dificulta seriamente o andamento do processo, como mais adiante se tratará.

Adotar-se-á um enfoque abrangente e transversal. Nessa dimensão, uma vez afastada a retórica, pode-se entender, com maior certeza, o conjunto do processo de reforma não só como a adoção de resoluções que formalmente alteram a composição ou o funcionamento dos órgãos das Nações Unidas, mas também como um processo de profundas repercussões substantivas. Observe-se que a expressão "reforma" abriga na Organização uma série de significados, desde os mais conservadores, que buscam reformar para não mexer no *status quo*, a exemplo do célebre dito do Príncipe Fabrizio Tancredi, no Gattopardo. («*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi»),* até os portadores de propostas inovadoras, que implicam alterações nos esquemas mundiais de poder. Sob o título de reforma, são apresentadas desde soluções para problemas burocráticos ou de métodos de trabalho, muitas vezes com vistas até a obstar iniciativas das forças de mudança, até medidas de fundo que visam a corrigir aspectos obsoletos dos mecanismos da Carta e da Organização e adaptá-los às presentes necessidades internacionais.

Em grandes problemas, como paz e segurança internacionais, desenvolvimento sustentável e observância dos direitos humanos, devem-se buscar visões abrangentes e que levem em conta as causas profundas dos conflitos, associadas – como regra – à pobreza, à desigualdade e à marginalização de indivíduos ou mesmo de comunidades inteiras. Sob as perspectivas política, intelectual ou empírica, seria artificial separar os objetivos de manutenção da paz e de garantia da segurança internacionais, de competência primária do Conselho de Segurança e os objetivos de promoção do desenvolvimento, de que se ocupam a Assembleia Geral e o ECOSOC. Essas dimensões intrinsecamente interligadas precisam ser não apenas encaradas, mas também tratadas, em conjunto.

Urge, em consequência, aperfeiçoar os escassos e ineficientes canais que ligam o Conselho e a Assembleia. Esta, que é o único órgão de participação e competência universais – o "G-192", na expressão de seu atual Presidente –, necessita ser revitalizada, inclusive para que melhor examine as atividades do Conselho. É preciso, ainda, expandir da cooperação entre o Conselho de Segurança e o ECOSOC, como, aliás, prevê a Carta das Nações Unidas.

As reformas relativas à Assembleia e ao ECOSOC, que são de escopo muito limitado. Nesse contexto, são promovidas soluções parlamentares em favor do congelamento do poder ou mesmo tendentes à reversão ao "*status quo ante*". Não é, portanto, incomum, que tais reformas sejam vistas nos países do Sul como um exercício de afirmação de poder e de transferência velada de ônus ("burden shifting"), e que, ao mesmo tempo, abriguem persistentes tentativas de desvalorizar os princípios da igualdade soberana e da distribuição geográfica eqüitativa, na constituição de órgãos onusianos. É significativa, a propósito, "o receituário", incansavelmente repetido, de que, "*antes de mais nada*", devem os países do Sul colocar "*sua casa em ordem*" com se a "*desordem*" tivesse causas exclusivamente domésticas e não resultasse, em grande parte, também do desempenho assimétrico do sistema internacional.

É inquietante essa tendência. Pode-se dizer que a Organização passa, no cotidiano, por uma "reforma branca", na qual, de maneira tópica, princípios consagrados são erodidos ou substituídos. Em especial, cabe mencionar, além de práticas informais, a criação ou reforma de órgãos já existentes e redução numérica de sua composição e a incorporação, pouco transparente e não muito específica, de critérios para a eleição de seus membros. Tais critérios visam, ao que parece, restringir as votações e a participação dos países do Sul que não se alinhem com as concepções dominantes e fazem até recordar as práticas de deslegitimação internacional.

As negociações para a conformação da Comissão de Consolidação da Paz (PBC) ilustram a tendência à alteração, em proveito de alguns, de práticas consagradas. Os critérios de composição do Comitê Organizacional da PBC, organizado por meio de categorias aplicadas à eleição de seus membros, deixam de lado ou minimizam, por exemplo, o princípio da distribuição geográfica equitativa. No Conselho de Direitos Humanos (CDH), por sua vez, verificaram- se, ao longo de toda a negociação para sua criação, tentativas de buscar novos critérios para a eleição de membros, com vistas a favorecer a participação de membros que apóiem as concepções do chamado "multilateralismo eficaz".

A reforma do Conselho de Segurança - congelamento de poder e reivindicação de legitimidade

É pacífico que o desempenho do Conselho correlaciona-se diretamente com a evolução da ordem internacional. Essa correlação pode ser avaliada

pela métrica dos interesses dos seus membros (*a fortiori*, dos permanentes) e das consequências internacionais da atuação do órgão. Torna-se claro que o Conselho constitui valiosa ferramenta para promover a mudança nessa ordem. Nesse sentido, vale analisar a lógica e a dinâmica que regem o Conselho, bem como suas deficiências, a fim de colocar em perspectiva as mudanças necessárias para que se possa fomentar uma ordem internacional mais consentânea às realidades contemporâneas.

No Conselho, o jogo diplomático é nitidamente definido por considerações imediatas de poder, em especial pelas tentativas de manter congeladas as hegemonias herdadas da segunda metade do século XX. Tais tentativas se materializam em função da capacidade implícita ou explícita de veto por parte dos P-5, que serve de "pano de fundo" e mesmo de princípio diretor das deliberações *intramuros* do Conselho. O órgão opera num mundo ainda afligido pelas "ameaças à paz", e pela "quebras da paz", como reza a Carta. Em particular, persiste a ameaça dos armamentos nucleares: cerca de dez mil ogivas nucleares continuam em mãos de um pequeno círculo de países. Há anos, não se registram avanços nas negociações sobre o desarmamento nuclear.

Ao equacionar-se a temática ampla da reforma das Nações Unidas, certas tendências inquietantes merecem plena consideração. Entre elas, figuram a desvalorização do direito internacional e da Carta das Nações Unidas como base para a solução de controvérsias e conflitos; a primazia, na ONU, do Conselho de Segurança e de seus membros permanentes; e a ampliação do leque de questões tratadas pelo Conselho (com sua interveniência em questões nacionais, em particular em países do Sul e adentrando os domínios dos direitos humanos, das crises humanitárias e do meio ambiente).

Não contentes em buscar o monopólio do controle de atuação do Conselho, os membros permanentes reservam-se, ainda, a faculdade de se dirigirem a determinadas questões, em instâncias paralelas, o que pode reduzi-lo a um mecanismo para legitimar, chancelar, ecoar ou magnificar decisões adotadas alhures, bem como para organizar as ações rotineiras das Nações Unidas, no campo da segurança, nas áreas menos desenvolvidas. Nessas condições, a maior parte dos membros eleitos tem sido obrigada a procurar nichos de atuação substantiva, dada sua frustração com a impossibilidade prática de exercerem as responsabilidades globais inerentes aos seus mandatos.

Mesclam-se no Conselho membros de variadíssimas condições político-estratégicas. A multiplicação do número de Membros da ONU (em parte,

consequência do processo de descolonização, que foi, ressalve-se, dos mais importantes avanços políticos do século XX) e a lógica de rotação regional quase "automática" tem levado à eleição, como membros não permanentes, de Estados altamente vulneráveis a pressões bilaterais, em vivo contraste com a sistemática firmeza dos P-5 na promoção de seus objetivos. Esses Estados membros consideram que a escassa comunicação entre o Conselho e os diferentes órgãos das ONU pode ser minorada pelo aumento da representatividade e da transparência daquele órgão, percepção que leva a maioria dos países a favorecer a ampliação da composição do Conselho de Segurança e a revisão profunda de seus métodos de trabalho.

Uma vez que muito já se escreveu a respeito da reforma do Conselho, não se fará, aqui, novamente, o histórico de todo o processo acerca da reforma. Abaixo, serão, porém, examinadas questões relacionadas com este tema no contexto da reestruturação da governança global de forma mais ampla, assim como das dimensões estratégicas e táticas do conhecido pleito brasileiro.

Em primeiro lugar, é preciso ter claro que a reforma do Conselho não pode ser tratada apenas como questão técnica ou burocrática, ou que diga respeito só às peculiaridades da diplomacia onusiana: é, na verdade, uma proposta política profunda, com implicações não apenas para o que acontece em Nova York, mas para a política internacional como um todo. Trata-se de um dos temas mais sensíveis da área política multilateral na agenda diplomática das mais ativas chancelarias, pois simboliza uma séria tentativa de reorganizar a ordem internacional. No presente ordenamento mundial, obter a condição de membro permanente do Conselho tem, a despeito de quaisquer críticas, incomensurável valor político e diplomático. Reformar o Conselho de Segurança corresponderia a enterrar os últimos resquícios da ordem estabelecida ao final da Segunda Guerra Mundial – há muito anacrônica – e reconhecer uma mutação fundamental no que significa ser "potência" internacional nos dias de hoje.

Assim, o pleito histórico do Brasil por uma reforma do Conselho vai muito além do pedido de um ajuste quantitativo ou a criação de novos assentos permanentes. Procura redefinir conceitos. Quer, no fundo, o reconhecimento de que, em um mundo globalizado, não se deve entender por potência apenas países que alcançaram determinado nível de capacidade bélica convencional ou nuclear. Há no mundo contemporâneo potências nucleares, potências econômicas, potências agrícolas, potências militares, potências culturais e –

sobretudo – potências políticas. A própria palavra "potência", portanto, já não expressa tudo que pode um Estado fazer na ordem internacional e incorpora novos significados, distintos dos que dominam a simples política de poder.

A acrescida presença internacional do Brasil deve-se muito a sua favorável situação econômica e a suas dimensões geográfica e demográfica, na região e no mundo. Os ingredientes essenciais na atual presença externa são, contudo, a constante e abrangente participação diplomática e a vontade e criatividade política de usar esses elementos para buscar mudanças de repercussão mundial. Provido dos recursos materiais e da legitimidade política para tanto, o Brasil tem, de maneira cada vez mais frequente, lugar à mesa das mais importantes negociações internacionais, políticas ou econômicas. A criação do G-4, que mais adiante será tratada, já resultou na alteração do ambiente político das Nações Unidas.

Esse, aliás, é talvez o primeiro resultado da campanha em favor de um assento permanente no Conselho: não se concebe agora uma expansão do CSNU que não contemple o Brasil. O "quick fix" do qual se falava no final do século XX – uma reforma pontual, que incluísse apenas o Japão e, talvez, a Alemanha, tornou-se impensável. Nesse sentido, já realizamos um objetivo: construir um consenso em torno do fato de que uma reforma do Conselho não pode apenas agregar mais algumas "velhas potências", sendo imprescindível incluir também as chamadas potências emergentes, como Brasil e Índia.

O Conselho de Segurança está longe de ser o órgão mais representativo das Nações Unidas; é, contudo, o mais poderoso. Sua capacidade de adotar resoluções vinculantes para todos os Estados não encontra paralelo em qualquer outra instituição internacional ao longo da história. É uma prerrogativa que, notoriamente, nem sempre tem sido usada com juízo: é longa e conhecida a lista dos pecados de comissão e de omissão do Conselho. Entre os últimos, o mais conhecido é o caso dos massacres em Ruanda; mas é, também, digna de nota a omissão histórica do Conselho em relação a atos praticados por Israel ao longo das últimas décadas, que violam a Carta, mas obtiveram respaldo no exercício da faculdade de veto pelos EUA. Entre os "pecados de comissão", é difícil evitar a referência à expansão do escopo de atuação do Conselho para além das competências que lhe são outorgadas pela Carta. Em algumas ocasiões, como, por exemplo, na Resolução 1540, sobre a proliferação de armas de destruição em massa, tema de resto que é objeto

de Tratado, pode-se dizer que o Conselho tomou para si o papel de verdadeiro legislador internacional – tendência que põe em risco a divisão de poderes com a Assembleia Geral e, em consequência o equilíbrio político da Organização. À luz da importância internacional do Conselho segue que os progressos em sua reforma dependerão não apenas das necessárias tratativas em Nova York, mas, em primeiro lugar, de conjuntura política internacional favorável. Nos últimos anos, houve dois momentos em que tal conjuntura se materializou.

Em 2003, sérios eventos de natureza político-estratégica abriram uma brecha no impasse que vigorava, na questão da reforma, desde meados dos anos 90. O principal deles originou-se na segunda invasão do Iraque em março daquele ano, sem autorização da ONU e em violação à Carta, como então assinalou o Secretário Geral Kofi Annan,o que provocou uma divergência de grandes proporções, centrada, em particular, na oposição entre os EUA e a França, e a fragmentação do próprio Conselho. Oportunamente o Brasil se manifestou, como inclusive lembrou oficialmente o Ministro Celso Amorim, referindo-se à intervenção de 2003, no texto "A ONU aos 60," incluído na *Politica Externa,* como segue*:*

> "*A incapacidade de o Conselho manifestar-se e sua marginalização dos processos de tomada de decisões que conduziram à ação militar contra o Iraque tornaram mais nítida a percepção de um desequilíbrio entre a estrutura do Conselho e as funções que deve desempenhar, expondo assim sua limitações em responder aos desafios do mundo atual*"

A configuração do que se chamou de "crise" do Conselho e da ONU colocou em causa a própria figura do Secretário Geral e o levou a relançar a temática da reforma. Desse processo, surgiram os relatórios do Painel de Alto Nível ("Um Mundo Mais Seguro: Nossa Responsabilidade Compartilhada" – em cuja elaboração teve importante participação o Embaixador João Clemente Baena Soares, como ilustra seu artigo na revista *Política Externa*, ("Nossa Responsabilidade Comum"); e do Secretário-Geral ("Por uma Liberdade Mais Ampla: Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para Todos"), que deram novo ímpeto à reforma.

Kofi Annan soube, em artigo com base nesse último documento, propor que a ONU vivesse um novo momento de São Francisco, ou seja um

recriação, na qual se fixassem, como rumos norteadores, a liberdade do medo, a vida com dignidade e o fim da penúria. Alertou, em suas palavras que:

> "*se a ONU pretende ser o veículo pelo qual os Estados possam lidar com os desafios de hoje e de amanhã, precisará de grandes reformas para torná-la mais relevante, aumentar sua eficácia e sua capacidade de prestar contas de seus atos.*"

E acrescentou:

> "*No entanto, nenhuma reforma da ONU estaria completa sem a reforma do Conselho de Segurança. A atual formulação do Conselho reflete o mundo de 1945, não o do século XXI. O Conselho deve ser reformulado de modo a incluir os Estados que mais contribuem para a Organização em termos financeiros, militares e diplomáticos, e a representar de forma mais ampla o atual corpo de membros da ONU.*"

Nesse contexto, em setembro de 2004, Brasil, Índia, Alemanha e Japão formaram o G-4, aliança estratégica concebida por decisão de seus Chefes de Estado ou de Governo, cuja ação coordenada muito contribuiu para avançar o processo. Infelizmente, não foi possível, na ocasião, levar a voto o projeto original do G-4, em função, principalmente, da posição dos países africanos no chamado "Consenso de Ezulwini", que será mais adiante analisado.

O segundo momento favorável para se reformar o Conselho de Segurança dos últimos anos é o atual. Não por acaso, Samir Amim, consciente dos riscos existentes em 2005, comentou, na mencionado número da *Política Externa*:

> "*Não creio seja útil reivindicar que os Governos negociem desde agora a reforma da ONU. Eles o farão por si mesmos, se julgarem necessário. Mas as relações de força hoje dominantes são tais que existem poucas chances de as reformas, caso se realizem, caminhem no sentido desejado.*"

O presente panorama global é muito diferente. A crise financeira global evidenciou de forma contundente a inadequação das estruturas de governança internacional aos desafios contemporâneos. Se a ênfase tem recaído, por motivos

óbvios, nas instituições financeiras internacionais, nem por isso tem sido ausente a percepção de que organismos políticos, como o Conselho e outros órgãos principais da ONU, também precisam ser revistos, neste momento.

A substituição do G-8 pelo G-20 – se não formalmente, ao menos no centro dos debates em torno da governança financeira mundial – enseja algumas reflexões. Por um lado, não deixa de ser positivo o reconhecimento da necessidade de foro mais amplo e representativo, em que a participação de países desenvolvidos e em desenvolvimento ocorre em condições de igualdade. São notórios os esforços do G-8 de dialogar o mundo em desenvolvimento, por meio do chamado G-5 ou "Outreach-5"– Brasil, Índia, China, África do Sul e México – ainda que limitem sua participação. Por outro lado, contudo, é perniciosa a noção de que coalizões políticas informais, como o G-20, possam substituir organismos formais e permanentes, como as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança, que afinal se embasam num Tratado, que é a Carta das Nações Unidas. A efetividade e a própria existência de coalizões informais, como o G-20 ou o IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul, criado em 2003), dependem, em última instância, do arcabouço jurídico-institucional fornecido por organizações como as Nações Unidas e a OMC. Querer reformar a ordem internacional por meio apenas de arranjos políticos *ad hoc* é, na expressão americana, querer rearranjar as cadeiras no convés do Titanic ("*rearranging the deck chairs on the Titanic*").

O lançamento de negociações intergovernamentais no Plenário informal da Assembleia Geral acerca da reforma, determinado pela Decisão 62/557,em setembro de 2008, configura momento propício para ação redobrada do Brasil. É preciso, entretanto, saber canalizar a atual disposição positiva em relação à reforma das instâncias de governança internacional em direção favorável aos interesses do País. Para tanto, creio ser necessário tentar responder a algumas perguntas.

Em quais condições ocorrerá a articulação do G-4 de agora em diante? O Grupo é, essencialmente, uma aliança para um propósito específico, até pelas características políticas e estratégicas próprias a cada um de seus membros e pelos interesses relativamente diversificados em relação aos resultados que a reforma ensejará. Diferenças de opinião já levaram a afastamentos em determinados períodos – o Japão em 2006 e a Alemanha em 2007. Atualmente, o Grupo parece haver recuperado sua unidade, mas será preciso refletir de forma mais sistemática sobre como agir conjuntamente no atual contexto.

Será preciso, também, manter sob permanente atenção a questão de qual reforma seria aceitável para o Brasil. Mais e mais, fala-se em uma solução "interina" ou "intermediária" para o atual impasse – muito embora se saiba que, em quaisquer foros internacionais, o provisório tende a durar. O Brasil deverá, pois, continuar a defender a reforma nos moldes do projeto do G-4. É preciso se perguntar, contudo, se seria aceitável algo aquém disso – como ponto de chegada das negociações. Parece útil, neste ponto, apelar para a distinção existente nas teorias da negociação entre a posição e o interesse do País. O interesse do País é o participar de forma constante e contínua dos trabalhos do Conselho de Segurança, tendo em vista os importantes "ganhos de conhecimento" e de influência internacional que essa participação acarreta. Não deverá, a meu ver, aceitar qualquer reforma que esteja aquém dessa. A terceira e última pergunta que se pode levantar seria: como superar o impasse africano?

O Consenso de Ezulwini, de fevereiro de 2005, estabeleceu uma posição comum africana em termos maximalistas. A terceira e última pergunta que se pode levantar seria: como superar o impasse africano? O documento de Ezulwini afirma que "*o objetivo da África é o de estar plenamente representada em todos os órgãos decisórios da ONU, em particular no Conselho de Segurança...*" e estabelecer que "*a plena representação*" implica dois assentos permanentes com o poder de veto e cinco assentos não permanentes. Essa posição seria, portanto, de acordo com aquele texto, "*o objetivo africano*", a solução ideal para o continente. Salvo interpretação em contrário, não parece existir proibição explícita de que os países africanos aceitem solução aquém dessa como resultado do atual processo de reforma. Ezulwini deixou claro que a plena participação africana no processo de reforma é essencial para o seu êxito. O ponto mais complicado de Ezulwini é a insistência na extensão do veto para os novos membros permanentes, opção esta que poderia ser evitada ao menos temporariamente, para assegurar o apoio dos P-5 à reforma. A persistir Ezulwini sem matizes, a tendência será a de que se tranque o processo, em prejuízo do Conselho e de todos os interessados numa reforma verdadeiramente transformadora.

A revitalização da Assembleia Geral – resgate da autonomia política

Embora até hoje não se tenham obtidos resultados palpáveis, a revitalização – não se utiliza significativamente, a expressão "reforma", – que,

no léxico das Nações Unidas, é de conteúdo mais abrangente – da Assembleia Geral é uma questão que deve ocupar posição central na definição dos rumos das Nações Unidas.

O debate concentra-se em temas específicos, como o relacionamento entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança; o fortalecimento do papel e autoridade do Presidente da Assembleia Geral; o exame dos métodos de trabalho da Assembleia Geral; e a participação da Assembleia Geral na seleção do SGNU. Sustenta-se, todavia, em uma questão mais ampla, a saber, o papel da Assembleia Geral na ordem internacional contemporânea.

A Assembleia Geral é coluna mestra da Organização, não só por sua competência abrangente, mas por seu caráter universal e democrático. Suas resoluções, ainda que não vinculantes, são dotadas de ampla legitimidade. A percepção de que seria necessário assegurar à Assembleia condições para exercer de forma efetiva suas funções democráticas vem-se consolidando há décadas. Nos anos 60, o saudoso Embaixador João Augusto de Araujo Castro já denunciava o que chamava de o "veto invisível" das Grandes Potências naquele foro, pelo qual impediam que certas resoluções fossem aprovadas ou que resoluções adotadas fossem implementadas. Tendo presente as dificuldades inerentes em tentar reformar a Assembleia nos difíceis anos da Guerra Fria, conclamava por uma "restauração diplomática" do órgão, isto é, a utilização criativa dos procedimentos e recursos existentes para dar maior eficácia política à atuação da Assembleia.

Persiste a necessidade de uma "restauração diplomática" da Assembleia. O maior impedimento a que ela assuma papel maior na política internacional é a falta de vontade política – em especial, mas não exclusivamente, por parte dos atuais membros permanentes do Conselho. Grosso modo, verifica-se uma clivagem entre as posições dos membros do MNA, de um lado, e os países desenvolvidos, de outro. Em linhas gerais, o MNA põe em realce a chamada intrusão ("*encroachment*") do Conselho de Segurança nas competências que a Carta confere à Assembleia Geral. Por seu turno, os países do Norte procuram fazer o diagnóstico conservador, e colocar como a causa do problema no modo de funcionamento da própria Assembleia. Chegam mesmo a isentar o Conselho de qualquer responsabilidade, ao afirmarem que sua "invasão" se justificaria pelas deficiências inerentes à Assembleia Geral, que a tornam ineficiente na discussão de matérias de sua competência.

Objetivamente, é inegável a tendência do Conselho de tomar a si responsabilidades claramente atribuídas à Assembleia Geral. Citem-se os exemplos do tratamento da questão de crianças em conflitos armados; de violência praticada contra mulheres; proteção de civis em conflitos armados e outros assuntos humanitários; situação dos direitos humanos em países específicos; assuntos de desarmamento e não proliferação; e até mesmo compras realizadas pelas Nações Unidas ("procurement") para operações de paz.

No processo de revitalização, o Norte busca usualmente evitar a substância dos temas mais complexos da revitalização e acentuar assuntos menores, mas irritantes, como a imposição de limites ao tamanho da agenda, à duração dos discursos e à frequência ou extensão das resoluções da Assembleia Geral.

Ressalte-se que, em algumas ocasiões, a própria Assembleia tem sido cúmplice na usurpação de suas competências. Aprovou-se, em junho deste ano, a Resolução A/RES/63/281, sobre a "mudança do clima e suas possíveis implicações de segurança". Ao ligar diretamente a mudança do clima à segurança, essa resolução – adotada pela Assembleia por iniciativa dos pequenos Estados insulares do Pacífico, mas com o conspícuo co-patrocínio de numerosos países europeus – contribui para a "securitização" da agenda internacional e abre as portas para que o Conselho acelere e aprofunde a apropriação das competências da Assembleia. Recorde-se a inclusão da mudança do clima na agenda do Conselho, por iniciativa do Reino Unido, em abril de 2007, "naqueles elementos relevantes para o trabalho do Conselho" (*sic*). Não por coincidência, esses movimentos em favor da securitização do tema do meio ambiente ocorrem quando se avizinham duras negociações sobre o regime internacional de mudança do clima.

Junto com a reforma do Conselho, a revitalização da Assembleia é o mais importante passo na adequação das estruturas de governança internacional às realidades contemporâneas. Garantir a Assembleia como fulcro dos grandes debates políticos do nosso tempo, inclusive nas questões de paz e segurança, é a forma mais eficaz de assegurar que todos os Estados – independentemente de tamanho ou importância política – possam ter voz na gestão da ordem internacional. A propósito, registre-se ainda o prolongado declínio da 1ª. Comissão, que deixou de lado o debate amplo das questões de segurança internacional, para limitar-se à consideração de aspectos da

temática do desarmamento, na qual há anos não se registram resultados palpáveis.

Acrescente-se que a 63ª sessão da Assembleia, que ora se encerra, tem demonstrado sinais alentadores no que diz respeito à recuperação de seu relevo na política multilateral. A aprovação de resoluções da Assembleia sobre as crises em Gaza (A/RES/ES-10/18, de 16 de janeiro) e Honduras (A/RES/63/301, de 30 de junho), bem como a realização de evento de alto nível sobre a crise financeira internacional (24 a 26 de junho) evidenciam a disposição da Assembleia de não se deixar marginalizar pelo Conselho ou agremiações informais como o G-20. Há de se reconhecer que essa renovada atividade objetivamente se deve, em parte, à postura proativa do atual Presidente da Assembleia, o Padre Miguel d'Escoto Brockmann, da Nicarágua.

A reforma do ECOSOC – duas oportunidades perdidas

O longo declínio organizacional e virtual colapso político do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é frequentemente debatido nas Nações Unidas. Embora a Carta o considere órgão principal da ONU, em pé de igualdade, portanto, com a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, sua importância vem minguando pelo menos desde a década de 1970. Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, trata-se de uma verdadeira "tragédia" institucional e representativa do êxito das tentativas de assegurar tratamento prioritário às questões de segurança em relação às questões de desenvolvimento. Esse processo ganhou especial impulso, e até certa legitimidade, na gestão do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali (1991-1996), quando este lançou uma "Agenda para a Paz", a qual mereceu resposta brasileira com a apresentação de uma "Agenda para o desenvolvimento", temática mais tarde oportunamente relançada já neste Governo (v. Celso Amorim, no mencionado artigo) e por Kofi Annan.

Mas a iniciativa de Boutros-Ghali, que veio a reforçar uma tendência preexistente repercutiu longamente. O ECOSOC não se ombreia com os demais órgãos principais das Nações Unidas e muitíssimo menos com o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e OMC, que efetivamente ocupam os pontos altos do gerenciamento multilateral da economia mundial. A decadência do ECOSOC contrasta com os efeitos contemporâneos do processo de globalização e os próprios rumos da governança da economia mundial, interrelação essa nunca debatida a sério nas Nações Unidas.

Essa negligência tem levado a uma perversa circunstância: nos últimos anos, o principal interesse dos Estados em se elegerem membros do ECOSOC parece ser o de poderem participar nas votações relativas à composição de seus numerosos órgãos subsidiários e, correlatamente, trocar apoios para as respectivas candidaturas a esses ou a outros órgãos da ONU e, mesmo, fora dela. Nesse sentido, alguns têm proposto tornar universal a participação do ECOSOC, por ser atualmente grande demais para ser eficiente e pequeno demais para ser representativo. A maior parte dos trabalhos do órgão continuaria a ocorrer em órgãos subsidiários, mas as eleições para a composição desses órgãos passariam a englobar todos os Estados-membros. Seria este um passo, possivelmente desastrado, dada sua heterodoxia, para corrigir o déficit de legitimidade das Nações Unidas.

Nesse quadro de descrença e obstrução, realizou-se um trabalhoso processo de quase um ano de negociações, que culminou em novembro de 2006, com a adoção pela Assembleia Geral de resolução sobre o "fortalecimento" do ECOSOC (A/RES/61/16), cujas linhas gerais emanaram do documento final da Cúpula de Setembro de 2005. A delicada negociação, caracterizada pela recusa dos países desenvolvidos em incrementar os poderes e funções do ECOSOC, obteve, afinal, resultados pífios, aquém mesmo das expectativas mais pessimistas por parte dos países do Sul.

O texto final foi insuficiente, pouco concreto, e, em larga margem, repetitivo de resoluções anteriores. Reafirmou o papel do ECOSOC como o mecanismo central para coordenação sistêmica na promoção da implementação e seguimento dos resultados das grandes conferências da ONU e como órgão principal para coordenação, avaliação de políticas, diálogo sobre políticas e recomendações sobre questões de desenvolvimento econômico e social – sem, contudo, dotá-lo dos instrumentos necessários ao adequado cumprimento de tais atribuições. As transformações institucionais acordadas – como a criação do Foro de Cooperação para o Desenvolvimento e da Avaliação Ministerial Anual –, embora soem positivas, na realidade não representaram, de modo geral, fortalecimento significativo da capacidade de atuação do órgão.

A oportunidade de reformar o ECOSOC, que certamente não será renovada em futuro próximo, não pôde ser satisfatoriamente aproveitada. A principal deficiência do órgão – que nenhuma resolução sozinha seria capaz de sanar – tem sido a ausência de vontade política de atribuir-lhe autoridade para decidir e implementar iniciativas nas áreas econômica, social e humanitária

e exercer papel efetivo de coordenação das atividades operacionais e humanitárias.

A atual crise financeira global foi enxergada por alguns países – inclusive o Brasil – como importante ocasião para voltar a tratar da reforma do ECOSOC. O Presidente Lula da Silva foi particularmente enfático na necessidade de dar ao órgão papel na resposta internacional à crise. Nesse sentido, o documento final emanado do evento de Alto Nível da Assembleia Geral sobre a crise financeira pediu, no ano passado, ao ECOSOC que reveja a implementação dos acordos que estabelecem os termos da relação entre a ONU, o FMI e o Banco Mundial e que considere a criação de um "grupo de especialistas" sobre a crise econômica e financeira e seu impacto sobre o desenvolvimento. Apesar disso, parece claro, no presente momento, que a principal transformação na governança internacional surgida da crise financeira foi o fortalecimento do G-20, o qual, nesta emergência tem sua utilidade, em que pese seu caráter informal e menor representatividade que o próprio ECOSOC.

Realisticamente, parecem vingar as previsões mais pessimistas, no sentido de que situação do ECOSOC dificilmente será revertida em futuro previsível, dadas as realidades parlamentares na ONU, o processo de securitização da agenda, a preferência dos países desenvolvidos por foros informais fora da alçada da ONU, e – tendência que resume e engloba essas outras, – os esforços de congelamento do poder no plano mundial.

Conclusão

À guisa de breve conclusão, vale a pena revisitar de um ponto de vista mais amplo a temática dos impasses, progressos e perspectivas de reforma das Nações Unidas.

Impasses

Os atuais impasses nos processos de reforma não se explicam isoladamente, por si mesmos. Derivam em boa medida dos quase 65 anos de história das Nações Unidas, desde sua criação. O legado do desequilíbrio pronunciado entre os Estados-membros, sob todos os aspectos relevantes para a participação na vida internacional, continua presente na diplomacia multilateral. Suas linhas principais são conhecidas: a longuíssima etapa de

Guerra Fria que se inicia ainda na década dos 40 e se prolonga até o início dos 90, com a dissolução da União Soviética e os Estados a ela associados e, outra vertente, a da tardia independência da maior parte dos países em desenvolvimento asiáticos e africanos, cuja presença nas Nações Unidas só vai consolidar-se na década de 60 com a afirmação do Movimento Não Alinhado (Conferência de Bandung, em 1955, e Resolução 1514 da Assembleia Geral – Declaração de Garantia de Independência dos Países Coloniais, de 1960) e, ainda, com constituição do Grupo dos 77 (UNCTAD, 1964). O auge da participação coordenada dos países em desenvolvimento nas Nações Unidas vai ocorrer nos anos 70, em termos de retórica e mesmo confrontação com os países do Norte.

Registre-se o contraste entre o grande número de países em desenvolvimento e sua fragilidade parlamentar nas Nações Unidas, agravada pelo esforço permanente dos países ocidentais em "deslegitimar" votações e resoluções adotadas em ambiente polarizado. Basta lembrar que, de 1986 a 2007, o orçamento regular da ONU foi aprovado por consenso. Antes de 1986, valia o voto (dois terços previstos na Carta): mas, o orçamento cresceu 7 vezes em 40 anos. Com a descolonização, os países em desenvolvimento passaram a ter maioria esmagadora. Naquele ano, a Resolução 41/213 estipulou que os orçamentos devem ser aprovados por consenso ("*broadest possible agreement*"). Esse instrumento resultou de negociações, havidas em função de decisão por parte do Congresso norte-americano, que condicionava o pagamento dos seus atrasados a reformas administrativas, como a "sugestão" - não aceita – de que se estabelecesse na Assembleia e órgãos subsidiários o sistema do "voto ponderado" à la FMI. Com essa Resolução, os países em desenvolvimento aceitavam o consenso em troca da solvência financeira da ONU.

Em dezembro de 2007, liderados pelo Embaixador John Bolton, os EUA solicitaram que a Resolução sobre o tema fosse a voto e o perderam por 142 a favor e 1 contra. Ou seja, o regime de consenso na votação do orçamento regular das Nações Unidas durou, nada menos, que 21 anos. Esta questão encerra ocasionalmente alguma ambiguidade, já que em certos momentos os próprios países em desenvolvimento almejam o consenso, no intuito de evitar o boicote aos pagamentos por parte dos grandes contribuintes.

De modo geral, as dificuldades Norte-Sul vêm provando ser ainda mais duradouras do que as no eixo Leste-Oeste. O longo transcurso do processo eleitoral para a recente escolha do novo Secretário Geral da AIEA é apenas

uma oportunidade recente em que se evidenciaram problemas entre o Norte e o Sul, no contexto multilateral, ficando os países em desenvolvimento, mesmo após vários escrutínios simbólicos, reduzidos a votar em seu candidato, que porém em nenhum momento chegou a alcançar a maioria necessária.

Como se adiantou, ao colocar em disputa novas cadeiras de membro permanente, o jogo de forças, no plano da reforma do Conselho, tem nítida especificidade e acirra ambições. Com certeza, os países membros do G-4 passaram ser vistos como "candidatos naturais" a tais cadeiras, o que corresponde a um ganho estratégico, mas não tem condão de afastar as controvérsias que emperram o progresso da reforma. Como se sabe, na Europa, a candidatura da Alemanha encontra resistências, em especial por parte da Itália e Espanha; na Ásia, as tensões entre a Índia e o Paquistão continuam sem solução, a China mantém sua firme oposição (à qual se associa a Coreia do Sul) à candidatura do Japão; na África, permanece em impasse a escolha dos candidatos africanos, o que leva o continente adotar posições maximalistas com relação ao número de cadeiras que putativamente lhe devem ser reservadas e, na America Latina, o Brasil tem procurado tratar com cuidado as resistências da Argentina, Colômbia e México. As situações regionais são fator de estímulo aos esforços tendentes à procrastinação do processo de reforma. Além disso, o atual Secretário- Geral Ban Ki-moon não acompanha as posições proativas adotadas por seu antecessor.

Progressos

Ecos dessa confrontação persistem em parte, embora atenuados pela retórica e realidades da globalização, as quais passaram a substanciar os paradigmas econômicos mundiais pelo menos até o início da presente crise econômica. Para o que interessa diretamente ao presente seminário, o maior progresso alcançado, estaria no fato de que as reformas da ONU, bem ou mal, estão em discussão e de que agora talvez se possa focar as discussões de modo a concluí-las, num quadro democrático, realista e isonômico.

A consolidação do mecanismo de consulta entre os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), constitui fato novo importante, um avanço alcançado no bojo da crise internacional. Além disso, seu reconhecimento como parceiro necessário da construção da ordem internacional ganhará força e terá consequências institucionais no quadro das Nações Unidas. Ao Brasil, em

particular significa o reconhecimento, até então qualificado, de um novo status internacional.

Os três BRICs, que são propriamente países em desenvolvimento – Brasil, Índia e China –, devem confirmar, a cada momento, sua histórica solidariedade com o Sul. A experiência indica ser desnecessário abandonar tais compromissos, mas, pelo contrário, que no próprio interesse dos três países, devem tais compromissos ser reforçados. Os ganhos estratégicos recentemente por eles obtidos, dadas suas novas dimensões econômicas e o papel no mercado mundial, agora explicitamente reconhecido, devem traduzir-se em maior liberdade na fixação de suas macropolíticas com relação ao cenário internacional, como um todo, e numa mais eficaz aproximação com os países do Sul.

Perspectivas

A tarefa da reforma é imensa, – mesmo se for limitada à Assembleia, ao Conselho e ao ECOSOC –, pois deve representar uma mudança dramática no equilíbrio de forças políticas nas Nações Unidas. Neste texto, não será possível examinar outras questões polêmicas e importantes, que são parte do processo de reforma, ou são a ele próximos, como a reforma administrativa e a do Secretariado, e temas que precisam ser tratados de modo mais eficiente na Organização, como a coerência sistêmica, a promoção dos direitos humanos, a proteção do meio ambiente e, na área da segurança, as operações de manutenção da paz.

É encarniçada a resistência às reformas, tal como nesta oportunidade examinadas. Em razão das condições parlamentares, as reformas constituem uma operação a longo prazo que requer as virtudes da firmeza, persistência e coerência. A dialética entre o desejável e o possível, já insinuada em páginas anteriores, sugere, pois, uma espécie de pragmatismo "virtuoso". Suas óbvias sutilezas são acrescidas pelo fato que em cada segmento – Assembleia, Conselho e ECOSOC – a reforma tem direcionamentos peculiares, quais sejam provar a eficiência do princípio da democracia, no contexto da Assembleia; aperfeiçoar a representatividade e *ipso facto* reforçar a própria legitimidade do Conselho; e resgatar a competência das Nações Unidas, via ECOSOC, no campo das grandes questões econômicas.

É essencial que continuemos a participar ativamente nesses três campos, não apenas pelo valor intrínseco de cada um deles, mas também como uma

manifestação adicional do interesse nacional pelas Nações Unidas e pela diplomacia multilateral, que é ferramenta indispensável para abrir caminhos para uma ordem mudial mais justa, mais participativa, mais equilibrada e mais segura. Não pode o Brasil concorrer, ainda que por omissão na questão da reforma, para o desgaste da influência das Nações Unidas e para que estas se tornem irrelevantes.

Em conclusão, recordem-se palavras lapidares de Kofi Annan (*ibidem*):

> *"A missão de paz da ONU nos deve aproximar do dia em que todos os Estados exercerão sua soberania de forma responsável, tratarão dos riscos internos antes que estes cheguem a ameaçar seus cidadãos e os de outros Estados, tornarão possível a seus cidadãos a escolha do tipo de vida que desejem viver e atuarão em conjunto com outros Estados para enfrentar as ameaças e os desafios globais (...)."*

Esforços de Desarmamento nas Nações Unidas: um legado de permanência e mudança

Sérgio Duarte[1]

Quero inicialmente felicitar a Fundação Alexandre de Gusmão e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais por haver escolhido a reforma das Nações Unidas para tema desta quarta Conferência Nacional de Política Internacional. Minha contribuição será o exame de uma dimensão específica desse processo de reforma em andamento, isto é, as diversas mudanças ocorridas ao longo dos anos no campo do desarmamento, e que ainda estão em curso.

Surge uma primeira questão: por que motivo falar em desarmamento, quando há tantas outras áreas em processo de reforma nas Nações Unidas? Podemos distinguir duas respostas a essa pergunta: uma que trata do presente e outra do futuro.

A primeira resposta é que os esforços de desarmamento são extremamente oportunos na atualidade, pois há novas tentativas em curso, dentro e fora das Nações Unidas, para revitalizar os esforços globais e atingir um mundo livre de armas nucleares. Pretendo examinar algumas das principais atividade, inclusive as iniciativas do Secretário-Geral Ban Ki-Moon, dentro do contexto histórico necessário para sua interpretação.

A segunda resposta é que o resultado dos esforços no sentido do desarmamento sem dúvida terão profundo impacto no futuro da própria

[1]Alto Representante para Assuntos de Desarmamento.

Organização das Nações Unidas, criada, entre outros motivos, com o objetivo de salvar as futuras gerações do flagelo da guerra. Verificamos na Segunda Guerra Mundial quais podem ser as consequências de uma única arma nuclear de potencial destrutivo relativamente baixo, e somente podemos imaginar o terrível efeito de uma guerra nuclear na era atual, onde quer que ocorra. Os efeitos sociais, humanitários, econômicos, políticos e ambientais de um conflito nuclear desafiam nossa capacidade de descrição e não deixarão de afetar toda a atividade das Nações Unidas. Um ex-Secretário-Geral afirmou certa vez:

> "*O motivo de longo prazo para a necessidade do desarmamento (...) é que sem ele nossa Organização não poderá exercer de maneira eficaz seu principal papel – o qual nas circunstâncias atuais, é vital para a sobrevivência da vida organizada em nosso planeta*"[2].

Ora, estou certo de que a maioria dos cidadãos informados hoje em dia estão cientes do grande número de propostas surgidas nos anos recentes e que visam o progresso no desarmamento nuclear. São tão numerosas que é possível imaginar que se trate de um novo fenômeno – um novo objetivo para a humanidade na era pós-Guerra Fria. Pensar assim seria sem dúvida um equívoco, pois o desarmamento – e aqui falo especificamente do desarmamento nuclear – é um dos objetivos mais antigos das Nações Unidas. Diria mesmo que é o mais antigo de todos. Permitam-me explicar essa afirmação.

A Carta das Nações Unidas trata do desarmamento nos artigos 11 e 47, assim como da regulamentação dos armamentos. Porém, como foi assinada antes que o mundo viesse a conhecer a arma nuclear, a tarefa de esclarecer o que significam esses termos na Carta coube à Assembleia Geral, reforçada por algumas resoluções do Conselho de Segurança e por diversos acordos que emergiram nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial.

A primeira resolução da Assembleia Geral, adotada em janeiro de 1947, refere-se ao objetivo de eliminar todas as armas nucleares e outras armas "adaptáveis à destruição em massa"[3]. Essa resolução estabeleceu uma Comissão de Energia Atômica encarregada de desenvolver propostas para

[2] Kurt Waldheim, *Introduction to the Report of the Secretay-General on the Work of the Organization*, A/10001/Add.1, agosto de 1975: 4.
[3] Resolução no. 1(I), de 24 de janeiro de 1946.

atingir aquele objetivo. Portanto, literalmente a partir de sua criação, as Nações Unidas têm procurado não apenas administrar mediante acordos, mas também eliminar todas aquelas armas, especialmente as mais mortíferas e de efeitos mais indiscriminados – as armas nucleares.

Também é verdade que a Organização das Nações Unidas nunca considerou o desarmamento nuclear como um fim em si mesmo, e nem ignorou o desafio da manutenção da segurança em um mundo livre de tais armas. Sempre tratou o desarmamento como passo vital para o fortalecimento das paz e segurança internacionais e sempre reconheceu a necessidade de controlar e limitar as armas convencionais à medida que se desenvolve o processo de desarmamento nuclear.

A Carta das Nações Unidas reconhece que os Estados Membros têm o direito inerente de autodefesa, e há muito o mundo concordou que as armas convencionais têm de fato algumas funções legítimas, como o patrulhamento de fronteiras, a manutenção da ordem interna e a contribuição a operações de manurtenção da paz. No entanto, as Nações Unidas também reconheceram a necessidade de limites na acumulação e uso dessas armas.

Desde sua criação, as Nações Unidas têm trabalhado mediante caminhos paralelos para tratar tanto do desarmamento *nuclear* quanto do controle das armas *convencionais.* Já em dezembro de 1946 a Assembleia Geral reconheceu a "regulamentação geral e a redução de armamentos e forças armadas" como medida importante para o fortalecimento da paz e segurança internacionais[4]. Em fevereiro de 1947, o Conselho de Segurança adotou uma resolução que estabelecia uma Comissão das Nações Unidas para Armamentos Convencionais, a fim de desenvolver propostas para a regulamentação de armas não nucleares.

Em 1952, quando ficou evidente que a Guerra Fria impedia os esforços iniciais para atingir tanto o desarmamento nuclear quanto o controle das armas convencionais, a Assembleia Geral amalgamou as Comissões de Energia Atômica e de Armamentos Convencionais em uma Comissão das Nações Unidas sobre Desarmamento, sob a égide do Conselho de Segurança[5]. Sua atribuição era preparar um projeto de tratado para eliminar as armas de destruição em massa, regulamentar outros tipos de armamento e promover os usos pacíficos da energia nuclear. Em 1959, a Assembleia Geral consolidou os objetivos do desarmamento

[4] Resolução 41(I) da Assembleia Geral, 14 de dezembro de 1946.
[5] Resolução 502 (VI) da Assembleia Geral, 11 de janeiro de 1952.

nuclear e do controle de armamentos convencionais na expressão "desarmamento geral e completo sob controle internacional eficaz", ou GCD. Na primeira Sessão Especial sobre Desarmamento, em 1978 (SSOD-I), a Assembleia Geral designou o GCD como "objetivo final" das Nações Unidas no campo do desarmamento, aspiração que persiste até hoje.

É claro, portanto, que os objetivos da Organização das Nações Unidas no que diz respeito a armamentos têm permanecido notavelmente coerentes ao longo de sua existência, isto é: *eliminar* as armas nucleares e outras armas de destruição em massa e *regulamentar ou limitar* as armas convencionais. Essa coerência ao longo dos últimos 63 anos fornece a base para a palavra "permanência" que usei para o título deste ensaio.

No entanto, as mesmas condições de guerra fria que frustraram o trabalho das Comissões criadas no período imediatamente seguinte à Segunda Guerra Mundial impediram também qualquer progresso na negociação de um único tratado abrangente no sentido do desarmamento geral e completo. Foi um resultado lamentável: os Estados Unidos e a União Soviética chegaram bilateralmente a um acordo sobre os termos de tal tratado, anunciados na chamada Declaração Conjunta McCloy-Zorin[6] e apresentados com certo detalhe em um discurso histórico na Assembleia Geral no mesmo ano de 1961[7]. A negociação de um tratado baseado nesse entendimento se revelou impossível, e o mundo aos poucos reconheceu a dificuldade de buscar um tratado de desarmamento geral e completo em condições de guerra fria, voltando-se para a alternativa do que se convencionou chamar "medidas parciais".

Dentre essas, diversas trataram de temas de segurança regional, inclusive o estabelecimento de zonas livres de armas nucleares na América Latina e Caribe e no Pacífico Sul, enquanto no período posterior à Guerra Fria outras zonas desse tipo iam sendo criadas no Sudeste Asiático, na África, na Ásia Central. Mais recentemente, a Mongólia declarou unilateralmente seu status de país livre de armas nucleares. Deve-se recordar, nesse contexto, que o Brasil – imediatamente após a críse dos mísseis em Cuba – foi o primeiro país a propor na Assembleia Geral da ONU a criação de uma zona livre de

[6] Texto disponível em http://www.nuclearfiles.org?menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/arms-control-disarmament/mccloy-zorin-acords_1961-09-20.htm

[7] Texto disponível em http://www..jfklibrary.org/Historical+Rsources/Archives/Reference+Desk/Speeches/jfk/003POFO3United Nations09251961.htm

armas nucleares na América Latina. O Brasil e o México trabalharam juntos para tornar realidade essa visão, em 1967. Em 1986, a Assembleia Geral adotou outra resolução de origem brasileira, que declarou a "zona de paz e cooperação no Atlântico Sul", inclusive com um chamado a não introdução de armas nucleares e outras armas de destruição maciça na região[8].

Outras medidas parciais durante a Guerra Fria foram a conclusão do Tratado de Proibição Parcial de Ensaios Nucleares (PTBT) em 1963 e cinco anos depois o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), que ainda hoje constitui o único comprometimento de parte das cinco potências nucleares reconhecidas de buscar o desarmamento nuclear global. Muitos ainda afirmam que esse tratado foi negociado em Genebra por um grupo de Estados reunidos no "Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento" – órgão predecessor da atual Conferência do Desarmamento (CD), estabelecida pela Assembleia Geral para negociar acordos multilaterais nesse campo. No entanto, eu próprio participei como assessor da Delegação do Brasil na época, e em minha opinião a palavra "negociação" não é inteiramente adequada para descrever a atividade da CD sobre o TNP, pois as principais características do tratado foram na verdade negociadas anteriormente entre os Estados Unidos e a União Soviética, com participação de alguns países da Europa Ocidental. Embora sem ter sido formalmente adotado na CD, o tratado foi endossado pela Assembleia Geral em 1968 e hoje conta com participação quase universal – 190 Estados se tornaram parte, apenas três não o fizeram[9] e um anunciou que dele se retirava[10].

O *website* do Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento alinha hoje 23 tratados multilaterais que tratam de outras medidas parciais[11]. Muitas dessas, inclusive o Tratado do Fundo dos Mares (1971), a Convenção sobre Armas Biológicas (1972), o Tratado sobre Modificações Ambientais (1977) a Convenção sobre Armas Químicas (1993) e o Tratado de Proibição Abrangente de Ensaios Nucleares (CTBT) (1996) foram negociadas na CD ou no órgão antecessor.

No mês de maio passado, a CD rompeu um impasse que já durava 12 anos e adotou um programa substantivo de trabalho, inclusive a criação de

[8] Resolução 41(II, de 27 de outubro de 1986.
[9] India, Israel e Paquistão.
[10] República Democrática da Coreia.
[11] http://disarmament.org/TreatyStatus.nsf

um grupo de trabalho para iniciar a negociação de um tratado de proibição da produção de material físsil para uso em armas nucleares ou outros engenhos nucleares explosivos[12].

A história dos esforços multilaterais no sentido do desarmamento e da não proliferação, no entanto, consiste em muito mais do que uma lista de tratados. É preciso conhecer as instituições que produziram esses acordos e a maneira pela qual foram adotados. Neste ponto tratarei especificamente das contribuições das Nações Unidas na facilitação desse processo.

Se a permanência dos objetivos é uma marca distintiva do desarmamento nas Nações Unidas, outra característica certamente devem ser as muitas mudanças das estruturas institucionais no seio do sistema da ONU para o tratamento desse assunto – daí a menção a "mudanças" no título destes linhas.

Tomemos, por exemplo, meu próprio Escritório para Assuntos de Desarmamento, no Secretariado das Nações Unidas. Sua ancestralidade é realmente rica, e às vezes penso até mesmo ser digna de brasões e escudos heráldicos, pois durante as últimas seis décadas o desarmamento tem sido tratado em diversos níveis administrativos diferentes.

A denominação inicial foi "grupo da Comissão de Energia Atômica" no Departamento de Assuntos do Conselho de Segurança, em 1946. Em seguida, em 1952 – devido ao malogro dos esforços internacionais iniciais para a consecução do desarmamento nuclear e da regulamentação de armas convencionais – esse núcleo se transformou em "grupo para assuntos de desarmamento" no interior de um recém-formado Departamento de Assuntos Políticos e do Conselho de Segurança, com um pequeno contingente de cerca de dez pessoas que tratavam tanto de temas atômicos quanto convencionais. Esse grupo durou até 1966, quando se tornou "divisão de assuntos de desarmamento", o que significou status mais elevado porém com pouca modificação do mandato, número de funcionários e orçamento.

Na altura de meados da década de 1970, a percepção internacional já era de que algo teria de ser feito para deter a corrida armamentista nuclear e que as Nações Unidas deveriam ter papel mais saliente na promoção desse objetivo. Desde a assinatura do TNP, em 1968, ocorreu na verdade um significativo aumento na produção mundial de armas nucleares a cada ano durante quase todos os vinte anos seguintes. O ensaio nuclear indiano em 1974 – na ocasião denominado "explosão nuclear pacífica" – provocou

[12] CD/1863, de 19 de maio de 2009.

também muitos esforços para deter a proliferação de armas nucleares e reduzir os arsenais existentes. O Secretário-Geral Kurt Waldheim informou a Assembleia Geral em 1975 que "o papel desempenhado pelas Nações Unidas no desarmamento está muito longe de ser adequado" e instou a Assembleia Geral a "considerar uma revisão básica do papel das Nações Unidas no campo do desarmamento".[13]

Em resposta, a Assembleia Geral adotou uma resolução proposta pela Suécia que estabelecia um Comitê *Ad Hoc* para a Avaliação do Papel das Nações Unidas no Campo do Desarmamento, cuja Presidente foi a conhecida diplomata sueca e perita em desarmamento, Inga Thorsson[14]. Entre os temas que o Comitê foi solicitado a examinar estavam maneiras de aperfeiçoar "a coleta, compilação e disseminação de informações" relativas ao desarmamento. O relatório do Comitê identificou muitos tipos de publicações sobre desarmamento para consideração do Secretariado, inclusive um anuário, um periódico, súmulas anotadas de livros e artigos relevantes, assim como "estudos em profundidade sobre a corrida armamentista, o desarmamento e assuntos correlatos"[15]. Hoje em dia, o escritório que dirijo continua a executar praticamente todas essas funções: vimos publicando um anuário durante mais de 30 anos, produzimos um conjunto de Documentos Avulsos sobre temas de desarmamento e nossos funcionários têm trazido à luz livros e artigos de maior profundidade, assim como tem feito o Instituto das Nações Unidas para Pesquisas sobre Desarmamento.

Tudo isso demonstra de que forma o interesse pessoal do Secretário-Geral, junto com o decidido apoio dos Estados membros, tem levado a reformas úteis do Secretariado no campo do desarmamento. As reformas não se detiveram aí. Em dezembro de 1976, a Assembleia Geral transformou a divisão de assuntos de desarmamento do Secretariado em um "Centro" para temas de desarmamento, chefiado pela primeira vez por um Secretário-Geral Assistente[16]. Dois anos depois, a importância das funções de pesquisa e informação do Centro foram especificamente enfatizadas na primeira Sessão Especial da Assembleia Geral sobre Desarmamento (SSOD-I)[17].

---

[13] Waldheim, op. cit., nota 1, p. 4.

[14] Resolução 3448B da Assembleia Geral, de 12 de dezembro de 1975.

[15] Relatório do Comitê Ad Hoc, A/31/36, 1976.

[16] Resolução 31/90 da Assembleia Geral, 14 de dezembro de 1976.

[17] Para o texto completo do Documento Final da SSOD-I, ver http://www.un.org/disarmament/HomePage/SSOD/GA10SpSes1rstSpSeson%20Disarmament.pdf

O Documento Final dessa primeira Sessão Especial teve grande importância no processo de reforma das Nações Unidas no que toca ao desarmamento, pois não apenas adotou uma Declarção e um Programa de Ação, mas também estabeleceu o mecanismo que orientaria os esforços nesse sentido durante as décadas posteriores[18] . Esclareceu que a Comissão de Desarmamento, órgão subsidiário da Assembleia Geral, teria atribuições puramente deliberativas; que a Primeira Comissão da Assembleia Geral focalizaria exclusivamente o desarmamento e temas correlatos de segurança internacional; e que o Comitê de Desarmamento, mais tarde denominado Conferência do Desarmamento, seria o "único foro multilateral de desarmamento". Estabeleceu, igualmente, o Programa das Nações Unidas de Bolsas sobre Desarmamento, com o objetivo de expandir e promover o conhecimento do tema nos Estados-membros, especialmente em países em desenvolvimento. Durante seus 30 anos de funcionamento, o Programa treinou até agora 759 funcionários de 159 Estados.

Em breve haveria novas reformas de organização. Em 1979, a Assembleia Geral adotou outra resolução de origem sueca, desta vez solicitando ao Secretário-Geral a execução de um estudo abrangente sobre as "necessidades atuais e futuras na gestão dos assuntos de desarmamento pelas Nações Unidas"[19]. O estudo, preparado por um grupo de peritos presidido pelo Representante Permanente da Argentina, Embaixador Carlos Ortiz de Rosas, foi em grande parte um compêndio das diversas formas possíveis de fortalecer o papel do desarmamento no sistema das Nações Unidas. Sem endossar especificamente qualquer das opções, o relatório examinou divesas alternativas, inclusive a criação de um "departamento para assuntos de desarmamento" e uma "agência mundial de desarmamento"[20].

Após uma decepcionante Segunda Sessão Especial sobre desarmamento no verão de 1982, a Assembleia Geral adotou uma das idéias do relatório de Ortiz de Rosas e aprovou uma resolução que elevava o status do Centro, transformando-o em Departamento de Assuntos de Desarmamento (DDA, chefiado, pela primeira vez, por um Subsecretário-Geral.[21]

[18]http://www.un.org/disarmament/HomePage/SSOD/GA10SpSes1rstSpSeson%20Disarmament.pdf

[19] Resolução 34/87E da Assembleia Geral, 11 de dezembro de 1979.

[20] Relatório do Secretário-Geral, A/36/392, 11 de setembro de 1981.

[21] Resolução 37/99K da Assembleia Geral, de 13 de dezembro de 1982.

Devo dizer neste ponto que ninguém estava sugerindo, naquela época ou agora, qiue a falta de progressos no campo do desarmamento decorria de falhas na organização interna das Nações Unidas. Embora a resolução de 1982 que criava a DDA tenha sido adotada sem recurso a voto, o delegado da União Soviética chamou a atenção para a necessidade de "não se perder de vista o fato de que os verdadeiros motivos da ausência de progresso em desarmamento não se encontra na organização do trabalho dos órgãos das Nações Unidas, e sim na falta de vontade de certos Estados importantes para fazer cessar a corrida armamentista"[22]. Essa advertência reproduzia ideias anteriores do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld, que certa ocasião afirmara: "Os arranjos organizativos... não modificam as realidades (...) As dificuldades essenciais encontradas no seio das Nações Unidas se baseiam em realidades e não na constituição específica da Organização"[23].

Não obstante, não há dúvida de que uma grande maioria de Estados-membros da ONU desejava que o Secretariado desempenhasse papel mais ativo na promoção do desarmamento, especialmente através de esforços para assistir os Estados Membros nesse campo, educar o público, colaborar com organizações não governamentais, preparar relatórios e estudos e essencialmente esforçar-se por manter o desarmamento em posição elevada na agenda das Nações Unidas. Sua capacidade de responder a essas expectativas, naturalmente, dependem em grande parte da existência de recursos financeiros e de pessoal – embora nos anos seguintes as ampliações do mandato do novo departamento tivessem de ser atendidas "dentro dos recursos existentes".

A segunda Sessão Especial sobre desarmamento, por exemplo, lançou uma "Campanha Mundial de Desarmamento", porém financiada mediante uma instrução do Secretário-Geral para "explorar as possibilidades de remanejamento de recursos existentes"[24]. Da mesma forma, em 1985, a Assembleia Geral estabeleceu o Centro Regional das Nações Unidas para Paz e Desarmamento na África[25]. Em 1986, a Assembleia Geral estabeleceu o Centro Regional das Nações Unidas para a Paz, Desarmamento e Desenvolvimento na América Latina (mais tarde ampliado para incluir a região

[22] Segundo resumo no Anuário do Desarmamento (1982), p. 130.
[23] Brian Urquart, *Hammarskjöld* (Nova York: Alfred A. Knopf, p. 327.
[24] A/S-12/32: 104.
[25] Resolução 40/151G da Assembleia Geral, de 16 de dezembro de 1985.

do Caribe)[26]. Em 1967 a Assembleia Geral criou o Centro Regional das Nações Unidas para a Paz e Desarmamento na Ásia (mais tarde ampliado para incluir a região do Pacífico)[27]. No entanto, as resoluções que criaram esses Centros afirmavam que seu financiamento teria de provir de "recursos existentes" e "contribuições voluntárias", dificuldade que desde então foi mitigada apenas em parte.

No mesmo período, realizaram-se esforços que abrangeram todo o sistema das Nações Unidas para reduzir o que muitos consideravam ser o crecimento de sua burocracia. Em 1986, um grupo de peritos governamentais de alto nível recomendou "redução substancial do número de funcionários" e a fusão de diversos departamentos e escritórios para aumentar a "eficiência" da organização.[28] Havia pouca justificação para a redução do pessoal ou do orçamento do DDA, devido a seu pequeno tamanho e ausência de graves preocupações quanto a sua eficiência. Em 1990, a Comissão do Desarmamento terminou uma avaliação do papel das Nações Unidas em matéria de desarmamento, concluindo que o Secretário-Geral "deve ser assistido por um Departamento de Assuntos de Desarmamento adequadamente provido de recursos financeiros e de pessoal"[29].

Apesar disso, pouco depois de assumir suas funções em janeiro de 1992, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali decidiu que o desarmamento estava essencialmente subordinado ao desafio da solução de conflitos e da solução pacífica de controvérsias. Por recomendação sua, a Assembleia-Geral adotou uma resolução que aprovava a proposta de abolir o DDA, transferindo seu pessoal para um novo escritório no Departamento de Assuntos Políticos[30] . Num relatório divulgado mais tarde, no mesmo ano, o Secretário-Geral se referiu ao desarmamento como "parte inerente da diplomacia preventiva e da promoção, manutenção e construção da paz"[31].

Essa reforma não foi bem recebida por muitos Estados-membros e organizações não governamentais, conforme se depreende de esfoços subsequentes para estimular o Secretário-Geral a elevar a prioridade e o

[26] Resolução 41/60J, da Assembleia Geral, de 3 de dezembro de 1986.
[27] Resolução 42/39D da Assembleia Geral, de 12 de dezembro de 1987.
[28] Relatório A/41/49, de 15 de agosto de 1986.
[29] Relatório A/51/182, de 20 de junho de 1990.
[30] Resolução 46/232 da Assembleia Geral, de 2 de março de 1992.
[31] Bouthros Boutros-Ghali, *New Directions of Arms Regulation and Disarmament in the Post-Cold War Era*, outubro de 1992.

status institucional do desarmamento no Secretariado. Em abril de 1993 a Assembleia Geral adotou uma reoslução que pedia ao Secretário-Geral "tomar medidas concretos para fortalecer o Escritório de Assuntos de Desarmamento a fim de assegurar que ele tenha os meios necessários para cumprir as tarefas que lhe sejam atribuídas"[32]. Em setembro de 1993, o Secretário-Geral informou a Assembleia Geral de que havia mudado o nome do Escritório para "Centro para Assuntos de Desarmamento", chefiado por um funcionário de nível mais elevado do que o de Diretor, com pequeno aumento no orçamento e na lotação de pessoal[33].

Ao assumir a Secretaria-Geral em janeiro de 1997, Kofi Annan rapidamente deixou clara sua intenção de fazer algumas reformas profundas no Secretariado, inclusive a criação do que chamou um novo "Departamento de Desarmamento e Regulamentação de Armamentos" – mais tarde rebatizado como DDA, mais uma vez chefiado por um Subsecretário-Geral[34]. A Assembleia Geral acolheu com beneplácito essa inciativa de reforma em novembro de 1997[35].

Annan considerava necessário aquele novo departamento devido à crescente complexidade das ameaças globais oriundas principalmente das armas de destruição em massa, inclusive os riscos decorrentes dos arsenais existentes, riscos de proliferação e possível uso por parte de terroristas, inclusive os provenientes do comércio ilícito de armas pequenas e ligeiras. Annan informou a Assembleia Geral de que "minha visão sobre a Organização coloca o desarmamento próximo ao centro de sua missão de paz e desenvolvimento"[36]. Sob a liderança de Jayantha Dhanapala, novo Subsecretário-Geral para Assuntos de Desarmamento, e seus sucessores Nobuyasu Abe e Nobuaki Tanaka, a ação do DDA foi amplamente apoiada pelos Estados-membros e grupos da sociedade civil. Ao longo de sua administração, Annan sempre deu realce ao fato de que o desarmamento e a Não Proliferação nuclear eram coisas necessárias e se fortaleciam mutuamente, sem que uma devesse preceder a outra: ambas deveriam progredir juntas.

O DDA registrou certos avanços no problema dos sistemas de lançamento de armas de destruição em massa, na promoção de uma zona livre de armas

[32] Resolução 47/54G da Assembleia Geral, de 28 de abril de 1993.
[33] Relatório do Secretário-Geral, A/48/358, de 20 de setembro de 1993: 2.
[34] Relatório do Secretário-Geral, A/51/950, de 14 de julho de 1997.
[35] Resolução 52/12 da Assembleia Geral, de 12 de novembro de 1997.
[36] Relatório do Secretário-Geral sobre o Trabalho da Organização (1998): 5.

nucleares na Ásia Central, e na persistente advocacia pública em prol de maior progresso em desarmamento nuclear. O DDA forneceu também assistência substantiva na implementação das exigências da Resolução 1540 do Conselho de Segurança, adotada em 2004, que obrigou os Estados Membros a adotar legislação doméstica para proibir a proliferação de armas de destruição em massa ou sua aquisição por atores não estatais.

Por sua vez, Ban Ki-Moon se tornou Secretário-Geral em 2007, e tal como Kofi Annan, voltou imediatamente a atenção para os temas de organização do Secretariado. Chegou ao cargo, no entanto, com maior experiência pessoal no tratamento de temas nucleares do que seus antecessores, por haver trabalhado intensamente nessses temas em relação à República Popular Democrática da Coreia, assim como em assuntos relativos ao Tratado de Proscrição Abrangente de Ensaios Nucleares.

Sua proposta original foi uma profunda reorganização do Departamento de Operações de Manutenção da Paz, que transferiria no bojo dessa reforma o DDA de volta ao Departamento de Assuntos Políticos, por motivos de ordem administrativa. Após consultas com Estados-membros e diversos representantes de organizações não governamentais, ele resolveu em vez disso propor a mudança de nome do DDA para Escritório para Assuntos de Desarmamento (ODA), como entidade independente no Secretariado, chefiada por um Alto Representante com nível de Subsecretário-Geral diretamente subordinado ao Secretário-Geral, com os mesmos mandatos do antigo DDA. Como parte dessa reforma, o ODA também passava a fazer parte do Comitê de Planejamento Político, importante órgão interdepartamental do Secretariado.

Ao anunciar essa reorganização, em 5 de fevereiro, o Secretário-Geral destacou especificamente a "necessidade de revitalizar a agenda de desarmamento por meio de um esforço mais concentrado" e "um papel fortalecido de advocacia"[37]. Em 15 de fevereiro, enviou uma carta ao Presidente da Assembleia Geral com maiores detalhes sobre seu projeto[38]. Citou diversos retrocessos decepcionantes em desarmamento nos anos recentes, inclusive a incapacidade da Cúpula Mundial de 2005 para tratar do tema. Acentuou também a "necessidade de papel mais amplo e maior

[37] Ban Ki-Moon, discurso na Assembleia Geral em 5 de fevereiro de 2007, disponível em http://www.un.org/disarmament/HomePage/SG/docs/2007/sgsmFeb05.pdf.
[38] A/61/749, Anexo II, de 15 de fevereiro de 2007.

envolvimento pessoal do Secretário-Geral" no tratamento dos temas de desarmamento.

Embora tenha especial apreço por todos os assuntos de desarmamento e Não Proliferação, o atual Secretário-Geral demonstrou interesse especial pelos temas relativos às armas nucleares. Em um discurso ao Instituto Leste-Oeste em 24 de outubro de 2008, apresentou um plano de cinco pontos para a consecução de um mundo livre de armas nucleares. Em resumo, seu plano advogava negociações sobre medidas efetivas de desarmamento nuclear, tanto por meio de uma Convenção de caráter geral quanto de um conjunto de instrumentos que se reforçassem mutuamente. Instou o Conselho de Segurança a tratar de temas de segurança no processo de desarmamento. Pediu medidas para fortalecer o império da lei em desarmamento, especialmente por meio da conclusão de novos tratados, universalização dos tratados existentes e promoção do desenvolvimento de zonas livres de armas nucleares, inclusive no Oriente Médio. Identificou passos necessários para aperfeiçoar a transparência e responsabilidade em desarmamento e pediu também muitas outras iniciativas complementares, inclusive controle de mísseis, armas espaciais e armas convencionais.

Em termos de advocacia, incluiu com destaque o desarmamento em suas declarações públicas e fez questão de comparecer e falar a órgãos importantes do mecanismo dedesarmamento das Nações Unidas, inclusive a Comissão do Desarmamento, a Conferência do Desarmamento em Genebra e a Junta Consultiva sobre Assuntos de Desarmamento. Em junho último, o Secretário-Geral lançou a campanha "Precisamos Desarmar-nos! (em inglês *We Must Disarm!* cuja sigla, WMD, é a mesma de *Weapons of Mass Destruction* – Armas de Destruição em Massa), campanha pública multimídia que durará 100 dias até o Dia Internacional da Paz, em 21 de setembro, a fim de promover os esforços para a consecução de um mundo livre de armas nucleares. Também em Setembro ele deverá viajar à Cidade do México a fim de falar a uma grande conferência sobre desarmamento orgnizada pelo Departamento de Informação Pública das Nações Unidas, à qual comparecerão mais de mil representantes de centenas de organizações não governamentais. Ainda no mesmo mês dicursará em uma reunião dos signatários do Tratado de Proibição Abrangente de Ensaios Nucleares, que examinará medidas para acelerar a entrada em vigor desse tratado.

Felizmente, todas essas atividades das Nações Unidas têm sido acompanhadas por iniciativas paralelas de desarmamento lançadas nos anos

recentes fora do âmbito da Organização, especialmente a partir da publicação de um influente artigo de opinião de autoria dos antigos altos funcionários norte-americanos George Shultz, William Perry, Henry Kissinger e Sam Nunn em uma edição do *Wall Street Journal* em janeiro de 2007[39]. Essa tendência de conhecidos estadistas e antigos altos funcionários emitirem tais opiniões foi posteriormente seguida na Alemanha, Itália, Polônia e Reino Unido, e acredito que outras surgirão no futuro.

Em dezembro de 2008, cem líderes mundiais se reuniram em Paris para o lançamento da iniciativa "Global Zero", oriunda da sociedade civil para ação em prol de um mundo livre de armas nucleares.[40] Em 29 de junho do corrente ano, a "Global Zero" publicou um Plano de Ação detalhado para atingir esse objetivo até o ano 2020.[41] Entre as iniciativas futuras estão um filme documentário de longa metragem e a convocação da "Cúpula Global Zero" no início de 2010, antes da próxima Conferência de Exame do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, a realizar-se mais tarde no mesmo ano. Segundo todos os indícios, essa Conferência de Exame será um momento crucial para o TNP, ocasião para verificar a disposição dos Estados militarmente nucleares de fazer progressos significativos no cumproimento de seus compromissos de desarmamento. Como o TNP não possui instituições próprias, o Escritório para Assuntos de Desarmamento das Nações Unidas continuará a funcionar como Secretariado *de facto* para esta e futuras conferências do TNP.

Por meio de suas propostas anuais de resoluções na Assembleia Geral, o Brasil e seus parceiros da Coalizão da Nova Agenda (que inclui África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e Suécia) continuarão seus esforços para fazer progredir a agenda global de desarmamento nuclear. Com efeito, a cada ano cerca de metade das 50 resoluções sobre desarmamento apresentadas na Assembleia Geral tratam de algum aspecto do desarmamento nuclear. Essas resoluções se ocupam de muitos temas, mas uma de suas funções mais importantes é esclarecer as expectativas da comunidade internacional em matéria de desarmamento. Isso é feito mediante a identificação de critérios específicos, ou formas de avaliação, a serem usadas na aferição

[39] G. Shultz, W. Perry, H. Kinnger e S. Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons". *Wall Street Journal*, 4 de janeiro de 2007, p. A15.
[40] Ver http://www.globalzero.org/en/about-campaign .
[41] http://globalzero.org/en/global-zero-press-release-june29.

do progresso: entre elas, padrões de transparência, verificação, irreversibilidade e grau de obrigatoriedade. Em janeiro de 2008, a pedido da Costa Rica e da Malásia, o Secretário-Geral circulou um Modelo de Convenção sobre Armas Nucleares, redigida por peritos não governamentais com o objetivo de estimular um debate informado sobre a preparação de tal tratado.[42]

Além dessas propostas, tem-se visto outras iniciativas vindas de outras organizações não governamentais, inclusive as Conferências Pugwash, o Foro Internacional de Luxemburgo para a Prevenção de Catástrofe Nuclear, a Iniciativa das Potências Médias e seu Foro do Artigo VI (organizado pelo Instituto de Segurança Global), a Campanha Internacional para Abolição de Armas Nucleares, os Prefeitos para a Paz, Abolição 2000 e numerosas outras.

Todas essas iniciativas se fundamentam em alicerces construídos por comissões internacionais, inclusive a Comissão Palme, de 1982, a Comissão Canberra de 1996 e a Comissão Blix de 2006, que produziu 30 recomendações exclusivamente sobre temas nucleares.[43] Recentemente, a Austrália e o Japão anunciaram a formação de uma nova Comissão internacional para estudo do tema, que deverá apresentar seu relatório no início de 2010.

Nem todas essas iniciativas vêm de órgãos não governamentais. A União Europeia lançou recentemente sua própria iniciativa de tratamento de diversos desafios ligados às armas nucleares, inclusive o desarmamento.[44] É importante notar que todos os países possuidores de armas nucleares têm expressado seu comprometimento com o objetivo de um mundo livre de armas nucleares, embora alguns tenham sido mais específicos do que outros sobre a forma de consegui-lo.Tanto conjunta quanto separadamente, os Estados Unidos e a Federação Russa têm expressado o compromisso com esse objetivo, mais recentemente na reunião de cúpula em Moscou, em julho último.[45] O Reino Unido lançou a proposta de um estudo dos meios técnicos de verificação do processo de desarmamento nuclear, e a França anunciou diversas medidas

[42] A/62/650, de 18 de janeiro de 2008, disponível em http://documents-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/213/77/pdf/NO821377.pdf?OpenElement.

[43] www.wmdcomission.org.

[44] Ver discurso de javier Solana, "European Proposals for Strengthning Disarmament and the Non-Proliferation Regime", Parlamento Europeu, 9 de dezembro de 2008.

[45] Entendimento Conjunto sobre o Tratado de prosseguimento do START, *White House Fact Sheet,*6 de julho de 2009.

para limitar seu próprio arsenal, inclusive o fechamento de seu campo de ensaios e das instalações de produção de matéria físsil para fins bélicos.

Embora eu possa não haver mencionado completamente todas as diversas propostas, desejo enfatizar que as que identifiquei acima servem somente para ilustrar a riqueza, variedade e grau de seriedade delas. Considero-as como prova tangível de que o mundo realmente se preocupa com o desarmamento nuclear e que manterá absoluta dedicação na busca desse objetivo, apesar dos conhecidos obstáculos que continuam a impedir progressos mais rápidos.

Em alguns casos, o obstáculo pode ser a falta de apoio financeiro. Em outros, compromissos adquiridos em alianças militares podem tornar certos países hesitantes no apoio ao desarmamento nuclear, preocupação que se aplica àqueles que estão cobertos pelos chamados "guarda-chuvas" nucleares. Outros Estados, especialmente os que possuem armas atômicas, ainda dependem da doutrina da dissuasão nuclear, que não apenas lhes dificulta desfazer-se de tais armas como também, infelizmente, oferece um modelo para que outros Estados os imitem, o que efetivamente tem acontecido. Por esse motivo o Secretário-Geral qualificou de "contagiosa" a doutrina da dissuasão nuclear.

Há outros obstáculos de natureza prática a vencer: o desarmamento simplesmente não ocorrerá a menos que os Estados possuidores de armas nucleares tenham confiança de que não haverá desvios na implementação dos compromissos de desarmamento. Uma coisa é identificar a transparência, a verificação e irreversibilidade e o grau de obrigatoriedade como critérios essenciais para a consecução do desarmamento, e outra muito diferente é a negociação de tratados que satisfaçam completamente tais exigências.

Ainda outro obstáculo surge daqueles que argumentam ser necessário primeiro que haja paz e segurança internacionais em harmonia, tanto no núvel regional quanto no global – antes que seja possível o desarmamento nuclear. Considero esaa posição especialmente equivocada, pois seu efeito prático é o adiamento indefinido da realização do desarmamento. Além disso, ignora também as muitas formas pelas quais o próprio avanço do desarmamento é capaz de influir positivamente na causa da paz e da segurança. Outros desafios correlatos têm a ver com as circunstâncias em diferentes países. As atividades nucleares do Irã continuam a ser objeto de controvérsia. Ainda outras preocupações decorrem da realização pela República Popular Democrática dde dois ensaios nucleares, após anunciar que se retirava do TNP. Três Estados

– Índia, Paquistão e Israel – permanecem fora do TNP e portanto não estão obrigados pelos dispositivos desse tratado relativos ao desarmamento. O lento progresso em desarmamento, além das persistentes preocupações com a proliferação, dificilmente proporcionarão a fórmula para chegarmos a um mundo livre de armas nucleares.

Apesar de todas as dificuldades e obstáculos diante de nós, tenho profunda fé em que o mundo está preparado para dar passos significativos em direção áquele objetivo, capazes de atingir importância histórica. As decisões mais difíceis, naturalmente, cabem aos Estados soberanos que possuem tais armas. São eles os que devem adotar legislação interna para eliminar seus arsenais, pagar os custos do desarmamento e sustentar os meios de manutenção da segurança em um mundo livre de armas nucleares.

As Nações Unidas – tanto por meio do trabalho substantivo e administrativo do Secretariado quanto das deliberações e negociações que ocorrem entre os Estados Membros – desempenham papel indispensável para assegurar a legitimidade coletiva do processo de desarmamento. As ações levadas a cabo em nome do desarmamento e que não satisfaçam padrões globais acordados dificilmente encontrarão plateias receptivas. Através de suas várias formas e processos, as Nações Unidas oferecem a oportunidade de que todos os seus Estados-membros participem no processo de desenvolvimento de normas globais de desarmamento. Isso ajuda a assegurar certo grau de "devido procedimento" na criação de tais normas, assegurando ao mesmo tempo que elas sejam substantivamente justas e não incorporem padrões duplos.

Há bons motivos para que o desarmamento tenha sido o que Dag Hammasrskjöld certa vez chamou "resistente planta perene" nas Nações Unidas. Posso resumir desta forma: o desarmamento é o que deve ser feito, e funciona.

É o que deve ser feito porque é um objetivo oficialmente endossado por todos os Estados, litealmente todos. É correto porque é justo: o conceito de "zero" é fundamentalmente incompatível com qualquer regime discriminatório entre possuidores e não possuidores. É correto por ser justo e humano: procura eliminar armas cujos efeitos são intrinsecamente indiscriminados e que não distinguem entre alvos civis e militares, o que torna essas armas inconsistentes com um dos mais solenes princípios do direito humanitário. Isso nos ajuda a explicar por que razão tal objetivo goza do completo endosso de todas as principais religiões do mundo.

Mas a argumentação em favor do desarmamento não se baseia somente em princípios morais e éticos. Ele é também eficaz em seus propósitos – isto é, eliminar o perigo de que uma arma nuclear seja novamente usada. Nenhuma outra alternativa nos oferece o mesmo grau de confiança. Esse certamente não é o caso de controles de exportação ou sanções, dado o simples fato de que hoje em dia acredita-se que nove Estados são possuidores dessas armas e que o *know-how* básico para sua fabricação não é mais um segredo. Tampouco se pode confiar na ameaça de ataques militares preventivos, nem em defesas antimísseis, e nem mesmo na possibilidade de alcançar a paz por meio do equilíbrio de poder ou da dissuasão nuclear em várias regiões do globo. O mundo não encontrará paz ou segurança baseadas em retaliação nuclear maciça ou em capacidade de segundo ataque; tudo isso presume a impossibilidade de acidentes, de erros de cálculo, de uso não autorizado e alarmes falsos, sem falar em detonações nucleares inesperadas vindas de origens desconhecidas.

Nesse sentido, o desarmamento nada tem de utópico – baseia-se em uma avaliação muito realista dos limites do mundo tal como é. O desarmamento traz riscos genuínos, mas estes devem ser pesados contra os riscos de suas alternativas. Merece especial atenção o perigo de confiar exclusivamente em um tabu não escrito contra o uso de armas nucleares. Sem dúvida existe esse tabu, mas poucos acreditam que o fato histório do não uso seja fundamento suficiente para poder prever tendências futuras. Um mundo sem armas nuclares, e dotado de todas as diversas estruturas de apoio e salvaguardas para sua preservação, é a base mais estável para um tabu nuclear global.

Abordei neste ensaio alguns aspectos de permenência e mudança. O adágio que diz "quanto mais as coisas mudam, mais permanecem iguais" é aplicável neste caso, pois apesar de tudos os acontecimentos no cenário mundial durante as últimas seis décadas, a comunidade internacional inegavelmente continua unida no desejo de atingir um mundo sem armas nucleares. Essa afirmação tem enorme significação, porque sugere que não somente vale a pena perseguir esse grande sonho utópico, mas também que ele é efetivamente atingível.

Essa crença, baseada tanto na fé quanto na experiência, nos conduzirá adiante através das armadilhas, desvios e campos minados que se estendem diante de nós, em busca de um mundo mais seguro e justo para todos – um mundo sem armas nucleares.

A Reforma das Nações Unidas

Maria Luiza Ribeiro Viotti[1]

1. Introdução

A Organização das Nações Unidas, transcorridas mais de seis décadas desde sua criação, permanece relevante na ordem internacional contemporânea. Seus propósitos continuam tão válidos hoje quanto em 1945. Não há como negar, sem com isso desconhecer suas muitas limitações, a contribuição que representa para a paz, seu papel na luta pelos direitos humanos e sua ação na promoção do desenvolvimento econômico e social.

A relevância da ONU advém sobretudo de sua legitimidade. As injunções de poder e as transformações ocorridas no cenário internacional ao longo das últimas décadas moldaram naturalmente sua atuação e foram também por ela afetadas. Mas a Organização continua a ser amplamente reconhecida e valorizada, e a resistir aos inúmeros desafios com que se confronta.

Tome-se como exemplo um caso extremo - o da invasão do Iraque, em 2003. O uso unilateral da força pelos EUA abalou a autoridade da ONU, gerando uma percepção de inescapável descrédito da Organização. Porém, não destruiu sua legitimidade intrínseca. Esta se viu reafirmada com o desenrolar dos acontecimentos, que levaram os EUA a buscar, no Conselho, apoio ao processo de reconstrução do Estado iraquiano.

[1] Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas.

A crise do Iraque demonstrou que a ONU continua a ser vista como fonte de legitimidade internacional mesmo pelo país que reúne atualmente os maiores atributos de poder. Deixou, também, entrever contornos de um sistema internacional em que não é possível a um único Estado, nem mesmo ao mais poderoso, atingir seus objetivos isoladamente, ou determinar, por si só, o conjunto das regras de convivência internacional. Nesse contexto, o espaço de atuação da ONU como estrutura jurídico-institucional de caráter universal e capaz de refletir interesses políticos coletivos vê-se reforçado.

Ao longo dos anos, a ONU foi-se adaptando ao cenário internacional em mudança com a ampliação de sua atuação e com a criação de novos organismos. Os exemplos mais recentes são o Conselho de Direitos Humanos, sucessor da Comissão de Direitos Humanos, e a Comissão de Construção da Paz, órgão híbrido, subordinado ao mesmo tempo ao Conselho de Segurança, à Assembleia Geral e ao ECOSOC, que veio preencher uma lacuna ao focalizar a atenção da comunidade internacional nas necessidades especiais dos países recém-egressos de conflitos.

Mas esse processo não será completo sem uma renovação de caráter mais estrutural: a reforma do Conselho de Segurança, para adaptá-lo às novas realidades políticas internacionais, em especial à emergência de novos atores com capacidade de influência regional e global.

O Conselho de Segurança continua a refletir a situação prevalecente no imediato pós- guerra. Essa percepção de anacronismo tem estimulado o debate e motivado negociações sobre a reforma do Conselho. Hoje há virtual unanimidade quanto à importância de que o Conselho de Segurança venha a tornar-se mais consentâneo com as realidades contemporâneas, mais representativo e, portanto, mais legítimo. As divergências concentram-se na modalidade de reforma a ser adotada.

O Brasil participa ativamente desse processo. Interessa-nos fortalecer a ONU e seu Conselho de Segurança. Membro fundador das Nações Unidas, com longa tradição de compromisso com a solução pacífica de controvérsias, o Brasil deseja o aprimoramento da governança internacional fundada no multilateralismo e assentada na diplomacia, no diálogo e na cooperação.

O Brasil considera dispor de credenciais para uma posição de destaque em um Conselho de Segurança ampliado. As dimensões de poder econômico e influência política, associadas aos atributos de país pacífico, democrático, que vem seguindo trajetória consistente de crescimento econômico com justiça social, dotado de capacidade de ação não só em âmbito regional, mas também

global, têm levado o Brasil a figurar entre os candidatos naturais a essa posição. Assim temos sido vistos por grande número de países, por importantes veículos da mídia e por especialistas e formadores de opinião.

2. Os antecedentes da reforma do Conselho de Segurança da ONU

Os elementos essenciais da arquitetura das Nações Unidas foram acertados entre as potências vitoriosas na guerra contra o Eixo, antes de inaugurar-se a Conferência de São Francisco. Tomaram forma nas deliberações de Dumbarton Oaks, em 1944, entre Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e China.

As propostas ali engendradas projetavam-se para o futuro. Não deixavam, contudo, de refletir as realidades de poder e os interesses políticos da época. Contemplavam, assim, mecanismo de segurança coletivo investido em um Conselho de Segurança composto de onze membros, dos quais cinco permanentes (Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China) e seis eleitos para mandatos de dois anos, vedada a reeleição imediata. Na Conferência de Ialta, em fevereiro de 1945, EUA, União Soviética e Reino Unido acordaram o sistema de decisão no Conselho, pelo qual se assegurava aos membros permanentes o direito de veto em questões não processuais. Embora a composição do Conselho e o instituto do veto tenham suscitado intenso debate e inúmeras emendas durante a Conferência de São Francisco, a fórmula de Dumbarton Oaks/Ialta acabou por prevalecer.[2]

A Carta da ONU veda o uso da força nas relações internacionais, excetuado o direito de legítima defesa individual ou coletivo no caso de ataque armado contra um membro das Nações Unidas. Confere, entretanto, ao Conselho de Segurança o poder de adotar medidas coercitivas que vão da interrupção de relações econômicas, comerciais, de comunicações, transporte, etc, à autorização do uso da força para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Cabe também ao Conselho determinar a existência

[2] Nas negociações de Dumbarton Oaks, o Brasil chegou a ser considerado pelos EUA como possível membro do Conselho de Segurança, conforme registra em suas memórias o Secretário de Estado norte-americano, Cordell Hull (The Memoirs of Cordell Hull, New York, The Macmillan Company, 1948). A proposta não teria prosperado por oposição britânica e soviética. A delegação do Brasil à Conferência de São Francisco procurou reabrir a questão e reivindicar um assento permanente para o País, em vista da cooperação prestada para a vitória aliada, não tendo, contudo encontrado receptividade para tanto.

de situações que constituem ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão. Conforme o artigo 24 da Carta, o Conselho de Segurança, ao desempenhar as atribuições específicas de seu mandato, age em nome do conjunto dos Estados-membros.

A questão da reforma do Conselho de Segurança tem estado presente nos debates nas Nações Unidas desde o início da vida da Organização. No entanto, nos últimos 61 anos, o Conselho foi reformado apenas uma vez, com a ampliação do número de membros não permanentes. Essa ampliação, que se efetivou em 1965, decorreu do sensível aumento do número de membros da ONU, com o ingresso de países da África e da Ásia após o processo de descolonização, e da pressão por eles exercida em prol de maior participação nos órgãos da Organização.[3]

No final dos anos 70, o Movimento Não Alinhado, sob liderança indiana, propôs o reexame da composição do Conselho, não encontrando, porém, condições para que a discussão prosperasse. O tema só recobrou momentum após as profundas transformações que se operaram no cenário internacional ao final dos anos 80 e início dos 90, com o fim da Guerra Fria, o desmembramento da União Soviética e o revigoramento do Conselho de Segurança em função da ampliação da margem de entendimento entre EUA e Rússia.

Uma vez liberado da paralisia a que o condenava o conflito Leste-Oeste, o Conselho de Segurança tornou-se mais ativo e dinâmico, o que suscitou novo interesse em discutir sua composição. O exemplo mais comumente lembrado para ilustrar essa nova fase do Conselho é o consenso que se formou em reação à invasão do Kuaite pelo Iraque e que viabilizou a ação armada contra a ocupação. A operação militar foi confiada a ampla coalizão sob a liderança dos EUA e contou com substancial apoio financeiro de Japão e Alemanha. Estes países passaram a reivindicar maior participação decisória,

[3] Em 1963, após intensas negociações, a Assembleia Geral adotou emenda à Carta pela qual o número de membros não permanentes do Conselho de Segurança passou de 6 a 10. O número total de membros elevou-se, portanto, de 11 para 15. Entre os membros permanentes, apenas a China votou a favor da resolução. União Soviética e França votaram contra, e EUA e Reino Unido se abstiveram. A emenda entrou em vigor em 1965, após sua ratificação por 95 membros e os cinco membros permanentes, perfazendo-se assim os requisitos do artigo 108 da Carta, quais sejam, a adoção por dois terços dos membros da Assembleia Geral e a ratificação por dois terços dos membros da ONU, inclusive de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

em consonância com seu aporte às ações de manutenção da paz e da segurança internacionais. Uma reforma do Conselho que se restringisse a inclusão de Japão e Alemanha, entretanto, tornaria o desequilíbrio de sua composição ainda mais acentuado em favor do mundo desenvolvido. A correção desse desequilíbrio exigiria representação também de países em desenvolvimento.

A intensificação das atividades do Conselho desde então resultou em significativo aumento do número de operações de manutenção da paz, cujo orçamento hoje se eleva a mais de US$ 7 bilhões, correspondendo a mais de 3 vezes o orçamento regular da ONU.

O recurso mais freqüente a sanções passou a ser outra importante característica do funcionamento do Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria. De fato, antes dos anos 90, apenas dois regimes de sanções (contra a então Rodésia e a África do Sul) haviam sido estabelecidos, ao passo que na última década o Conselho aprovou mais de uma dúzia de novos regimes. [4]

A revitalização do Conselho, entretanto, não se traduziu em maior eficácia. Muitas de suas resoluções permanecem sem consequência. Cresce a percepção de que a atividade do Conselho teria certamente maior impacto se o órgão passasse a refletir mais fielmente a atual dimensão política e econômica da comunidade internacional e sua diversidade. Tal objetivo não pode ser atingido com a mera ampliação do número de membros eleitos para participar do Conselho pelo período de dois anos, mas requerer mudança mais estrutural.

O déficit de participação torna-se ainda mais grave ante a tendência do Conselho de Segurança de ampliar suas atribuições, estendendo-as a questões relacionadas a direitos humanos e a meio ambiente; e ao tratamento cada vez mais frequente de casos que dizem respeito à competência interna dos Estados, numa ampliação do entendimento sobre o que constituem ameaças à paz e à segurança internacionais.

Tais preocupações colocam em evidência, de forma cada vez mais clara, a importância de uma reforma capaz de aproximar o Conselho da realidade política e econômica atual, muito distinta da que prevalecia no momento de sua criação.

---

[4] O questionamento da utilização de sanções, tendo em conta o elevado custo que impõem à população civil, deu margem a um exercício de reflexão ampla sobre a eficácia desse instrumento. Dessa avaliação resultou a proposta de se buscar aperfeiçoar os regimes de sanção, tornando-os mais dirigidos a grupos específicos de pessoas e menos susceptíveis de gerar impacto sobre a população como um todo e sobre terceiros Estados.

3. A evolução recente da questão e a atuação do G-4

A questão da reforma do Conselho de Segurança ganhou relevo com a percepção das novas realidades de distribuição de poder entre os Estados a partir do fim da Guerra Fria.

A ausência do Japão e da Alemanha, em contraste com seu papel cada vez mais proeminente em termos econômicos e políticos, realçava o anacronismo da composição do Conselho. Logo se tornou patente outro desequilíbrio – a sub-representação do mundo em desenvolvimento – que caberia retificar promovendo-se maior participação, como membros permanentes, de países em desenvolvimento da América Latina, Ásia e África, especialmente em função da emergência de importantes atores naquelas regiões.

Em 1989, o Brasil já se pronunciava a respeito, no discurso do então Presidente José Sarney perante a Assembleia Geral. Em sua defesa da reforma, o Presidente Sarney advogava a adequação do Conselho de Segurança às mudanças ocorridas nas relações de poder e propunha a criação de uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto.

O Japão anunciou seu interesse na ampliação do Conselho e sua aspiração a um assento permanente em janeiro de 1992, pela voz do Primeiro-Ministro Kiichi Miyazawa, durante reunião de Cúpula do Conselho de Segurança. A Alemanha também manifestou seu interesse em obter um assento permanente durante o debate geral da Assembleia Geral, em setembro de 1992.

O debate extravasou a ONU e ganhou espaço nos meios de comunicação, que passaram a repercutir e a apoiar a tese da ampliação do número de membros permanentes do Conselho de Segurança, inclusive com a inclusão de países em desenvolvimento nessa categoria. O nome do Brasil era frequentemente lembrado, juntamente com outros países em desenvolvimento, entre os quais Índia e Nigéria.

A discussão da reforma do Conselho de Segurança ganhou impulso com a constituição, pela Assembleia Geral, em dezembro de 1993, do "Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre a Questão da Representação Equitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e Outros Assuntos Relativos ao Conselho de Segurança", conhecido por sua sigla em inglês, OEWG. Nesse âmbito e desde então, foram formuladas e debatidas diversas propostas acerca tanto da expansão do CSNU, como da revisão de seus métodos de trabalho.

Em março de 1997, o então Presidente da Assembleia Geral, Ismail Razali, da Malásia, propôs o que ficou conhecido como a "fórmula Razali", pela qual seriam criados cinco novos assentos permanentes (um para a Europa Ocidental, um para a África, um para a América Latina e Caribe e dois para a Ásia) e quatro assentos não permanentes (a serem alocados para a Ásia, a América Latina e Caribe, a África e a Europa Oriental). A proposta esbarrou na firme oposição dos países que se julgaram prejudicados por tal reforma. Tais países uniram-se no grupo conhecido como "Coffee Club" – em alusão ao local em que se reunia –, tendo como protagonistas o Egito, o México, a Itália e o Paquistão. A iniciativa de Razali não prosperou.

Novo ímpeto à reforma da ONU e do Conselho de Segurança foi dado pelo ex-Secretário-Geral Kofi Annan em 2004 e 2005, no contexto da preparação das comemorações dos sessenta anos da ONU.

Em 2004, o Secretário-Geral estabeleceu um "Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança", constituído de peritos, com o propósito de sugerir medidas de fortalecimento do sistema internacional de segurança coletiva. Desse painel participou o Embaixador João Clemente Baena Soares. O painel apresentou suas conclusões em dezembro daquele ano. Entre outras recomendações, propôs dois modelos de reforma do Conselho de Segurança: o modelo "A", com a expansão nas categorias de membros permanentes (seis assentos) e não permanentes (três assentos); e o "B", com a criação de uma categoria intermediária (oito assentos com mandatos renováveis de quatro anos). O relatório do Secretário-Geral "In Larger Freedom – Towards Development, Security and Human Rights for All" incluiu esses dois modelos de reforma e recomendou que os países membros da ONU alcançassem uma decisão sobre a reforma do Conselho de Segurança até o final de 2005.

Em setembro de 2004, os Chefes de Estado/Governo do Brasil, da Alemanha, da Índia e do Japão constituíram o G-4 para coordenar sua atuação e promover a reforma do Conselho de Segurança envolvendo a ampliação nas duas categorias de membros – permanentes e não permanentes – e a inclusão de países desenvolvidos e em desenvolvimento em ambas as categorias.

Em 2005, foram apresentados três projetos de resolução à Assembleia Geral com propostas de reforma do Conselho de Segurança.

O primeiro deles (A/59/L.64) foi tabulado em 6 de julho pelo G-4 e outros 28 países. O projeto previa a criação de dez novos assentos, elevando a 25 o número total de membros do Conselho de Segurança. Seis cadeiras

seriam permanentes (dois para a Ásia; dois para a África; um para o Grupo da Europa Ocidental e Outros Estados; e um para a América Latina e o Caribe). Os quatro novos assentos não permanentes seriam assim distribuídos: um para a Ásia, um para a África, um para o Leste Europeu e um para a América Latina e Caribe. O projeto estipulava, ainda, diversas medidas de reforma dos métodos de trabalho do Conselho para assegurar maior acesso a não membros e transparência de suas atividades. O projeto estendia aos novos membros todos os direitos e obrigações dos atuais membros permanentes, inclusive o direito de veto. Este, porém, não seria exercido pelos novos membros até que a questão fosse objeto de decisão no âmbito da revisão da situação criada pela reforma, a ter lugar quinze anos após sua adoção.

Como resultado da dinâmica política gerada pela tabulação do projeto do G-4, dois outros projetos de resolução foram apresentados nos dias subsequentes. Os países membros da União Africana (UA) apresentaram proposta de reforma (A/59/L.67) que refletia o chamado "Consenso de Ezulwini", adotado pelo Conselho Executivo da UA em março de 2005. Nele se propunha a criação de onze novos assentos, dos quais seis permanentes (dois para a África; dois para a Ásia; um para a Europa Ocidental e Outros Estados; e um para a América Latina e Caribe). Os ocupantes de tais assentos gozariam plena e imediatamente do direito de veto. A África reservava-se o direito de escolher seus representantes. Instituíam-se, ademais, cinco novos membros não-permanentes: dois viriam da África; um da Ásia; um do Leste Europeu; e um da América Latina e Caribe. Por esta proposta, o Conselho passaria, portanto, a ser integrado por 26 países.

O outro projeto (A/59/L.68) – a que correspondia modelo de reforma inteiramente distinto daqueles defendidos pelo G-4 e pela UA – foi apresentado, em 21 de julho, por membros do "Uniting for Consensus" (antigo "Coffee Club") e seus simpatizantes: Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, São Marino e Turquia. Nele estipulava-se simplesmente a criação de dez novos assentos não permanentes com mandatos renováveis de dois anos, passando o Conselho de Segurança a contar com 25 membros. Contemplavam-se também medidas para aperfeiçoar os métodos de trabalho do órgão.

Nenhum dos projetos chegou a ser levado a voto, já que não havia certeza, entre os respectivos co-patrocinadores, de que reunissem o apoio necessário

à sua aprovação pelo plenário da Assembleia Geral (2/3 dos votos dos Estados-membros). Mas a Declaração resultante da Cúpula dos Estados Membros da ONU, realizada em Nova York, em setembro de 2005 (Resolução 60/1), deixou registro do apoio unânime dos Chefes de Estado e de Governo a uma "pronta reforma" do Conselho de Segurança "para torná-lo mais representativo, eficiente e transparente e assim aumentar sua eficácia e a legitimidade e a implementação de suas decisões".

Em 2006, o Brasil, a Alemanha e a Índia (além de nove outros países, entre os quais a França) tabularam projeto de resolução (A/60/L.46) de igual teor àquele tabulado em 2005 pelo G-4. Seis países africanos (África do Sul, Etiópia, Gana, Nigéria, Senegal e Serra Leoa) reapresentaram a proposta da UA (A/60/L.41). O UfC não voltou a apresentar sua proposta de 2005.

Ainda em 2006, os chamados "Small Five" (Cingapura, Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein e Suíça) apresentaram projeto de resolução (A/60/L.49) relativo apenas à reforma dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança. A apresentação de projeto desta natureza apontou para aspecto relevante do debate a respeito da reforma do Conselho: para diversos países, tão ou mais importante do que ampliar o número de membros é assegurar que o órgão funcione de modo mais transparente e participativo do que hoje. Alguns creem que a reforma dos métodos de trabalho do Conselho deve dar-se independentemente de sua ampliação.

Os debates no âmbito do grupo de trabalho aberto (OEWG) demonstravam a dificuldade em obter avanços, em função seja das divergências entre os membros, seja do próprio modus operandi do grupo, que tem a tradição de operar por consenso e cujo mandato é apenas o de realizar consultas, por intermédio de facilitadores.

Os últimos relatórios apresentados pelos facilitadores tenderam a concentrar-se na sugestão de que os Estados-membros, embora mantendo suas posições iniciais, explorassem a ideia de uma reforma transitória do Conselho, por um período determinado, após o qual se procederia a uma revisão. A reforma transitória poderia assumir uma das seguintes variantes:

(a) assentos de longa duração (o mandato estender-se-ia até a revisão da situação criada pela reforma), com a possibilidade de revogação ("recall");

(b) assentos com mandatos de duração superior a dois anos, passíveis de reeleição;

(c) assentos com mandatos de duração superior a dois anos, não sujeitos a reeleição;

(d) assentos com mandatos de duração de dois anos, sujeitos a reeleição imediata (os atuais mandatos não permanentes não admitem reeleição imediata).

A questão do veto deveria ser considerada apenas no contexto da revisão. Os cofacilitadores sugeriram, no entanto, formas de limitação de exercício do veto, aplicáveis desde a vigência da reforma transitória, tais como: a explicação de sua utilização, restrições ao alcance de sua aplicação e compromisso de não uso em certas situações, como em casos de genocídio, por exemplo.

Embora a proposta de arranjo transitório tenha ganhado adeptos, a expansão nas duas categorias de membros continua a ser a modalidade favorecida pela maioria dos países que se manifestam nos debates, inclusive o grupo africano e o G-4.

As discussões que se seguiram não levaram a uma aproximação das posições quanto à modalidade de uma reforma, mas confirmaram o interesse quase generalizado de que se passasse da fase de consultas a uma nova etapa, de efetiva negociação. A decisão da Assembleia no sentido de que o processo continuasse por meio de negociações intergovernamentais constituiu, assim, passo positivo no tratamento do tema.

4. Os termos do debate

Como indicado anteriormente, o movimento pela ampliação do Conselho de Segurança e sua crescente aceitação assentam-se na percepção de anacronismo da composição estabelecida em 1945 em contraste com a realidade atual. Argui-se que o déficit de representatividade prejudica a legitimidade e, portanto, a eficácia do órgão.

A questão da representatividade guarda relação não apenas com o extraordinário aumento do número de Estados-membros da Organização, mas também com a emergência de novos países com relevância econômica e política no cenário internacional.

O número de membros da Organização cresceu em progressão acelerada, passando de 51, em 1945, aos 192 atuais. Em 1963, quando da ampliação do Conselho, a ONU contava com 113 membros. Esse número elevou-se a

152 em 1979, 159 em 1986, 185 em 1996 e 191 em 2002. Tal evolução significa que a composição do Conselho, que representava 21,5% do total de membros da Organização em 1946, corresponde atualmente a menos de 8%.

Mas é a presença de novos atores com potencial econômico e capacidade de influência política em suas regiões e no contexto global que torna mais patente o anacronismo do Conselho de Segurança. Essa circunstância respalda a tese da ampliação do Conselho não apenas na categoria de membros eleitos, mas também na de membros permanentes.

A necessidade de maior representatividade também inclui a preocupação com a proporcionalidade da presença no Conselho de países industrializados e em desenvolvimento, bem como de regiões geográficas, ressaltando-se o desequilíbrio, entre os membros permanentes, pela sub-representação de países em desenvolvimento e pela ausência de representantes da África e da América Latina.

A reativação do Conselho de Segurança a partir dos anos 90 aumentou a atratividade da presença naquele órgão. O significativo aumento do número de operações de manutenção da paz, por sua vez, acentuou a percepção de insatisfação daqueles que incorrem no custo dessas operações sem participar das decisões a seu respeito. A questão da "taxação sem representação" passou a constituir argumento adicional na discussão sobre a necessidade de se retificar o déficit de representatividade do Conselho de Segurança.

Os membros permanentes inicialmente demonstraram resistência a alterações na composição do Conselho. Manifestavam, em primeiro lugar, preocupação com a preservação da eficiência e eficácia do Conselho de Segurança. Arguiam que a capacidade de atuação do Conselho com agilidade e rapidez para debelar crises e encaminhar soluções para as situações de ameaça à paz e à segurança internacionais dependia do número reduzido de seus integrantes. Segundo essa linha de argumentação, a expansão do órgão poderia prejudicar sua atuação justamente no momento em que passava a ser mais operativo. A própria reativação do Conselho de Segurança no pós-guerra fria era apresentada como demonstração de que nada haveria de errado com a estrutura do Conselho; sua inoperância seria antes falta de vontade política do que de representatividade.

Numa segunda ordem de ideias, retomava-se o argumento de que eventual alteração na Carta para permitir modificações na composição do Conselho seria inconveniente, pois abriria uma "caixa de Pandora" ao dar margem ao

surgimento de diversas propostas de emenda ao documento constitutivo da ONU. Esse argumento tem relação, naturalmente, com a preocupação quanto ao questionamento do direito de veto.

O instituto do veto é questão sem dúvida sensível e constitui ponto controvertido desde a Conferência de São Francisco, como antes mencionado. Os que o criticam argumentam que constitui medida iníqua, antidemocrática e tendente a debilitar a capacidade do Conselho de desempenhar suas responsabilidades essenciais. Os que o justificam consideram que o princípio da unanimidade entre os membros permanentes é elemento fundamental da concepção das Nações Unidas, pois seria irrealista supor que a Organização pudesse agir contra a vontade das grandes potências. Muitos analistas consideram que esse realismo permitiu à ONU sobreviver às tensões Leste-Oeste e mesmo contribuir para sua superação. O fato é que a necessidade de anuência de todos os membros permanentes para a vigência de emendas à Carta torna politicamente inviáveis mudanças radicais no Conselho de Segurança, como seria a eliminação do direito de veto.

Às preocupações dos membros permanentes somou-se intenso ativismo de países que, não tendo interesse ou não se julgando em condições de aspirar a uma participação no Conselho como membros permanentes, opõem resistência à aspiração dos que emergem como candidatos naturais.

Hoje, o panorama apresenta-se mais diversificado.

Os cinco membros permanentes reconhecem a conveniência de ampliação do Conselho de Segurança. França e Reino Unido continuam a apoiar o G-4, mostrando-se ao mesmo tempo abertos a explorar possibilidades de arranjo transitório. EUA e Rússia condicionam a reforma a uma ampliação modesta, condição que entendem necessária para preservar a eficácia e eficiência do Conselho. Os cinco resistem a qualquer iniciativa que, direta ou indiretamente, comprometa o livre exercício do direito de veto. Contudo, o exame de suas posições individuais revela diferentes tons e nuances no que respeita à relação entre, por um lado, eficiência/eficácia e, por outro, representatividade.

O Reino Unido e a França aceitam e - mais do que isso - promovem o argumento de que uma eficaz governança global, de que o Conselho de Segurança é parte essencial, exige a participação de países tais como Alemanha, Japão, Brasil e Índia nos principais mecanismos decisórios internacionais. Dessa postura decorre sua maior abertura à reforma do Conselho e à consideração de aumento do número de membros em magnitude próxima àquela defendida pelo G-4.

Os EUA assumiram, em 2007, discurso algo mais específico e afirmativo no que se refere à reforma do Conselho de Segurança. Em sua alocução na abertura do debate geral da 62ª Assembleia Geral, em 2007, o Presidente George W. Bush reafirmou o apoio norte-americano ao Japão e declarou que Washington estaria disposto a considerar "outros países" como candidatos a membros permanentes. Importante desenvolvimento dessa ideia foi formulado pela Secretária de Estado norte-americana, Condoleezza Rice, em artigo publicado na edição de julho/agosto da revista Foreign Affairs. No artigo, Rice reconhece, de maneira inequívoca, a emergência de novas potências, em particular Índia e Brasil, menciona a importância de que as instituições internacionais se modifiquem para refletir essa nova realidade e, nesse contexto, reafirma o apoio do Presidente Bush a uma expansão "razoável" do Conselho de Segurança da ONU[5].

A atual administração norte-americana tem repetido alguns dos elementos da posição tradicional dos EUA – a de favorecer uma reforma modesta, que não prejudique a eficiência e a eficácia do Conselho -, mas tem-se abstido de maiores detalhes indicando que se encontra em curso uma revisão ampla de sua política quanto ao assunto.

O discurso diplomático chinês subscreve o argumento da sub-representação dos países em desenvolvimento no Conselho de Segurança e apoia reforma do Conselho de Segurança que corrija o problema.

A Rússia, ao lado dos EUA, é o membro permanente que maior ênfase confere à noção de uma expansão limitada, para não comprometer a eficácia e eficiência do órgão. A Rússia também suscita a importância de amplo acordo político para a adoção da reforma, de modo a não criar fortes divisões entre os países membros, argumento que vem sendo igualmente empregado pela China.

Entre os países integrantes ou simpatizantes do UfC, também são diversos os argumentos que sustentam suas posições no que tange à reforma do Conselho. Todos reconhecem a necessidade de reformar o Conselho de Segurança, visto como anacrônico em sua composição e pouco transparente em sua operação. O argumento central é a necessidade de torná-lo mais democrático, razão que apresentam também para opor-se à proposta de reforma do G-4. Diversos países do grupo alegam que a criação de novos

[5] Rice, Condoleezza, *Rethinking the National Interest: American Realism for a New World*, Foreign Affairs, July/August 2008.

assentos permanentes manteria a atual situação de "condomínio de poder" em benefício de uns poucos Estados, em detrimento da grande maioria que não reúne condições de aceder a tais assentos. Outro argumento frequentemente utilizado pelo UfC é o de que a elevação de novos Estados à condição de membros permanentes levaria a novo "congelamento de poder", incompatível com a rapidez e a magnitude com que continuamente se redesenha o cenário internacional.

No interior do grupo, porém, há variações de tom e substância. Muitos de seus membros, acredita-se, poderiam vir a emprestar apoio a propostas de uma reforma que contemplasse a criação de assentos não permanentes com mandatos de maior duração, renováveis ou não. O essencial seria evitar qualquer possibilidade de estabelecerem-se, já ou no futuro, novos assentos permanentes, dos quais, temem, serão excluídos. Nesse sentido, a identidade do UfC é definida de modo negativo: em última instância, o que os une não é o propósito de implementar um tipo específico de reforma do Conselho, mas a oposição a um determinado modelo de reforma, que consiste na adição, já ou mais tarde, de membros permanentes.

A posição dos países africanos em favor da reforma do Conselho de Segurança funda-se, principalmente, no argumento da sub-representação do continente africano. A situação, entendem, deve ser corrigida pelo alargamento, sem qualificação ou transição, do núcleo de poder do Conselho de Segurança. A posição oficial da União Africana continua a cingir-se ao consenso de Ezulwini, mas a Assembleia da UA instruiu os Representantes Permanentes dos países africanos junto à ONU a participar de negociações intergovernamentais na matéria, com base na posição antes descrita.

5. A posição brasileira

O Brasil advoga a necessidade de ampliação do Conselho de Segurança nas categorias de membros permanentes e não permanentes, não apenas para guardar certa proporcionalidade com o número de membros da Organização, mas sobretudo para adequar o Conselho às novas realidades e dotá-lo de maior legitimidade para agir em nome da ONU como um todo. Quanto ao direito de veto, apesar de considerá-lo discriminatório, o Brasil propõe sua extensão aos novos membros. Estes, contudo, não o exerceriam até que o tema fosse objeto de decisão final no âmbito da revisão da reforma, de acordo com a formulação do G-4.

Elemento importante na posição brasileira é a ênfase na necessidade de maior representação do mundo em desenvolvimento e de certas áreas geográficas, para assegurar não apenas maior representatividade, mas também maior equilíbrio na composição do Conselho. A preocupação em reduzir a desproporção no interior do órgão corresponde também ao interesse em reduzir a desproporção de representação entre o Conselho e a Assembleia Geral.

O Brasil favorece a inclusão de seis novos membros permanentes (Japão, Alemanha, Índia e Brasil, além de dois países africanos) e novos membros não permanentes da América Latina, Ásia, África e Leste Europeu. Entende que os novos membros permanentes devem atuar em sua capacidade própria e não como mandatários de suas respectivas regiões. Apesar disso, tem sempre afirmado o interesse em manter intercâmbio de informações constante e diálogo franco com os países da região, prática que tem caracterizado a atuação brasileira no Conselho de Segurança como membro eleito. Tem indicado a disposição de arcar com as obrigações decorrentes da posição de membro permanente, inclusive de ordem financeira, tendo em conta a responsabilidade acrescida que cabe a esses membros no financiamento das operações de manutenção de paz.

O Brasil é visto hoje com especial interesse na ONU. Repercute cada vez mais amplamente nas Nações Unidas a noção de que eventuais novas estruturas de gestão do sistema internacional devem necessariamente contemplar o Brasil.

Tal percepção assenta-se em atributos que guardam relação com as dimensões do País, sua crescente pujança econômica e projeção política; a estabilidade e maturidade institucional que caracterizam sua trajetória ao longo das últimas décadas; a estabilidade macroeconômica, com crescimento sustentado e consistente redução dos obstáculos que tradicionalmente limitaram o desenvolvimento brasileiro (vulnerabilidade financeira externa, desigualdades sociais, insuficiente investimento); a abundância de recursos naturais, que colocam o Brasil em posição privilegiada não só como produtor e exportador, mas também como ator diplomático influente nos regimes internacionais sobre a cooperação para a utilização desses recursos e nas negociações internacionais a respeito; a capacidade diplomática regional (refletidas nas iniciativas de integração regional, de que a UNASUL constitui a realização mais recente) e global (de que são exemplos a atuação na OMC, o convite para participação na

Conferência de Annapolis sobre o Oriente Médio, a participação no G-20 financeiro, o papel que o Brasil desempenha nas negociações ambientais, entre outros). A contribuição efetiva e construtiva que o Brasil aporta aos grandes temas de interesse global, o escopo de nossa atuação externa e a projeção crescente de nossas possibilidades de cooperação Sul-Sul tornam a participação brasileira importante e desejada em praticamente todos os foros e configurações internacionais relevantes. Tem sido igualmente acompanhadas com atenção as iniciativas de articulação que o Brasil vem estimulando, como o IBAS e as reuniões dos BRIC.

Hoje, a aspiração do Brasil a um assento permanente é vista com naturalidade pela grande maioria dos países da ONU. São reconhecidas e valorizadas as credenciais brasileiras de país pacífico, que tem contribuído de forma construtiva para as atividades de manutenção da paz e da segurança no âmbito da ONU (das 20 operações de paz e missões afins existentes, o Brasil participa de 10, com cerca de 1300 militares, policiais e civis) e promovido e apoiado esforços de mediação política para os conflitos na América Latina e Caribe.

A atuação militar e diplomática do Brasil no Haiti tem sido amplamente apreciada. A MINUSTAH (Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti), cujo componente militar vem sendo liderado por General brasileiro desde sua criação em 2004, tem sido considerada uma operação de êxito, por sua contribuição decisiva para a estabilidade da nação haitiana. O Brasil atualmente preside a Configuração para Guiné Bissau da Comissão de Construção da Paz, o que constitui mais uma manifestação de confiança da comunidade internacional no papel construtivo que o Brasil desempenha na consecução de objetivos das Nações Unidas no campo da manutenção da paz e da segurança, e da promoção do desenvolvimento. Esse trabalho consiste em coordenar a elaboração e a implementação de uma estratégia de consolidação da paz que integre ações do Governo do país em questão, de seus principais parceiros, das agências das Nações Unidas e das instituições financeiras internacionais[6].

[6] A Comissão de Construção da Paz foi criada em 2005 pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança para assistir países no processo de reconstrução pós-conflito. Burundi, Serra Leoa, Guiné-Bissau e República Centro-Africana são os países cujas situações são tratadas pela Comissão, em configurações específicas. O Brasil é o único país em desenvolvimento a presidir uma dessas configurações.

6. Conclusões

O Brasil tem assumido, nas Nações Unidas, papel ativo no debate sobre o futuro da Organização. Vimos defendendo a necessidade de reformas que possam conferir maior representatividade, efetividade e legitimidade às Nações Unidas, em particular no que se refere à sua principal instância decisória em questões de paz e segurança internacionais. Nesse contexto insere-se nossa participação afirmativa e construtiva nas discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança, que vêm ocorrendo formalmente há quase quinze anos.

A tese de que o Conselho precisa ser ampliado para responder às novas realidades do cenário internacional tem angariado apoio praticamente unânime. O que permanece em aberto são os contornos dessa reforma. A complexidade desse exercício não deve ser subestimada, pois se trata de reformar a estrutura central de gestão do sistema voltado para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Não obstante, o Brasil está convencido de que um Conselho de Segurança ampliado, com o ingresso de novos membros permanentes, inclusive de regiões em desenvolvimento, terá condições de atuar com maior eficácia e legitimidade no encaminhamento de soluções para os conflitos e as situações que representam ameaça à paz e à segurança internacionais.

O Brasil acredita estar em condições de oferecer contribuição significativa para um Conselho ampliado, por sua tradição pacífica, pelo papel construtivo que desempenha nas Nações Unidas e pelo acervo de realizações na promoção da paz, da cooperação e do desenvolvimento em sua própria região e no contexto internacional.

Nova York, 21 de julho de 2009

O desafio da reforma da ONU

Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros

A ideia de reforma da ONU possui vários significados. É importante identificá-los de modo a evitar-se o emprego do mesmo termo para situações distintas.

Os significados de reforma da ONU são os seguintes:

1. Reajustar a estrutura do Secretariado, mediante alteração do organograma, eliminação de setores desnecessários e redução do número de cargos;
2. Redefinir prioridades, através da supressão de programas obsoletos, de forma a permitir concentrar recursos em programas de notória importância e inquestionável atualidade;
3. Reorganizar o funcionamento da máquina intergovernamental, de modo a tornar a organização mais representativa, democrática e eficiente na execução dos fins para os quais foi instituída.

Este terceiro significado desdobra-se em dois:

(a) *Reorganização da ONU sem emenda da Carta de San Francisco*. Pode ocorrer mediante a revitalização do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), alterando sua agenda, bem como suas relações com a Assembleia Geral; ampliando ou reduzindo o número de membros em determinadas

Comissões; criando novas Comissões e aglutinando outras; modernizando, enfim, todo o funcionamento da máquina onusiana. Nesta hipótese inclui-se também a possível reforma de organismos internacionais do sistema das Nações Unidas, como o FMI, o Banco Mundial, entre outros, regidos por convênios constitutivos próprios, que podem ser alterados por conferências diplomáticas, sem que isto implique em reforma da Carta da ONU.

(b) *Reorganização da ONU com emenda da Carta de San Francisco.* Pode ocorrer mediante a reestruturação dos principais órgãos, especialmente do Conselho de Segurança, da Assembleia Geral, do Secretariado e do Conselho Econômico e Social.

Aqueles que acreditam que o tema se restringe a uma questão de mera otimização no gerenciamento do organismo internacional dão à expressão "reforma da ONU" os significados de números 1, 2 e 3 (a).

Já os que estão convencidos de que a matéria não se resolverá sem uma reestruturação parcial ou total da Carta de San Francisco, conferem à expressão "reforma da ONU" o significado de número 3 (b).[1]

As emendas previstas no capítulo XVIII da Carta da Organização das Nações Unidas constituem uma das possibilidades mais difíceis de serem concretizadas, nos termos do Direito Internacional positivo.

Embora a Carta tenha estipulado uma única revisão (a ser realizada até a décima sessão anual da Assembleia Geral, o que não ocorreu), a interpretação dos artigos 108 e 109 do capítulo XVIII conduz à conclusão de que foram instituídos, em verdade, dois processos, um de emenda, outro de revisão, que não diferem em substância.

O artigo 108 do mencionado ato internacional constitutivo dispõe que "as emendas à presente Carta entrarão em vigor para todas as Nações Unidas quando forem adotadas pelo voto de 2/3 dos Membros da Assembleia Geral e ratificadas de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais por 2/3 dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os Membros Permanentes do Conselho de Segurança".

Logo, para que a Carta da ONU seja emendada são necessários os seguintes requisitos:

[1] Vide BERTRAND, Maurice. *The Historical Development of Efforts to Reform the UN*. In: ROBERTS, Adam & KINGSBURY, Benedict (Eds.) *United Nations, Divided World*. Oxford, Clarendon Press, 1993. 2ed. p. 420-1.

1º) aprovação da(s) emenda(s) através de Resolução da Assembleia Geral pelo voto de 2/3 dos seus Membros, inclusive todos os Membros Permanentes do Conselho de Segurança, isto é, Estados Unidos da América, Rússia, França, Reino Unido e China. Esta Resolução não confere força vinculante à(s) emenda(s). Consiste apenas em uma recomendação para que os Estados Membros efetuem sua ratificação segundo seus processos constitucionais;

2º) ratificação da(s) emenda(s) aprovada(s) de acordo com os respectivos métodos constitucionais por 2/3 dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os Membros Permanentes do Conselho de Segurança, isto é, Estados Unidos da América, Rússia, França, Reino Unido e China.

A adoção definitiva de modificações na Carta caracteriza-se, portanto, por uma inequívoca *desigualdade* a favor dos cinco Estados que ocupam os lugares de Membros Permanentes do Conselho de Segurança. Cada um deles possui poder discricionário de bloqueio de emenda(s), lançando por terra o princípio da igualdade jurídica e soberana de todos os Estados Membros, consagrada no artigo 2, parágrafo 1, da Carta de San Francisco.[2]

Não obstante tamanha dificuldade, a Carta das Nações Unidas já foi emendada. No ano de 1963 foram emendados os artigos 23, 27 e 61, para aumentar o número de Membros do Conselho de Segurança de 11 para 15, mantidos os mesmos cinco Membros Permanentes, e do Conselho Econômico e Social de 18 para 27, e no ano de 1971 foi novamente emendado o artigo 61, para aumentar o número de Membros do Conselho Econômico e Social de 27 para 54.

A tendência atual revela um lento, mas fundamental predomínio da ideia de que a reforma deve ser efetuada *com* emenda(s) na Carta de San Francisco, ao contrário das tendências registradas desde a fundação da antiga Liga das Nações, predecessora da ONU, as quais, com raras exceções, preferiam girar em torno do ajuste de estruturas, da otimização do gerenciamento e da reorganização *sem* emenda(s) do tratado constitutivo.

O desejo de conduzir a ONU a patamares melhores de eficiência e de legitimidade parece estar se impondo sobre o receio de alterar a sexagenária Carta de San Francisco, espelho da situação reinante ao término da Segunda Guerra Mundial, hoje completamente superada.

---

[2] COT, Jean-Pierre & PELLET, Alain. *La Charte des Nations Unies*. *Commentaire article par article*. Paris/Bruxelles: Economica/Bruylant, 1985. p.1419.

As propostas colocadas sobre o tabuleiro do contexto internacional decorrem de diferentes concepções sobre o papel que a ONU deve desempenhar no futuro.

Em primeiro lugar, existem tópicos que desafiam a reforma da ONU na esfera *econômica e social*. Estes podem requerer novos posicionamentos, tradicionalmente antagônicos, dos Países desenvolvidos do Hemisfério Norte e dos Países emergentes do Hemisfério Sul.

O denominado "diálogo Norte - Sul" ocorre em um teatro de avanços e retrocessos. Os obstáculos podem parecer contraditórios, considerando que a interdependência econômica converteu-se em realidade.

Desde a primeira crise do petróleo de 1973, os governos aprenderam que não há forma de estabelecer estratégias estritamente nacionais no campo econômico e social ou de agir ignorando as estratégias, métodos e princípios aceitos pelo resto do mundo. A atual crise financeira internacional só reforçou este entendimento.

As migrações internacionais, os acidentes com o uso da energia nuclear, o risco de maiores danos à camada de ozônio, as mudanças climáticas, o avanço do terrorismo internacional, a ameaça e o fortalecimento do crime organizado transnacional, o tráfico de drogas, as pandemias, entre outras facetas do cenário contemporâneo, confirmam que os Estados já não estão mais protegidos pelas suas fronteiras.

A prosperidade de um Estado não pode mais ser edificada à custa da pobreza dos outros.

O imperativo da solidariedade e do combate à fome e de uma melhor distribuição das riquezas tornou-se mais importante do que as frágeis e aparentes vantagens da concorrência. Nenhum País credor ou banco internacional pode sobreviver incólume à falência dos maiores devedores.

Os princípios do Direito Internacional Econômico estão passando por radical transformação. Nos dias que correm os Estados são forçados a reconhecer que a observância de regras de comportamento comum com vistas ao controle do uso de armas nucleares ou ao equilíbrio do comércio internacional adquiriu um *status* de precedência com relação ao emprego dos próprios recursos para garantir sua segurança e prosperidade, respectivamente.

A extensão e a gravidade da crise econômico-financeira atualmente em curso expuseram a grandeza dos problemas em torno da eficácia da governança política e econômica do sistema internacional.

A incapacidade dos organismos internacionais, em particular do sistema da ONU, de responderem de forma satisfatória aos desafios do desequilíbrio dos mercados, da desvalorização das moedas e de outras mazelas graves no campo econômico reforça a necessidade de promover reformas de grande envergadura.

Tais reformas precisam incluir a reversão da lógica subjacente ao sistema de regras e instituições criadas ao longo dos últimos sessenta anos, desde as históricas conferências de Bretton Woods e de Dumbarton Oaks, que concede o máximo de poder para as grandes potências e impõe padrões de comportamento restritivos aos demais Estados.

A Organização das Nações Unidas tem entre seus propósitos nucleares o de "conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico" (artigo 1, parágrafo 3). Representa, pois, o melhor foro para propor pactos verdadeiramente globais com vistas à correção de rumos no setor econômico e social.

É lícito, neste contexto, visualizar reformas no sistema onusiano que deveriam, por exemplo:

1) Modificar o atual processo decisório das instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), de modo a que suas resoluções reflitam o peso e os interesses que correspondem aos países em desenvolvimento especialmente aos países emergentes, como Brasil, Federação Russa, Índia, China e demais países que dispõem de substancial liquidez internacional, como os países exportadores de petróleo;

2) Criar um sistema de reserva monetária mundial alternativo, que diminua a dependência em relação ao dólar e force os EUA a terem disciplina fiscal;

3) Conceder garantias aos países em desenvolvimento de que não serão abandonados à própria sorte em caso de crises, o que desencorajaria a acumulação exagerada de reservas monetárias como forma de proteção;

4) Padronizar a regulamentação financeira internacional, a fim de eliminar os denominados 'buracos negros' (off-shore e on-shore);

5) Concluir no âmbito da OMC rodada de negociações comerciais efetivamente voltada para o desenvolvimento, que ponha fim aos subsídios agrícolas oferecidos pelos países ricos do Hemisfério Norte, pois estes instrumentos sabidamente resultam na manutenção de populações inteiras em situação de penúria e miséria;

É preciso que a Organização das Nações Unidas recupere o espaço que perdeu nos últimos anos para entes que congregam grupos de Países e defendem os interesses particulares destes, tais como os *Summits* de Economias Ocidentais e o G-7, entre outros. O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e o Grupo de Trabalho Aberto instituído para implementar resultados da recente Conferência Mundial sobre a Crise Econômico-Financeira e seus Impactos sobre o Desenvolvimento podem ser instrumentos úteis neste processo.

Na sequência, afloram os tópicos que desafiam a reforma da ONU na esfera da *manutenção da paz e da segurança internacionais.* Nesta área, as perspectivas de uma efetiva reestruturação são mais difíceis do que na esfera econômica e social, devido aos interesses em jogo, e giram em torno de dois órgãos: a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança.

O fortalecimento da Assembleia Geral poderia consistir na ampliação do papel que desempenha no processo de seleção do Secretário-Geral das Nações Unidas, peça-chave no cenário internacional, e dos demais altos funcionários. Também seria fator de maior eficiência sistêmica o rompimento do predomínio dos Países desenvolvidos na condução dos principais Programas das Nações Unidas. Seriam oportunas novas regras que promovam melhor equilíbrio na elaboração do orçamento da ONU e dos organismos internacionais que fazem parte do sistema onusiano, de modo a refletirem as prioridades e agendas dos países emergentes.

Para que a voz da maioria dos Estados seja ouvida e respeitada é necessária a emenda da Carta da ONU de forma a revitalizar-se a Assembleia Geral, órgão mais representativo e democrático da Organização.

Finalmente, necessário abordar a *vexata quaestio* da reestruturação do Conselho de Segurança, órgão que detém o real poder na ONU.

Trata-se de processo que vem se arrastando há muitos anos, sem avanços significativos. Contudo, a retomada recente de negociações intergovernamentais reativou a esperança de que o momento da reforma esteja se aproximando.

O Conselho de Segurança é o único órgão das Nações Unidas com força suficiente para tornar suas decisões obrigatórias. É a principal estrutura de poder no mundo. Atua essencialmente na prevenção e resolução de situações de crise e ameaças à paz mundial, em obediência à Carta das Nações Unidas. Sua atuação nesta perspectiva é eminentemente reativa.

Qualquer Estado pode pedir a atenção do Conselho para uma ameaça à paz e à segurança internacionais. O instrumento principal de atuação do Conselho consiste nas "Operações de Paz das Nações Unidas", que recebem mandato específico do Conselho. Durante a Guerra Fria, essas Operações destinavam-se a garantir a paz, ou a fazer cessar hostilidades em cenários pós-conflito. Com a secessão da União Soviética, o órgão adquiriu maior importância, e passou a exibir tendência a não limitar-se a atuar na "manutenção da paz", mas a passar, também, a exercer ações de consolidação da paz, e, mais raramente, de imposição da paz – utilizando prerrogativas expressas na Carta das Nações Unidas, porém caídas em desuso no período de Guerra Fria. É nessa última perspectiva que o Conselho abonou intervenções armadas em países soberanos como a Somália, em 1992, a antiga Iugoslávia (Bósnia-Herzegovina, em 1995, e Kossovo, em 2003), a Indonésia (Timor Leste, em 1999), o Afeganistão, em 2003, e o Iraque, em 2003.

O Conselho tem, por outro lado, estendido suas deliberações ao terreno preventivo, discutindo temas como lavagem de dinheiro, terrorismo, tráfico ilícito de drogas e outros – desde a perspectiva da prevenção das crises internacionais. Também passou a ter, modernamente, certa tendência, altamente polêmica, a tornar-se uma espécie de instância revisora de órgãos reguladores do sistema internacional em áreas de sensibilidade extrema, como a área nuclear, por exemplo, na qual o órgão regulador, por excelência, é a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), ou como a área de Direitos Humanos, colocada sob a égide do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Por outro lado, sempre no intuito de aperfeiçoar o sistema mundial de prevenção, administração e resolução de crises que possam ameaçar a paz e a segurança internacionais, o Conselho de Segurança registrou, nas últimas décadas do século XX, outra preocupante tendência de deliberar sobre a criação de estruturas jurisdicionais, de características inovadoras e polêmicas. Assim é que através do Conselho (e não da Assembleia Geral das Nações Unidas) foram criados os Tribunais Internacionais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia e para Ruanda, bem como, mais recentemente, a Corte *ad hoc* encarregada de investigar o assassinato de Rafic Hariri, ex-presidente do Líbano.

Para a reforma do Conselho de Segurança impõe-se ponderar que a atividade pacificadora da ONU ampliou consideravelmente seu escopo, trazendo para a prática internacional conceitos que o ex-Secretário-Geral

das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali resumiu na conhecida "Agenda para a Paz".

A ONU buscava na década de 1990 fórmulas para tornar suas operações de paz mais eficientes e atuar não apenas na manutenção da paz (*peace keeping*), mas também na prevenção dos conflitos, na construção e na consolidação da paz. E, em situações extremas, na até mesmo imposição da paz (*peace making*).

Os anos 90 foram caracterizados por agenda complexa e altamente preocupante no âmbito da ONU: a intervenção internacional para desocupação do Kuwait; a crise de Serra Leoa; a Guerra Civil na Somália; o genocídio de Ruanda; a fase final da emancipação da Eritreia; a dissolução da Iugoslávia; o conflito militar entre a antiga Iugoslávia e a Eslovênia (1990), e com a Croácia, em 1992; o conflito na Bósnia, em 1992; e o fim da Guerra Civil no Cambodia.

A complexidade dessa agenda permite que se entenda a preocupação que teve o Secretário-Geral da ONU em sistematizar a nova metodologia de ação pacificadora para a organização.

A "Agenda para a Paz" lançou luz sobre o que seria a saga das ações de manutenção da paz e da segurança internacionais nos anos que se seguiriam. As ações com vistas à pacificação tornaram-se mais complexas. Passaram a ocorrer, em alguns casos, na fórmula de "*peace making*", ou "*peace enforcing*" e a realizarem-se não apenas no caso de crises ou conflitos entre países, mas também em cenários de guerra civil ou de secessão, de descolonização e de intervenção em estado que poderia exibir comportamento considerado inaceitável por setores do pensamento político ocidental. As Operações de Paz propriamente ditas vieram a incorporar, em muitos casos, capítulos de reconstrução econômica, bem como de reorganização administrativa e eleitoral.

O endosso do Conselho de Segurança da ONU continuou ser requerido, ainda que *a posteriori*, para uma convalidação jurídica das iniciativas de caráter pacificador-intervencionista tomadas por países ou grupos de países segundo uma lógica própria de poder que se fundamenta em razões pretensamente humanitárias ou claramente geopolíticas.

Clássicos exemplos podem ser encontrados na transição de poder no Timor Leste, de 1999, resultante no desembarque de forças australianas no país; pela intervenção dos EUA e da União Europeia no Kossovo, em 1998 e 1999; pela intervenção norte-americana no Iraque, em 2003. Esta, convém

que se sublinhe, ocorreu ao amparo de um mandato interpretativo, e não expresso, do Conselho de Segurança, fato que despertou fortes críticas da opinião pública internacional.

A antiga aspiração do Brasil de ver-se incluído no grupo exclusivo de Membros Permanentes do Conselho significa converter-se em um dos atores principais, e não meramente coadjuvante, da ação institucional em escala global.

Não se trata de pleito novo. Suas raízes históricas remontam à atuação do Brasil na Liga das Nações. O Brasil integrou o Conselho Permanente da Liga das Nações, como Membro Eleito, e almejou a integrá-lo, na qualidade de Membro Permanente, na vaga reservada inicialmente para os Estados Unidos da América, que não ratificaram o Tratado de Versalhes. Não sendo escolhido, o Brasil se retirou da Liga ou Sociedade das Nações, em 1926.

País de dimensão continental, independente desde 1822, possuidor de uma das maiores costas do mundo, da maior reserva florestal tropical e das maiores reservas de água doce do planeta, o Brasil possui títulos respeitáveis para postular sua inclusão entre os Membros Permanentes do Conselho de Segurança. Mantém canais intensos de diálogo tanto com o mundo em desenvolvimento como com o mundo desenvolvido. Está, outrossim, dotado de um sistema financeiro sólido e adequado a respaldar a ação dos agentes econômicos. Possui democracia representativa consolidada, onde vigora a liberdade de expressão e de associação, o livre acesso à justiça, e uma adequada organização administrativa governamental. Ademais, ostenta tradição diplomática reconhecida entre as melhores e mais profissionais do planeta, plenamente consolidada. Tem participação ativa em todas as negociações internacionais relevantes. Figura entre os Países do mundo com maior número de vizinhos, com os quais vive em paz há mais de 100 anos.

Não obstante sua vocação pacífica, o Brasil poderia, em caso de ameaça externa, convocar e treinar, de forma relativamente rápida, força de até cinco milhões de soldados, abastecidos e equipados com produtos de uma indústria diversificada e capaz de voltar-se para esforço de defesa, em caso de necessidade.

A tendência, registrada acima, à ampliação da atuação do Conselho aumenta a necessidade do Brasil estar permanentemente envolvido nas deliberações do órgão.

O Conselho de Segurança edita, na atualidade, normas que todos os Estados do mundo estão obrigados a internalizar e a observar, por exemplo, no âmbito do combate ao narcotráfico e ao terrorismo.

Para o Brasil, portanto, estar fora periodicamente das discussões significa não ser ouvido no processo de geração de regras sobre matérias que podem envolver interesses brasileiros.

Significa igualmente não participar do equilíbrio básico de posicionamentos, interesses, e motivações que geram recomendações e ações coletivas para solução de conflitos, e, em perspectiva mais ampla, condicionam o funcionamento do próprio sistema internacional.

Desde a fundação da ONU, os Membros Permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas são cinco, de acordo com o Artigo 23 da Carta: China, Estados Unidos da América, Federação Russa, França e Reino Unido.

O Brasil já exerceu nove mandatos de Membro não-Permanente, tornando-se recordista, ao lado do Japão, o que demonstra reconhecimento da comunidade internacional à importância diplomática dos dois países e ao potencial que exibem de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Essa presença temporária no Conselho, porém, não se compara à presença permanente, não apenas por causa dos períodos intercalados de ausência (não existe a possibilidade de reeleição para o CSNU), mas também porque o poder de manobra do Membro não-Permanente é, obviamente, consideravelmente inferior a do Membro Permanente.

As vantagens ou não do Brasil ser admitido como Membro Permanente do Conselho constitui matéria sujeita a muita controvérsia.

A verdade é que os benefícios para o Brasil da entrada como Membro Permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas não são quantificáveis. Tais benefícios serão auferidos com o passar do tempo, com a constatação de melhores oportunidades de defesa dos interesses brasileiros, durante a formulação de normas internacionais e a negociação de acordos internacionais; maior acesso às fontes tecnológicas localizadas no exterior; maior capacidade de influir na utilização de recursos mobilizados internacionalmente; maior acesso à cúpula do sistema das Nações Unidas.

Seria o reconhecimento expresso da comunidade internacional ao crescimento em importância do Brasil no cenário global e à atuação histórica do País a favor da paz e de uma ordem mundial mais justa e segura. É para

contribuir com sua experiência positiva e ampliar a referida atuação que o Brasil pleiteia o assento de Membro Permanente do Conselho de Segurança.

Por tudo o que se registrou acima, seria impensável reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas sem que se levasse em conta a aspiração brasileira de integrá-lo na qualidade de Membro Permanente.

Neste início do terceiro milênio, aproxima-se o momento das Nações Unidas exercerem efetivamente as funções para as quais foram criadas ao findar a última conflagração mundial.

A ONU não pode ser apenas edifício colossal de aço e de vidro que rasga os céus da cidade de Nova York. Não pode consistir em série de reuniões estéreis em torno de mesas de negociações diplomáticas. Não pode muito menos ser conjunto de documentos e estudos reunidos em um arquivo morto.

O transcurso do tempo e a sucessão de crises demonstraram que o mecanismo forjado em San Francisco no distante ano de 1945 não é perfeito, mas perfectível. Pode funcionar satisfatoriamente se for aperfeiçoado. Todas as desilusões e contratempos não conseguiram fulminar a Organização das Nações Unidas.

Hoje, como ontem, a humanidade aspira a um mundo de paz, de justiça, de cooperação e de solidariedade.

Os Estados devem colaborar mutuamente para alcançar juntos propósitos comuns.

Os fins, os objetivos e os métodos da ONU não foram cabalmente realizados, mas não há Estados, mesmo os mais poderosos, que tenham a ousadia de rejeitá-los. Cada novo desentendimento e cada novo conflito internacional tornam mais prementes e óbvias a necessidade e a utilidade de um organismo de caráter universal com atribuição para contribuir na sua solução.

Trabalhar pela paz mundial significa muito mais do que usar a força ou a ameaça da força.

A ONU aspira a proscrever a agressão e a combater os agressores. Ante a expressiva maioria de Países, reunidos na ONU, contam mais razões de ordem ética e jurídica do que de natureza bélica.

Consistem as Nações Unidas em um grande foro público de livre manifestação de opiniões. Talvez seja este seu maior atributo. Os estadistas e as nações ficam expostos ao juízo de todos.

O implacável julgamento moral da humanidade pode melhor externar-se diante de conflitos abertos e públicos do que diante de maquiavélicas conspirações secretas.

A reforma da ONU que se avizinha certamente não vai transformá-la em governo mundial ou em entidade supranacional.

Os Estados não estão dispostos ainda a conferir os atributos soberanos que são suas características essenciais a nenhuma autoridade mundial.

Há, entretanto, sentimento geral de que sem a ONU todos estariam expostos às piores situações de conflito bem como à possibilidade trágica de extinção em virtude do fracasso para controlar as horrorosas forças que vieram a lume na era atômica.

Com todos os seus defeitos e imperfeições, incluído o polêmico direito ao veto pelos Membros Permanentes do Conselho de Segurança, a ONU mantém-se como esperança para preservação da paz, do estímulo ao respeito das obrigações advindas dos tratados e das convenções, da cooperação para solução dos problemas econômicos e sociais e da promoção dos direitos humanos.

Forçoso reconhecer, entretanto, que a ONU requer correção na sua estrutura e funcionamento.

O processo de emendas à Carta da ONU, previsto no artigo 108, citado no início deste trabalho, evidencia a necessidade de um consenso desigual, porque além das ratificações de 2/3 dos Estados Membros, precisam estar entre estas as ratificações dos cinco Membros Permanentes do Conselho de Segurança, para serem adotadas.

Destarte, os projetos de reforma da ONU, mesmo que amplamente respaldados, podem ser rechaçados por qualquer dos Membros Permanentes: Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido.

Esta é a desconfortável realidade. Mas eventuais tropeços *de facto* não podem e não devem ser escusa para que estudemos problemas *de jure*.

Todos os Estados integram a *societas humani generis*. Fazer parte desta sociedade não é uma opção.

O dever de recepcionar e de promover plenamente os princípios de humanidade e de justiça vigentes na referida sociedade não é facultativo. É bem possível que um dos maiores equívocos da Carta da Organização das Nações Unidas tenha sido não conferir força efetivamente cogente a este princípio fundamental.

Poderá a ONU superar seus graves defeitos? A eventual reforma da Carta de San Francisco fará surgir um organismo internacional alicerçado sobre bases mais justas e equitativas?

O mundo deve ser governado por imperativos ditados pela razão e não pelos impulsos cegos das paixões.

Este imperativo da razão é que move o ser humano a lutar para que prevaleça o bem sobre o mal, o direito sobre a força, o justo sobre o injusto.

Immanuel Kant, autor do célebre "Da Paz Perpétua", grande visionário e filósofo da ordem internacional, asseverou que se alguma vez por extrema desventura a justiça perecesse no mundo não valeria a pena que os homens vivessem sobre a terra.

É por isso que a luta pela reforma da ONU vale a pena e o Brasil está demonstrando ao mundo seu empenho neste processo com vistas a atingir resultado que garanta um melhor e mais equilibrado funcionamento da organização.

A Organização das Nações Unidas no Quadro da Futura Sociedade Política Mundial

Fábio Konder Comparato[*]

Introdução

A progressiva unificação da espécie humana na face da Terra corresponde, certamente, ao sentido da História.

Trata-se, na verdade, de um processo de duas dimensões: espacial e política.

A aproximação física de todos os povos no espaço terrestre representou o efeito inevitável do adensamento demográfico na superfície esférica do planeta. Mas ela só se tornou possível, graças à aquisição pela espécie humana, cerca de oito milênios antes da era cristã, da capacidade tecnológica, notadamente em matéria de veículos de transporte e de armamentos.

No mito grego da criação do mundo, contado por Protágoras no diálogo de Platão do mesmo nome, a capacidade de fazer e criar é um atributo divino, que Prometeu logrou subtrair do Olimpo para doar aos humanos. Aconteceu, porém, que os homens, embora munidos doravante da habilidade técnica, revelaram-se incapazes de conviver harmonicamente uns com os outros, pois ignoravam a arte política (*politikê sophia*), esta também um atributo divino.

[*] Doutor *honoris causa* da Universidade de Coimbra, Doutor em Direito da Universidade de Paris, Professor Titular aposentado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Foi então que Zeus, compadecendo-se da situação aflitiva em que se encontravam os homens, ocupados em se destruírem uns aos outros em dissensões e guerras contínuas, temeu pela sobrevivência da espécie. Decidiu então enviar Hermes como seu mensageiro pessoal, recomendando-lhe que atribuísse aos seres humanos os sentimentos de justiça (*dikê*) e de respeito pelos outros (*aidôs*), sem os quais não há sociedade que subsista.

A lembrança dessa preciosa lição da sabedoria mitológica é mais do que oportuna, quando procuramos refletir sobre o futuro das relações internacionais. Já não estamos confrontados agora, tal como no passado, apenas com o drama sem fim da multiplicação dos conflitos bélicos. Somos obrigados a enfrentar novos e mais graves desafios, que dizem respeito à progressiva destruição da própria biosfera.

Foi somente no início do século XVI, como salientou A. Toynbee,[1] que se completou o longo processo de transformação de todo o planeta na *oikoumenê*, a casa comum do gênero humano. Desde então, forcejamos, com avanços e recuos, para instituir uma sociedade política mundial, em que os flagelos da guerra e da exploração do homem pelo homem sejam, senão eliminados, pelo menos rigorosamente controlados.

É nessa macroperspectiva que se deve refletir sobre o futuro da Organização das Nações Unidas.

Para tanto, importa lembrar, inicialmente, o processo constitutivo da Organização e as deficiências de seu desempenho no cumprimento dos objetivos originais.

I
O Processo Constitutivo da ONU

A Carta do Atlântico e a Declaração das Nações Unidas

Pode-se dizer, sem exageros, que a criação da ONU, em sua maior parte, foi obra do Presidente Franklin D. Roosevelt. Por ironia do destino, ele faleceu menos de duas semanas antes da abertura da Conferência de São Francisco, em abril de 1945.

As ideias germinais da Organização encontram-se já na mensagem sobre o estado da União, dirigida pelo Presidente ao Congresso norte-americano

[1] *Mankind and the Mother Earth*, Oxford University Press, 1976.

em 6 de janeiro de 1941, bem como na chamada Carta do Atlântico, assinada por ele e pelo Primeiro-Ministro britânico Winston Churchill em 14 de agosto do mesmo ano.

Na primeira parte de sua mensagem sobre o estado da União de 6 de janeiro de 1941, o Presidente norte-americano procurou demonstrar que os Estados Unidos, por razões de decência e de segurança nacional, não poderiam permanecer indiferentes diante do assalto à liberdade dos povos, que vinha sendo perpetrado pelos países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão).

Na segunda parte do seu discurso, o Presidente traçou as linhas gerais do que deveria ser a política internacional dos Estados Unidos, no esforço de reconstrução do pós-guerra. Ressaltou, então que o mundo do futuro deveria fundar-se "em quatro liberdades humanas essenciais", a saber, "a liberdade de palavra e expressão -– em todas as partes do mundo"; "a liberdade, para todas as pessoas, de adorar Deus do modo que lhes pareça mais apropriado – em todas as partes do mundo"; "a libertação da penúria (*freedom from want*) – a qual, traduzida em termos mundiais, significa a existência de acordos econômicos que assegurem a todas as nações uma paz sólida – em todas as partes do mundo"; e, finalmente, "a libertação do medo (*freedom from fear*) – a qual, traduzida em termos mundiais, significa uma redução de armamentos em escala mundial, em tal grau e de modo tão completo que nação alguma esteja em condições de cometer um ato de agressão física contra qualquer de seus vizinhos – em todas as partes do mundo".

Na Carta do Atlântico, Roosevelt e Churchill declararam que o objetivo comum a seus países, na guerra em curso, era o respeito pelo direito de todos os povos de escolher a sua própria forma de governo, bem como a intenção de lutar para a restauração dos direitos soberanos e de autogoverno, para todos aqueles que foram deles privados pela força. Os signatários obrigavam-se a promover o igual acesso de todos os Estados ao comércio mundial e ao suprimento de matérias-primas. Declararam esperar promover a colaboração mundial para a melhoria dos padrões de trabalho, o progresso econômico e a previdência social. Comprometeram-se, após a destruição da "tirania nazista", a procurar estabelecer uma situação de paz em que todas as nações pudessem viver com segurança dentro de suas fronteiras, livres do medo e da miséria.

Em 1º de janeiro de 1942, o Presidente Roosevelt e o Primeiro-Ministro Winston Churchill, juntamente com os embaixadores da União Soviética e da China, assinaram em Washington a Declaração das Nações Unidas, à qual

aderiram, no dia seguinte, representantes de vinte e duas outras nações em guerra contra as potências do Eixo.

A ordem cronológica em que se deu a assinatura dos diferentes Estados não foi ocasional, mas obedeceu à clara intenção de Roosevelt de bem marcar o que ele denominava *trusteeship of the powerful*. O Presidente, em conversas privadas, referia-se aos Estados patrocinadores da Declaração das Nações Unidas como os *Quatro Policiais*, encarregados de manter a segurança mundial e proteger os Estados menos poderosos[2].

A Conferência de Teerã

A primeira etapa na preparação concreta do pós-guerra ocorreu na conferência de Teerã, que reuniu Roosevelt, Churchill e Stálin entre 28 de novembro e 1º de dezembro de 1943.

Em reunião particular com Stálin, o Presidente norte-americano apresentou um esboço do que seria uma organização das Nações Unidas (denominação por ele criada), uma vez cessadas as hostilidades. Aludiu a uma Assembleia geral, compreendendo todas as nações integrantes da organização, a qual não teria uma sede fixa[3]. Falou, igualmente, num conselho executivo, composto dos Quatro Grandes, mais seis ou sete representantes de várias regiões do mundo; a saber, dois da Europa e um de cada uma das seguintes regiões: América Latina, Oriente Médio, Extremo Oriente e os *dominions* britânicos. Esse conselho executivo trataria de todas as questões não militares, tais como alimentos, saúde e assuntos econômicos. Finalmente, concluiu Roosevelt, haveria um terceiro órgão, composto também pelos Quatro Policiais, encarregado de atuar rapidamente no caso de surgirem ameaças à paz no mundo. Este último órgão teria competência para decidir sobre o uso da força.

Diante dessa proposta, Stálin fez duas observações. Em primeiro lugar, tal como Churchill anteriormente, manifestou sérias dúvidas sobre a legitimidade de se incluir a China entre os Quatro Grandes. A ninguém passava

[2] cf. Towsend Hoopes e Douglas Brinkley, *FDR and the Creation of the U.N.*, Yale University Press, 1997, pág. 46.

[3] Ainda em 1944, Roosevelt inclinava-se pela escolha de uma ilha – os Açores ou Havaí – como sede formal do Conselho de Segurança, o principal órgão da entidade internacional a ser criada, admitindo, todavia, que as reuniões do Conselho pudessem realizar-se anualmente em diferentes regiões do mundo (cf. Townsend Hoopes e Douglas Brinkley, op. cit., pág. 115).

despercebido, então, que o antigo Império do Meio achava-se literalmente esfacelado, e que Chiang Kai-Chek atuava como simples preposto dos Estados Unidos. Ademais, Stálin sugeriu, da mesma forma que o Primeiro-Ministro britânico, que no seio da organização geral houvesse duas comissões regionais, uma para a Europa e outra para o Extremo Oriente. Foi somente no último dia da conferência, que essa contraproposta foi abandonada, admitindo todos que as Nações Unidas deveriam ser uma única entidade de âmbito mundial, e não um conjunto de grupos regionais interligados.

O projeto do Departamento de Estado norte-americano

Poucas semanas após o encerramento da conferência de Teerã, em fins de dezembro de 1943, o Secretário de Estado Cordell Hull apresentou à Casa Branca as linhas gerais do projeto de criação das Nações Unidas.

Ele se fundava em dois compromissos básicos, a serem assumidos pelos Quatro Grandes. O primeiro deles seria a "obrigação moral" de não entrar em guerra uns com os outros, ou contra qualquer outra nação. O segundo compromisso consistiria em manter "forças adequadas", devendo usá-las quando exigido, "para prevenir ou suprimir todos os casos de agressão" [4].

De acordo com a proposta de Cordell Hull, as Nações Unidas teriam um Conselho de Segurança, uma Assembleia Geral, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado. Outros órgãos com objetivos econômicos e sociais poderiam ser criados, "caso houvesse necessidade".

A proposta foi aprovada em suas linhas gerais por Roosevelt em fevereiro de 1944, sendo o Departamento de Estado encarregado de desenvolvê-la.

A partir de então, tornou-se evidente para os norte-americanos que o principal problema do pós-guerra seria a criação de uma organização permanente, capaz de manter a paz no mundo, por meio da cooperação entre os Quatro Grandes e o uso coletivo da força. Como o futuro veio confirmar plenamente, a principal fonte de dissídios no pós-guerra viria a ser o relacionamento entre essas grandes potências.

Por outro lado, o sentimento geral dominante, à época, era de que as relações internacionais deveriam fundar-se no princípio da soberania de cada Estado, o que implicava o frontal repúdio a qualquer tentativa de se criar uma federação supraestatal.

[4] Towsend Hoopes e Douglas Brinkley, op. cit., pág. 111.

Em suma, a organização internacional a ser criada haveria de enfrentar o mesmo dilema que a finada Sociedade das Nações não soubera resolver entre as duas guerras mundiais: como prevenir ou fazer cessar agressões internacionais, sem violar o princípio sagrado da soberania estatal.

A Conferência de Dumbarton Oaks

Após o bem sucedido desembarque das tropas aliadas na Normandia, em 6 de junho de 1944 (a "Operação *Overlord*"), a vitória final sobre as forças alemãs pareceu bem próxima. Roosevelt decidiu, então, convocar nova conferência dos Quatro Grandes, a qual veio a realizar-se na mansão de Dumbarton Oaks, em Georgetown, Washington (DC), de 21 de agosto a 7 de outubro daquele mesmo ano.

A fundação das Nações Unidas foi o tema praticamente único das discussões, ressaltando-se, dentro dessa temática, três questões relevantes: o escopo geral da organização, o funcionamento do Conselho de Segurança e a composição da Assembleia Geral.

Para a delegação norte-americana, embora a manutenção da paz no mundo devesse ser o principal objetivo das Nações Unidas, parecia necessário atribuir à Assembleia Geral competência para criar outros órgãos. Entre estes, o mais importante, para os Estados Unidos, seria um Conselho Econômico e Social, incumbido de "promover, do modo mais completo e efetivo, a utilização dos recursos econômicos mundiais" [5]. Os norte-americanos voltavam, dessa forma, à perspectiva mais ampla, delineada na Carta do Atlântico, para a organização internacional a ser criada.

A proposta não agradou à delegação soviética que, pela voz de Gromyko, fez questão de ressaltar que a antiga Sociedade das Nações havia despendido 77% do seu tempo a se ocupar dessas questões "secundárias". No entender dos soviéticos, os assuntos econômicos e sociais deveriam ser tratados por uma entidade separada das Nações Unidas, pois se a nova organização mundial não pudesse garantir a prosperidade geral que prometia, ela cairia rapidamente em descrédito.[6]

No tocante aos membros da organização, os Estados Unidos propuseram, desde logo, que ela acolhesse todas as nações que dela quisessem fazer

[5] Towsend Hoopes e Douglas Brinkley, cit., p. 142.
[6] Idem, ibidem.

parte, ainda que não tivessem participado do esforço de guerra, como a quase totalidade das nações latino-americanas. Para os soviéticos, diferentemente, membros fundadores deveriam ser apenas os 26 Estados signatários da Declaração de 1º de janeiro de 1942.

A razão básica dessa visão contraditória da amplitude a ser dada ao quadro de associados residia, bem entendido, no fato de a União Soviética ter plena ciência de que seria necessariamente minoritária no seio das Nações Unidas. De onde a sua insistência em dar ao Conselho de Segurança o poder de veto quanto à admissão de novos Estados. Sucedeu que, vencida nessa questão, a delegação soviética resolveu propor, para estupefação dos norte-americanos e britânicos, a inclusão como membros das Nações Unidas das dezesseis repúblicas que compunham oficialmente a União Soviética.

Quanto ao funcionamento do Conselho de Segurança, pôs-se desde logo a questão central da amplitude do direito de veto. Por intervenção pessoal do Presidente Roosevelt, a delegação norte-americana decidiu aliar-se à posição britânica, segundo a qual a legitimidade do uso do veto pressuporia que grandes e pequenos Estados fossem postos em pé de igualdade na solução de disputas que os envolvessem diretamente; ou seja, que os Quatro Grandes deveriam dobrar-se à decisão majoritária do Conselho de Segurança, quando fossem partes no litígio a ser resolvido.

Roosevelt telegrafou a Stálin dando conta dessa posição conjunta dos Estados Unidos e do Reino Unido, mas o ditador respondeu, rispidamente, que o poder absoluto de veto era questão já decidida em Teerã, e que entre os Quatro Grandes "não poderia haver espaço para mútuas suspeitas" [7] .

No encerramento da conferência, deu-se a público um comunicado final, com as seguintes decisões. Todos os membros da organização internacional a ser criada participariam de sua Assembleia Geral. O Conselho de Segurança seria composto de cinco membros permanentes (com o acréscimo da França) e seis membros não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral. Haveria também um Conselho Econômico e Social, bem como uma Corte Internacional de Justiça. A esses órgãos, acrescentar-se-ia um Estado Maior Militar, composto de oficiais dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, para comandar as forças armadas postas à disposição das Nações Unidas por todos os seus membros, quando ocorressem agressões internacionais.

[7] Op. cit., pp. 150/151.

Como consequência da não resolução do problema do exercício do poder de veto, o comunicado final omitiu qualquer informação sobre as regras de funcionamento do Conselho de Segurança.

A reunião de Yalta e a Conferência de São Francisco

Encerrada a Conferência de Dumbarton Oaks, cujos trabalhos transcorreram no nível do segundo escalão das grandes potências, ficou evidente para o Presidente Roosevelt que a decisão final sobre o surgimento da Organização das Nações Unidas exigia um acordo pessoal entre ele, Churchill e Stálin. Era indispensável, portanto, que os três se reunissem em algum lugar do mundo para concluí-lo.

Consultado, o dirigente soviético, alegando problemas de saúde, declarou que a reunião deveria realizar-se em seu próprio país, e sugeriu para tanto Yalta, no litoral da Crimeia, onde os Três Grandes se reuniram em fevereiro de 1945.

Duas questões cruciais acerca da criação das Nações Unidas foram debatidas durante essa reunião: o exercício do veto no Conselho de Segurança e o pretendido desdobramento da participação soviética na Assembleia Geral.

Para surpresa geral, Molotov declarou abrir mão da exigência do veto incondicional no Conselho de Segurança. Foi mais além, e anunciou que os soviéticos haviam decidido reduzir sua participação na Assembleia Geral, de dezesseis repúblicas para apenas duas ou três; ou seja, além da Rússia, a Ucrânia, a Rússia Branca e a Lituânia.

Com esse acordo, o caminho foi aberto para a convocação da conferência de fundação das Nações Unidas para o mês de abril seguinte, em São Francisco, na Califórnia.

A data fixada para a abertura da conferência foi 25 de abril, mas no dia 12 Roosevelt veio a falecer, sendo sucedido pelo Vice-Presidente Harry S. Truman.

Quarenta e seis nações fizeram-se representar em São Francisco. Os norte-americanos não hesitaram em assumir o controle não explícito dos trabalhos, ao estabelecerem um sistema de interceptação eletrônica das mensagens trocadas entre todas as delegações, excetuadas a britânica e a soviética, com os seus respectivos governos.

O delegado soviético apresentou perante o comitê diretor da Conferência, logo no dia 26, a proposta de inclusão da Ucrânia e da Rússia Branca como

membros natos das Nações Unidas; o que foi surpreendentemente aceito por unanimidade.

Dois dias após, os ministros das relações exteriores de quatro países latino-americanos – Brasil, Chile, México e Venezuela – propuseram a admissão da Argentina, que somente se decidira a romper relações com a Alemanha menos de um mês antes, isto é, no dia 27 de março. Malgrado a resistência dos Estados Unidos e a clara oposição dos soviéticos, a proposta foi também aceita.

A seguir, o conjunto dos Estados latino-americanos manifestou oficialmente a intenção de criar um sistema regional de segurança nas Américas, independente das Nações Unidas. Ao cabo de árduas negociações, logrou-se afinal um acordo, pelo qual ficou estabelecido que um ataque contra qualquer Estado no hemisfério seria considerado um ataque contra todos os Estados, e deflagraria um imediato processo de consultas. Esse arranjo de última hora, aceito pelos Estados Unidos, haveria de vigorar até o fim da guerra.

As questões regionais ressurgiram, logo após, com uma proposta apresentada pela delegação russa, para que a Rússia não se submetesse à jurisdição do Conselho de Segurança, caso Moscou julgasse necessário invocar algum de seus vários tratados bilaterais com países da Europa Oriental, na hipótese de futuras agressões da Alemanha. A proposta mal escondia o intento da União Soviética de se tornar a potência dominante naquela região do mundo, afastando toda ingerência das Nações Unidas.

Após laboriosas discussões, graças à insuperável perícia negociadora de Anthony Eden, construiu-se um acordo, cuja fórmula geral veio a ser definitivamente inscrita no art. 51 da Carta das Nações Unidas[8]. Foi com base nele que se puderam criar, subsequentemente, vários blocos de segurança em diferentes regiões do mundo, tais como a NATO e o Pacto de Varsóvia.

A questão mais polêmica suscitada na Conferência de São Francisco foi a do exercício do direito de veto no Conselho de Segurança.

[8] "Art. 51. Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho [de Segurança] tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais."

No acordo de Yalta, ficou estabelecido que os membros permanentes do Conselho poderiam vetar decisões impositivas, mas não "questões procedimentais" (*procedural matters*), sem que estas últimas fossem definidas. Temendo que essa falta de definição desse aos membros permanentes a possibilidade de abusar do poder de veto, quarenta e cinco nações, lideradas pela Austrália e apoiadas pela França, indagaram se as discussões no seio do Conselho seriam realizadas "livremente e sem limitações".

Decidiu-se, então, consultar Stálin, suspendendo-se os trabalhos no aguardo de sua resposta. Esta reiterou a posição soviética já conhecida: os membros permanentes do Conselho de Segurança poderia vetar quaisquer matérias, sem indicar os motivos.

Truman, diante disso, optou por enviar Harry Hopkins a Moscou, a fim de tentar uma entrevista pessoal com o ditador soviético. Ocorreu então um verdadeiro *coup de théâtre*. Ao tomar conhecimento de que os outros três Grandes não aceitavam a tese do veto incondicional, Stálin revelou não ter sido informado da controvérsia por Molotov. Declarando que o assunto lhe parecia de menor importância, concordou com a posição norte-americana.

Como medida de consolo para as pequenas potências, os Estados Unidos e o Reino Unido concordaram em que se atribuísse à Assembleia Geral competência para "discutir qualquer assunto dentro da esfera das relações internacionais". Diante da posição contrária dos soviéticos, negociou-se laboriosamente um acordo, que acabou sendo inscrito no art. 10 da Carta: "*a Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta, ou que se relacionarem com as atribuições de qualquer dos órgãos nela previstos*".

Em 23 de junho de 1945, a Carta das Nações Unidas foi afinal aprovada.

II
O Desajuste da ONU ao Mundo do Pós-Guerra

Pela exposição do processo constitutivo das Nações Unidas, que acaba de ser feita, é possível perceber, desde as origens, a sua inadequação para enfrentar os graves problemas criados, no campo das relações internacionais, pela acelerada transformação das condições de vida no mundo todo, desde o término da Segunda Guerra Mundial.

Vejamos a seguir, sumariamente, algumas dessas perturbações maiores: a proliferação dos conflitos bélicos, o aprofundamento da divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, a degradação do meio ambiente e o descontrole do sistema financeiro internacional.

A proliferação dos conflitos bélicos e dos extermínios coletivos

A ONU foi criada a partir de uma aliança militar, no contexto de uma guerra mundial. Mas a iniciativa dessa aliança partiu de um reduzido grupo de grandes potências, que lideraram o esforço bélico e assumiram, de direito e de fato, o governo da nova organização.

Esse grupo oligárquico, todavia, perdeu desde logo sua coesão original, uma vez cessadas as hostilidades militares. Criou-se uma partilha mundial de esferas de influência entre dois blocos: o soviético, que compreendia toda a Europa Oriental, e cuja fronteira oeste separava o antigo Estado alemão em duas partes, e o bloco ocidental, liderado pelos Estados Unidos e formado pelas Américas, os países da Europa Ocidental e suas colônias, bem como o Japão.

Era a Guerra Fria, que perdurou até a dissolução da União Soviética, simbolizada com a queda do muro de Berlim em 1989. Durante todo esse período, ocorreram frequentes ameaças, disputas e choques armados, não só entre os dois blocos, mas também no interior de cada um deles.

Durante os primeiros onze anos de sua existência, a ONU interveio como mediadora em vários desses conflitos, malgrado o abuso do poder de veto pela União Soviética[9]. Assim foi em 1946, com a ocupação pela União Soviética do Azerbaijão, que fazia parte do Estado iraniano. Dois anos depois, em 15 de maio de 1948, as Nações Unidas sancionaram a partilha do território palestino, aceitando a criação do Estado de Israel. Mas esse ajuste, longe de pôr fim ao conflito entre árabes e judeus, aprofundou-o consideravelmente. A ONU interveio mais uma vez no Oriente Médio em 1956, fazendo abortar a guerra que o Reino Unido e a França, dois membros permanentes do Conselho de Segurança, haviam iniciado contra o Egito, após a ocupação do Canal de Suez.

A bem dizer, essa relativa margem de manobra das Nações Unidas para a solução de conflitos armados, nos primeiros anos da Guerra Fria,

[9] Entre 1946 e 1955, a União Soviética usou oitenta vezes do poder de veto no Conselho de Segurança; a França, duas vezes e a China, uma vez.

explicava-se pelo estado de fraqueza econômica e militar da União Soviética, consequente às devastações provocadas pela invasão das tropas nazistas durante a Segunda Guerra Mundial. Mas a partir de meados dos anos 50, como deixou claro o lançamento bem sucedido do primeiro veículo espacial na estratosfera (*Sputnik*) em 1957, o Estado soviético já havia logrado reativar sua economia e modernizar suas forças armadas, doravante equipadas com armas nucleares. Desde então, os dois blocos antagônicos da Guerra Fria puseram a ONU à margem de seus conflitos recíprocos.

Aliás, a questão do controle internacional do armamento nuclear representou o primeiro teste da impotência das Nações Unidas em exercer a principal função que lhe fora atribuída: a manutenção da paz no mundo. Em 1946, fundados no seu monopólio de fabricação e utilização de armas atômicas, os Estados Unidos tomaram a iniciativa de propor, no âmbito da ONU, a criação de uma agência internacional de energia atômica, destinada a controlar a produção do material físsil, bem como a autorizar e supervisionar o funcionamento de usinas de produção de energia nuclear para fins pacíficos. A União Soviética, contudo, rejeitou categoricamente a proposta, e três anos depois realizava o seu primeiro experimento de explosão de uma bomba atômica.

A Agência Internacional de Energia Atômica somente veio a ser criada como entidade autônoma, filiada às Nações Unidas, dez anos depois. Mas a eficácia de sua atuação para impedir a disseminação do armamento nuclear tem sido nula. Atualmente, nove países detêm armas atômicas, sendo que o raio de ação dos artefatos de cinco deles – Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha, França e China – é o mundo todo.

Se a ONU revelou-se desde logo incapaz de regular a questão crucial do armamento atômico, ela tampouco mostrou-se eficiente em evitar e fazer cessar guerras, externas ou civis, com o uso de armas não nucleares.

Há países, como a Colômbia, e regiões inteiras, como o Oriente Médio, que permanecem em estado de ininterrupta beligerância há mais de meio século.

A Carta das Nações Unidas, em seu art. 26, atribui ao Conselho de Segurança "o encargo de formular, com a assistência do Estado Maior, a que se refere o art. 47, os planos, a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas, para o estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos". Tratou-se de um propósito sem a menor consequência prática.

Os gastos militares em todo o mundo, após a Segunda Guerra Mundial, com exceção dos anos imediatamente seguintes à dissolução da União Soviética, não cessaram de aumentar. Segundo o Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo, entre 1998 e 2007 o crescimento médio dos gastos militares, no mundo todo, foi de 45%.

Ora, muitas das guerras atuais tendem a dizimar populações inteiras, em flagrante violação dos direitos fundamentais dos povos à autodeterminação e à vida. Tem ocorrido massacres de populações civis por razões puramente políticas, sem qualquer vínculo com qualificações nacionais, étnicas, raciais ou religiosas das vítimas, como previsto na Convenção sobre o genocídio, de 1948. Foi o que sucedeu na Indonésia em 1965, com o golpe de Estado do General Suharto, sustentado pelos Estados Unidos, e no Camboja entre 1975 e 1977, com a política de ruralização forçada das populações urbanas, levada a efeito pelo *Khmer Vermelho.*

Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2000, no último quartel do século XX uma verdadeira pandemia de guerras civis, envolvendo genocídios e atrocidades sem conta, exterminou cerca de 5 milhões de pessoas.

A consequência inevitável dessa proliferação de conflitos armados é o incremento do número de refugiados. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados estima que existem hoje, no mundo, 33 milhões de pessoas nessas condições.

Na verdade, as guerras contemporâneas atingem muito mais as populações civis do que os contingentes militares. Para a proteção de soldados doentes e feridos, bem como de populações civis atingidas por um conflito bélico, foram celebradas em Genebra, em 12 de agosto de 1949, quatro convenções internacionais.

Infelizmente, elas têm sido descumpridas até pelos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim ocorreu, por exemplo, com a invasão do Afeganistão pelos Estados Unidos, após os atentados de 11 de setembro de 2001, e com a invasão do Iraque em 2003, esta última realizada contra decisão do Conselho de Segurança. Aos prisioneiros de guerra, civis ou militares, em mãos dos norte-americanos na base militar de Guantánamo, em território cubano, foi negado todo direito a um tratamento decente: encarcerados em celas de metal, eles foram acorrentados e obrigados a usar capuzes, máscaras cirúrgicas e tampões nos ouvidos, durante as 24 horas do dia.

Nesse panorama sombrio, surgem, porém, é preciso reconhecer, alguns focos de luz. Foi o que ocorreu em 1998, com a criação, graças a uma Conferência Diplomática de Plenipotenciários das Nações Unidas, reunida em Roma, do Tribunal Penal Internacional, com competência para julgar os responsáveis pelos crimes de genocídio, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e o crime de agressão.

A criação desse Tribunal representa um marco na história dos direitos humanos. Pela primeira vez, fixaram-se regras de responsabilidade penal em escala planetária, para sancionar a prática de atos que lesam a dignidade humana. Entendeu-se, sabiamente, que em tais casos a definição do ato como criminoso, bem como o julgamento e a punição do agente responsável, não constituem matéria adstrita à soberania nacional de cada Estado; tanto mais que, quase sempre, os agentes criminosos são autoridades estatais, ou pessoas que gozaram de sua proteção para a prática de tais atos. Trata-se, é verdade, apenas de um primeiro passo, pois várias grandes potências – como os Estados Unidos, a Rússia e a China – não subscreveram a convenção. Mas esse início é irreversível.

A fratura do mundo entre regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas

Se a estrutura oligárquica da ONU, enfraquecida pela rivalidade permanente entre as grandes potências detentoras do poder de veto no Conselho de Segurança, tornou-a impotente para exercer sua função de manter a paz no mundo, essa mesma oligarquia revelou-se, sob o aspecto econômico e cultural, um obstáculo insuperável para enfrentar outro grande desafio da segunda metade do século XX: a liquidação pacífica dos impérios coloniais e o surgimento do antagonismo Norte – Sul.

Em abril de 1955 realizou-se em Bandung, na Indonésia, a primeira conferência internacional de países que se autodenominaram "não alinhados"; isto é, não integrantes de um dos dois blocos antagônicos da Guerra Fria. Criava-se, assim, a consciência coletiva do surgimento de um "Terceiro Mundo", segundo a expressão cunhada pelo cientista social francês, Alfred Sauvy.

A partir de então, a manutenção dos impérios coloniais foi posta em xeque. Várias guerras de "libertação nacional", ou de revolução social, foram deflagradas na Ásia, na África e na América Latina.

Na verdade, o que estava por trás dos bastidores das cenas conflituosas, e as explicava cabalmente, era a tomada de consciência do problema da

crescente divisão do mundo em regiões desenvolvidas, de um lado, e em estado de acentuado subdesenvolvimento, do outro.

Até o século XIX, como mostrou um estudo de Paul Bairoch[10], quase dois terços da produção mundial eram gerados no continente asiático, sendo a Europa Ocidental e a América do Norte responsáveis por menos de um terço do todo. A diferença de nível de vida entre o país mais rico e o mais pobre situava-se, então, na faixa de 1 para 1,6. A partir da Revolução Industrial, ao fazer dos demais continentes a extensão do seu próprio mercado, o capitalismo europeu neles provocou a destruição, não só das formas de produção tradicionais, como também da própria organização social.

O resultado desse processo perverso foi a fratura da humanidade em duas partes, que passaram a se destacar sempre mais uma da outra: a minoria opulenta e a maioria indigente. O ritmo da dissociação entre uns e outros acentuou-se, no último meio século. Em 1960, os 20% mais ricos da população mundial dispunham de uma renda média 30 vezes superior à dos 20% mais pobres. Em 1997, essa proporção havia mais do que dobrado: 74 para 1. No início do atual século, ela passou a ser de 80 para 1.

Um dos piores efeitos desse alastramento da pobreza na população mundial foi o agravamento da subnutrição crônica. Em 2007, o mundo contava com 923 milhões de famintos; hoje, eles já passam de um bilhão. Ao final de 2008, o diretor-geral da FAO estimou que 30 bilhões de dólares anuais – ou seja, menos de 1% dos recursos públicos transferidos aos bancos que se declararam insolventes com a atual crise financeira – bastariam para recuperar a agricultura nos países pobres e evitar a fome e os conflitos daí resultantes.

Pode-se, no entanto, perceber com clareza uma recente modificação de importância no quadro da repartição do poder econômico mundial. A partir das duas últimas décadas do século XX, algumas nações, antes classificadas como subdesenvolvidas, iniciaram um vigoroso processo de avanço econômico. Trata-se de um grupo de 20 países, que na reunião de Cancún da OMC decidiram organizar-se em bloco autônomo, em torno da África do Sul, do Brasil, da China e da Índia: o chamado G-20. De acordo com os dados estatísticos coligidos pelo FMI, enquanto em 1980 eles respondiam por cerca de 30% da produção no mundo todo, atualmente eles já produzem

[10] *The Main Trends in National Economic Disparities since the Industrial Revolution, in Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution,* org. por Paul Bairoch e Maurice Lévy-Leboyer, Macmillan, 1981, pp. 3 e ss.

metade do PIB mundial. Em contraste, os membros fundadores da OCDE, que em 1980 detinham mais de 60% da produção mundial, recuaram hoje para menos de 50%.

Com isso, temos no presente uma distribuição global do poder econômico em quatro grupos distintos. O primeiro deles é representado pelos países onde o capitalismo industrial se fortaleceu antes dos demais: Estados Unidos, Canadá, os países da Europa Ocidental e do Norte, o Japão. O segundo grupo é formado pelos Estados em que se fracionou a União Soviética e pelos demais países da Europa Oriental. O terceiro compreende os membros do referido G-20. O último grupo é composto pelos países mais pobres do globo (*the least developped countries*). Segundo informe oficial das Nações Unidas, trata-se de 50 países que, salvo o Haiti, localizam-se todos na África, na Ásia e no Oriente Médio.

Será preciso assinalar que essa nova distribuição do poder econômico no mundo afeta substancialmente o quadro global das relações internacionais?

O problema da deterioração do meio ambiente

A campanha mundial por um desenvolvimento sustentável iniciou-se em 1972, com a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, seguida vinte anos depois pela Conferência do Rio de Janeiro, ambas patrocinadas pelas Nações Unidas. Na Conferência do Rio de Janeiro, foram também aprovadas, de um lado, uma Convenção sobre a Mudança Climática, que entrou em vigor no plano internacional em 21 de março de 1994 e, de outro lado, a chamada *Agenda 21*, que estabelece o programa das atividades a serem desenvolvidas durante o século XXI para a preservação do equilíbrio ecológico.

Em cumprimento ao programa da *Agenda 21*, foi assinado em 1998 em Quioto, no Japão, um protocolo sobre a redução percentual, variável conforme as diferentes regiões do mundo desenvolvido, da emissão de gases na atmosfera, em relação aos padrões de poluição existentes em 1990. O protocolo, que entrou em vigor somente em 2005, estabelece um programa para a progressiva redução na emissão de gases de efeito estufa até 2012. Os Estados Unidos, que já haviam se negado a assinar a Convenção sobre a Diversidade Biológica, recusaram-se também a aderir a esse protocolo.

Em dezembro de 2007, realizou-se em Bali, na Indonésia, a 13ª Conferência do Clima, destinada a preparar a renovação das metas fixadas

no protocolo de Quioto a partir de 2013. A muito custo, conseguiu-se, no último minuto, evitar o veto norte-americano a uma mera solução de compromisso, a qual consiste em iniciar um processo de negociação, a ser concluído ao final do corrente ano, na Conferência de Copenhague.

Em 2005, um grupo de 1.350 cientistas de 95 países publicou, sob a égide da ONU, a Avaliação Ecossistêmica do Milênio. Alguns dados contidos nesse relatório foram assustadores:

· Mais de um bilhão de pessoas não tem acesso a abastecimento de água potável adequado e quase três bilhões (ou seja, praticamente a metade da humanidade) não dispõem de infraestrutura de saneamento. O consumo de água potável aumenta em 20% a cada dez anos, desde 1960.

· A concentração de dióxido de carbono na atmosfera cresceu 32%, de 1750 (início da Revolução Industrial) até hoje.

· Mais terras foram convertidas em lavoura e pasto após 1945, do que durante os séculos XVIII e XIX.

· Hoje, entre 10 e 30% de todas as espécies de anfíbios, mamíferos e aves estão ameaçadas de extinção. Pelo menos um quarto das espécies de peixes estão submetidas à superexploração empresarial.

· Cerca de 20% dos recifes e 35% dos manguezais existentes no mundo foram destruídos nas últimas décadas.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano referente a 2007/2008, das Nações Unidas, veio aumentar ainda mais o grau de inquietação que esses dados alarmantes suscitaram. Segundo esse Relatório, contamos com um lapso de tempo diminuto – 10 a 15 anos – para estabilizar em nível mundial o volume de emissões de gases-estufa e começar a reduzi-lo, antes que se desencadeie uma catástrofe de efeitos irreversíveis.

O descontrole do sistema financeiro internacional

Durante muito tempo, os intelectuais orgânicos do capitalismo justificaram as injustiças graves do sistema, alegando a sua insuperável eficiência produtiva. A crise econômica mundial, desencadeada em meados de 2008, veio desmentir cabalmente essa argumentação.

Na verdade, desde o final do século passado o capitalismo industrial apresenta sinais evidentes de exaustão.

Um desses sinais é o aumento dos gastos publicitários. A partir de 1998, eles vêm crescendo no mundo em ritmo maior do que o crescimento da produção mundial. Pior: atualmente, o ritmo de expansão das despesas empresariais com publicidade e propaganda é incomparavelmente maior nos países pobres do que nos ricos. Assim, entre 2003 e 2007, a expansão foi de 18,2% na África e no Oriente Médio, contra 4,9% na América do Norte e 3,9% na Europa.

Outro sinal alarmante, desconsiderado durante anos pela maioria absoluta dos analistas do mercado, foi o impacto devastador da febre especulativa e usurária, que tomou conta do mercado mundial a partir do último quartel do século passado. Em 2007, às vésperas do desencadear da grande crise, os ativos financeiros em todo o mundo somavam cerca de 110 trilhões de dólares, contra uma produção mundial em bens e serviços de 25 trilhões. Isto é, o valor real da riqueza produzida correspondia a apenas um sexto do valor fictício dos ativos negociados no mercado financeiro.

Escravos da ideologia do livre mercado, os governos das grandes potências ao redor do mundo foram incapazes de enxergar a evidência; ou seja, bastou um súbito calafrio de desconfiança, a percorrer o corpo global dos agentes aplicadores e distribuidores desses ativos financeiros no mundo inteiro, para provocar o pânico generalizado, transformando todo o edifício de créditos e valores mobiliários em um castelo de cartas. Foi o resultado, como assinalou o relatório da UNCTAD sobre a crise econômica global, de uma confiança cega na eficiência dos mercados financeiros desregulados e da ausência de um sistema financeiro e monetário cooperativo no nível mundial[11].

III
A Constituição de uma Sociedade Política Mundial: o Papel da ONU

A questão da sobrevivência da nossa espécie põe-se hoje, de forma iniludível, a todos os homens de consciência e de responsabilidade. A humanidade somente terá condições de enfrentar esse formidável desafio, se souber encontrar uma forma de união, na qual todos os povos do mundo possam viver livres e iguais, em dignidade e direitos.

[11] *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*, 2009.

Para lograr esse objetivo, é imprescindível fundar uma sociedade política mundial. As tentativas até aqui feitas com esse intuito, porém, revelaram-se pouco promissoras.

As tentativas para superar as deficiências da ONU

A consciência da inadequação das Nações Unidas, tal como fundada em 1945, para enfrentar os problemas criados ou agravados com a rápida transformação do mundo nos decênios subsequentes, tem levado à busca de soluções alternativas ao regular funcionamento da organização.

A primeira delas surgiu em 1975, por iniciativa do então Presidente da França, Valéry Giscard d'Estaing. Criou-se, paralelamente à ONU, um grupo informal de países, com a finalidade de harmonizar suas políticas externas. Foi o G-7, composto pelos Estados Unidos, o Reino Unido, a República Federal Alemã, a França, a Itália, o Canadá e o Japão. Com o desaparecimento da União Soviética, em 1991, a Rússia foi convidada a fazer parte do grupo, que passou a ser conhecido como G-8. A participação russa, porém, a partir da ascensão ao poder de Vladimir Putin, tornou-se problemática.

Enquanto esse rearranjo ocorria entre as grandes potências, alguns países até então por elas dominados, e que passaram a deter apreciável poder econômico no último quartel do século XX, buscaram organizar-se para a melhor defesa de seus interesses. Já foi mencionada a criação do G-20 na reunião de Cancún da OMC, em 2003. Importa, também, fazer referência ao conjunto de quatro países, que um analista do Goldman Sachs denominou, em novembro de 2001, BRIC: Brasil, Rússia, Índia e China. Eles acabaram de formalizar a sua associação neste ano de 2009, e passaram a sustentar a necessidade de sua incorporação ao G-8.

Já no campo do poder militar, é de se assinalar a fundação, em 2001, da Organização de Cooperação de Xangai, que compreende a China, a Rússia e alguns países da Ásia Central.

Tais tentativas parciais e localizadas, no entanto, inspiradas na tradição oligárquica, não resolvem o problema central da humanidade neste momento crucial da História, qual seja, como constituir a sociedade política mundial.

Lembremo-nos de que o pressuposto de todo processo constituinte é a boa fixação dos princípios fundamentais da nova sociedade a ser criada. Comecemos, pois, pela exposição de tais princípios.

Princípios para a constituição de uma sociedade política mundial

São basicamente três: a *república*, a *democracia* e o controle permanente do poder, isto é, o que a técnica do direito público denomina *Estado de Direito*.

A essência do regime político republicano encontra-se na distinção entre o interesse próprio de cada um em particular e o bem comum de todos, com a exigência de que este se sobreponha sempre àquele.

Com a habitual concisão latina, Cícero põe na boca de Cipião, o Africano, a definição precisa: *res publica, res populi*[12], isto é, "bem público é o bem do povo". O adjetivo *publicus*, com efeito, designava na linguagem dos *iurisprudentes* o que pertencia em comum a todo o povo romano, em oposição aos bens de propriedade particular de indivíduos, ou de corporações, mesmo aquelas que hoje consideramos como situadas na esfera estatal.

No campo das relações internacionais, o princípio republicano exige o estabelecimento de uma comunidade, em que todos os povos sejam reconhecidos como iguais, em dignidade e direitos, devendo submeter-se o interesse nacional de cada um deles ao bem comum da humanidade.

Ora, isto implica, logicamente, a superação do dogma da soberania estatal, tal como assentado nos Tratados de Vestefália de 1648, que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos. Para a constituição da sociedade política mundial, torna-se necessário assentar o direito internacional, não mais no consenso de Estados soberanos, mas num ordenamento estatutário, fixado por uma autoridade superior a todos eles.

Daí decorrem algumas exigências básicas.

A primeira delas é o reconhecimento do caráter público e, por conseguinte, inapropriável por Estados ou empresas privadas, dos bens necessários à sobrevivência de todos os seres humanos em condição de mínima dignidade.

Nesse sentido, o direito internacional hodierno já declara como patrimônio da humanidade certos bens de valor histórico, artístico ou paisagístico (Convenção da Unesco de 1972); bem como o leito do mar, os fundos marinhos e seu subsolo, além dos limites da jurisdição nacional (Convenção do Direito do Mar de 1982).

A esses bens inapropriáveis hão de acrescentar-se, necessariamente, os grandes conjuntos florestais e as reservas naturais de água potável, no

[12] *De re publica*, livro primeiro, XXV–39.

mundo todo. Os países onde eles se situam têm o dever de geri-los e preservá-los em prol da humanidade. Não pode haver, nessa matéria, soberania nacional.

A segunda exigência republicana fundamental consiste em instaurar um regime de aproveitamento comunitário para o conjunto das invenções técnicas. Apropriar-se do saber tecnológico como instrumento para a obtenção de lucros, ou para o exercício da dominação econômica, significa, em muitos casos, condenar ao atraso e à sujeição a maioria esmagadora da população mundial.

Na mesma ordem de considerações, constitui um flagrante atentado à dignidade humana pretender-se, como se tem feito ultimamente, obter o reconhecimento da propriedade intelectual sobre sequências do nosso genoma, para fins de exploração comercial. Foi o que levou a UNESCO a afirmar, na Declaração sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos de 1999, que "o genoma humano está na base da unidade fundamental de todos os membros da família humana, assim como do reconhecimento de sua dignidade intrínseca e de sua diversidade". "Num sentido simbólico", acrescentou essa Declaração, "ele é patrimônio da humanidade".

Até aí, no que concerne à república.

Quanto à democracia, sua essência consiste, como indica a etimologia, na soberania do povo. Ora, soberania não é poder de governar, mas de controlar a ação dos governantes. Ela compreende, de um lado, a prerrogativa de elegê-los, mas também a de destituí-los e responsabilizá-los. Além disso – o que já começa a ser reconhecido em vários países, mas não ainda no Brasil – a soberania compreende a prerrogativa de aprovar, em última instância, a Constituição e suas alterações posteriores.

Se transpusermos esses preceitos para a esfera da sociedade política mundial a ser criada, teremos que titular da soberania há de ser o conjunto dos Estados, em igualdade de condições.

Importa, contudo, sublinhar que, à luz do princípio democrático, um Estado somente deveria ser reconhecido como titular de direitos e deveres, na esfera internacional, na exata medida em que os seus órgãos governantes representam legitimamente o povo que vive em seu território. Se se quiser, por conseguinte, constituir a sociedade política mundial em obediência ao princípio da democracia, será necessário rejeitar

completamente a orientação, já consolidada na jurisprudência internacional, da indiferença em relação às formas constitucionais de cada Estado[13].

De qualquer maneira, o processo de constituição da sociedade política mundial haverá de obedecer, necessariamente, ao esquema federativo, a ser desenvolvido em três esferas políticas integradas: a local (correspondente aos Estados atuais), a regional e a mundial. A organização política regional pode adotar um modelo mais ou menos integrado, competindo aos seus membros decidir se continuarão a agir de modo autônomo, ou se a união cria, em seu relacionamento externo, uma única unidade política de estrutura confederativa.

Convém assinalar, neste passo, a radical incompatibilidade do sistema capitalista com os princípios da república e da democracia.

O capitalismo é incompatível com um autêntico regime republicano, não só pelo seu "espírito", para usarmos a famosa expressão de Max Weber, mas também pelo seu sistema institucional.

O "espírito", ou quadro de valores, do capitalismo é a predominância absoluta do interesse privado, de indivíduos ou grupos, sobre o bem comum de todos. A ideia-mestra, nesse campo, foi dada, como sabido, por Adam Smith: quando cada agente econômico busca racionalmente alcançar a sua própria vantagem, ele é naturalmente levado a escolher aquele emprego de capital que se revela mais vantajoso para a coletividade.[14] Ou seja, a *res publica* seria a soma dos interesses privados.

Quanto ao arcabouço institucional do capitalismo, a sua peça-mestra é o confinamento da atividade estatal à proteção da ordem, do contrato e da propriedade privada, como garantias do exercício da liberdade empresarial.

---

[13] Essa posição vem sendo reiterada, sem contradições, pela jurisprudência internacional. No caso do *Saara Ocidental,* por exemplo, a Corte Internacional de Justiça afirmou que "nenhuma regra de direito internacional exige que o Estado tenha uma estrutura determinada, como prova a diversidade das estruturas estatais que existem atualmente no mundo" (parecer publicado no *Recueil des Arrêts de la Cour Internacionale de Justice*, 1975, p. 43). Da mesma forma, no caso *Atividades militares e paramilitares na Nicarágua*, a mesma Corte decidiu que "a adesão de um Estado a uma doutrina particular não constitui uma violação do direito internacional costumeiro; concluir diversamente seria privar de sentido o princípio fundamental da soberania dos Estados, sobre o qual repousa todo o direito internacional, bem como a liberdade que um Estado tem de escolher seu sistema político, social, econômico e cultural" (*Recueil*, 1986, p. 133).

[14] *Riqueza das Nações*, Livro IV, cap. II.

Incompatível, da mesma forma, é o capitalismo com um regime autenticamente democrático. A concentração do capital, como todos sabem, é a peça-mestra do sistema; e capital é sinônimo de poder. É por isso que, nas sociedades mercantis, o volume dos votos dos sócios corresponde exatamente ao montante das cifras de suas respectivas participações no capital social. A maioria votante nunca é de pessoas, mas de capitais.

Finalmente, o terceiro princípio fundamental de toda organização política é o permanente controle do poder ou, segundo a expressão consagrada pelos autores clássicos, "o governo das leis e não o dos homens". É o chamado Estado de Direito.

No quadro de uma sociedade política mundial, esse princípio implica o reconhecimento de que todas as normas do direito positivo internacional – resoluções de organizações internacionais, tratados e convenções – devem submeter-se ao sistema universal de direitos humanos, e que deve ser instituído um sistema de freios e contrapesos entre os órgãos de poder.

Postos esses princípios fundamentais, pode-se agora refletir sobre a refundação das Nações Unidas, como órgão de cúpula da futura sociedade política mundial.

A ONU como Fecho de Abóbada da Sociedade Política Mundial

a) O Status de Membro

Obviamente, no contexto da sociedade política mundial a ser constituída, a ONU deve compreender os povos do mundo inteiro, tornando-se obsoletas as regras de admissão constantes do art. 4 da Carta de São Francisco.

Importa, porém, melhor precisar os direitos e deveres, correspondentes ao *status* político de membro da organização.

Dois desses deveres merecem especial exame: o de contribuir para o financiamento da instituição e o de cumprir as decisões tomadas pelos seus órgãos componentes.

O financiamento das Nações Unidas, desde a sua fundação, tem sido feito de modo desproporcional entre os Estados-membros, tendo em vista a renda nacional de cada um deles. A maior contribuição, até hoje, tem sido a dos Estados Unidos (24,5% do total em média). Vem em seguida o Japão (18,7%), a Alemanha (9,0%), a França (5,9%), o Reino Unido (5.3%), a

Itália (4,9%), o Canadá (2,1%), a Espanha (2,0%) e o Brasil (1,6%). O resto dos demais Estados-Membros contribuiu, no conjunto, com 23,8%[15].

A melhor solução, nesse particular, parece ser, indubitavelmente, a criação de um imposto, correspondente a uma percentagem fixa do PNB de cada Estado-membro.

No que concerne ao dever de cumprir as decisões da organização, importa, sobretudo, estabelecer um regime de sanções efetivas e adequadas. Durante toda a sua existência, a ONU aplicou variadas sanções aos membros que descumpriram suas determinações, como o embargo de armas, a limitação de exportação e importação de bens, o congelamento de haveres no exterior, a ruptura de relações diplomáticas, a denegação de vistos de entrada em outros países, ou a supressão do tráfego aéreo[16]. Nenhuma dessas medidas foi, como é óbvio, aplicada contra uma grande potência.

Ora, uma sanção despida de todo custo econômico e facilmente aplicável seria a suspensão automática do direito de voto, em qualquer órgão da ONU, do membro que descumprisse uma decisão obrigatória; suspensão essa que perduraria até que o inadimplente viesse a dar-lhe adequado cumprimento.

b) Regulação dos diferentes órgãos

A estrutura dos órgãos que formam as Nações Unidas há de ser completamente revista.

Comecemos pela Assembleia Geral. A ela deve ser atribuído o principal papel, o que implica uma reforma em profundidade das regras relativas à sua composição, competência e funcionamento.

De acordo com o princípio democrático, não se pode deixar de recomendar que a representação de cada país, na Assembleia Geral, seja feita por pessoas eleitas diretamente pelo povo e não simplesmente indicadas pelos respectivos governos. Importa lembrar que essa regra já vigora no seio da União Europeia, para a composição do Parlamento de Estrasburgo.

De acordo com o mesmo princípio de representatividade democrática, é insustentável manter em vigor a regra da igualdade de votos de todos os Estados nas reuniões da Assembleia Geral, como determinado pelo art. 18,

[15] Dados colhidos em Karen A. Mingst e Margaret P. Karns, *The United Nations in the 21st. Century,* 3ª ed., Westview, p. 46.
[16] Cf. Karen A. Mingst e Margaret P. Karns, op. cit., p. 89.

alínea 1, da Carta. O peso demográfico não pode deixar de ser levado em consideração na regulação do sufrágio.

Mas, sobretudo, a Assembleia Geral deve assumir, no quadro de uma organização democrática das Nações Unidas, um papel preponderante, deixando de ser mero fórum de debates, cujas resoluções tem apenas o valor de recomendações, aos seus membros e ao Conselho de Segurança (Carta, art. 10). Bem mais do que isto, ela deve ser o verdadeiro poder legislativo do Estado mundial, votando as grandes normas que hão de constituir o futuro Direito da Humanidade, acima das legislações nacionais ou regionais.

Nesse sentido, as resoluções legislativas das Nações Unidas, votadas pela Assembleia Geral, sobretudo as que dizem respeito a direitos humanos, devem entrar em vigor desde logo, e não apenas servir de matéria à adoção de tratados internacionais entre os seus membros.

Nunca é demais ressaltar que, em razão da exigência de ratificação dos tratados internacionais para que eles entrem em vigor, notadamente dos que tem por objeto a proteção de direitos humanos, alguns países gozam da faculdade de se pôr à margem da ordem internacional.

Assim é com os Estados Unidos. O último tratado internacional de direitos humanos, integralmente ratificado pelo Estado norte-americano, foi o Pacto aprovado pelas Nações Unidas em 1966, sobre direitos civis e políticos. O Pacto gêmeo sobre direitos econômicos, sociais e culturais teve sua ratificação rejeitada pelo Congresso norte-americano. A partir de então, os Estados Unidos vêm-se recusando, sistematicamente, a se submeter às normas internacionais de proteção aos direitos humanos, por considerarem que isto implica uma limitação de sua soberania.

Na verdade, a aplicação às convenções, já aprovadas no seio de uma organização internacional, do sistema comum de ratificação individual pelos Estados-membros representa um anacronismo. Em sua obra fundadora do direito internacional,[17] Grócio salientou que as convenções entre Estados, analogamente aos contratos do direito privado, podem classificar-se em duas grandes espécies: as bilaterais e as multilaterais. As primeiras, disse ele, *dirimunt partes*, isto é, separam os interesses próprios das partes contratantes; ao passo que as segundas *communionem adferunt*, vale dizer, criam relações de comunhão.

[17] *De Jure Belli ac Pacis,* livro II, capítulo XII, §§ III e IV.

Ora, esse objetivo comunitário é mais acentuado no caso de convenções multilaterais votadas no seio de uma organização internacional, cujas decisões, tal como no âmbito das sociedades ou associações do direito privado, são normalmente tomadas por votação majoritária e não por unanimidade. O argumento de que a assinatura de um tratado internacional, ou a adesão a ele, é ato do Estado e não simplesmente do governo não colhe no caso, pois o ingresso do Estado na organização internacional já foi objeto de ratificação pelo seu Parlamento, e esta implicou, obviamente, a aceitação de suas regras constitutivas.

Uma grave carência de capacidade governativa, nas Nações Unidas, é observada quanto ao que se poderia caracterizar como o exercício do poder executivo.

As duas principais atribuições da ONU, por determinação da Carta de 1945, são, de um lado, a manutenção da paz e da segurança internacionais e, de outro, a cooperação de todos os povos em matéria econômica e social. Para o exercício da primeira função, criou-se o Conselho de Segurança; para o desempenho da segunda, o Conselho Econômico e Social. Entre esses dois órgãos, porém, o desequilíbrio de poderes é gritante. Enquanto o Conselho de Segurança foi dotado de competência decisória para exercer uma "ação pronta e eficaz", como se diz no artigo 24 da Carta, ao Conselho Econômico e Social somente incumbe a atribuição de "fazer recomendações à Assembleia Geral, aos membros das Nações Unidas e às entidades especia-lizadas interessadas" (art. 62).

Mesmo essa "ação pronta e eficaz" do Conselho de Segurança tem sido, como se sabe, freqüentemente paralisada pelo poder de veto, atribuído aos seus membros permanentes (art. 27, 3) [18]. Demais, uma de suas principais atribuições, qual seja, a de formular "os planos a serem submetidos aos membros das Nações Unidas, para o estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos" (art. 26), jamais foi cumprida, pois ela se choca com os interesses nacionais das grandes potências que são membros permanentes do órgão.

O caminho para a instituição de um governo mundial democrático, no seio das Nações Unidas, desenha-se com nitidez a partir desse diagnóstico.

[18] Nos primeiros cinquenta anos de existência das Nações Unidas, o veto foi exercido num total de 257 vezes. O membro permanente do Conselho de Segurança que mais usou do poder de veto foi a União Soviética, agora sucedida pela Rússia: 122 vezes (cf. Karen A. Mingst e Margaret P. Karns, op. cit., p. 28).

É mister abolir o caráter oligárquico do Conselho de Segurança, suprimindo-se os cargos permanentes com poder de veto. É indispensável dotar o Conselho Econômico e Social de competência decisória, atribuindo-se-lhe ainda o poder de supervisão e direcionamento, não só das atividades das agências especializadas das Nações Unidas em matéria econômica e social, mas também do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio. Esta última entidade, aliás, ao contrário das duas primeiras, nem é filiada às Nações Unidas.

Ninguém ignora que as instituições criadas em Bretton Woods, paralelamente à ONU – o FMI e o Banco Mundial –, tem sido poderosos instrumentos, utilizados pelas grandes potências, notadamente os Estados Unidos, na política de globalização capitalista[19]. Para a construção de um mundo justo e solidário, importa transformar essas instituições em órgãos econômicos e financeiros a serviço dos povos. Nesse sentido, é indispensável transferir integralmente o seu patrimônio para as Nações Unidas, passando tais entidades a ser dirigidas por administradores escolhidos pelo Conselho Econômico e Social da ONU.

No tocante à OMC, é preciso entender que o comércio internacional somente é útil e deve ser expandido, quando serve à finalidade maior do desenvolvimento harmônico dos povos, no respeito integral dos direitos humanos. Daí decorre a necessidade de se transformar a OMC, que é atualmente uma entidade autônoma, num órgão integrante das Nações Unidas, sob a supervisão direta do Conselho Econômico e Social.

Por outro lado, tendo em vista as devastações produzidas no mundo inteiro pela crise provocada pelos desatinos do capitalismo financeiro, parece de elementar prudência fazer ingressar no sistema das Nações Unidas o Banco de Pagamentos Internacionais (*Bank for International Settlements*), com sede em Basileia, na Suíça. Criado em 1930 para realizar o pagamento das reparações de guerra devidas pela Alemanha, ele reúne atualmente os Bancos Centrais de quase todos os países.

Por último, a tarefa de democratização da ONU não se completaria, escusa lembrá-lo, sem a organização de um Poder Judiciário forte e autônomo.

[19] O Fundo Monetário Internacional tem a estrutura jurídica de uma sociedade de capitais, na qual os Estados Unidos detêm, atualmente, uma participação de 16,77%. Como todas as decisões mais importantes dos membros do Fundo são tomadas por maioria qualificada de 85%, segue-se que o FMI é controlado, *de jure* e *de facto*, pelos Estados Unidos.

Nesse sentido, a primeira medida a ser tomada é a abolição da cláusula de reconhecimento facultativo da jurisdição da Corte Internacional de Justiça[20]. Assim foi feito, no seio da União Europeia, com o Protocolo n. 11 à Convenção de Direitos Humanos, no tocante ao Tribunal de Estrasburgo. A nenhum membro das Nações Unidas seria, então, lícito subtrair-se à jurisdição da Corte, de modo a sobrepor o seu interesse próprio à realização da justiça no plano internacional.

Ainda quanto às funções judiciárias no seio das Nações Unidas, seria preciso completar a obra iniciada com a Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, e com os dois Pactos Internacionais de 1966. Na sessão de 16 de fevereiro de 1946 do Conselho Econômico e Social, ficou assentado que esses documentos normativos constituiriam etapas preparatórias à montagem de um aparelhamento institucional adequado, para assegurar o respeito universal aos direitos humanos e tratar os casos de sua violação. A implementação dessa terceira etapa foi postergada, primeiro em razão da Guerra Fria e, em seguida, pela oposição decisiva dos Estados Unidos. É indispensável, assim, reforçar os poderes investigatórios do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, bem como criar, ao mesmo tempo, um tribunal internacional com ampla competência para conhecer e julgar os casos de violação desses direitos pelos Estados-membros, nos moldes do Estatuto de Roma de 1998, que instituiu o Tribunal Penal Internacional.

Conclusão

Segundo o relato de Tucídides, durante a conferência havida entre os chefes militares atenienses e os dirigentes da ilha de Melos, em meio à Guerra do Peloponeso, os atenienses, prestes a invadir a ilha, teriam feito aos seus adversários, com toda a frieza, a seguinte advertência:

> *"Vocês sabem, tanto quanto nós, que no mundo dos homens os argumentos jurídicos são respeitados unicamente quando os adversários em presença dispõem de meios de coação equivalentes; quando isso não ocorre, os mais fortes sempre se aproveitam ao máximo*

[20] Como se sabe, ela se originou de proposta do Embaixador brasileiro Raul Fernandes, à Sociedade das Nações.

de sua potência, enquanto os mais fracos são constrangidos a se inclinar" [21].

Poderíamos agora, no dealbar do vigésimo primeiro século da era cristã, considerar ultrapassada essa opinião?

As propostas que acabam de ser alinhadas, visando à construção daquela "sociedade universal do gênero humano" (*communis humani generis societas*), anunciada por Cícero há 22 séculos[22], partem do pressuposto de que a consciência ética universal é, hoje, mais exigente quanto ao respeito da dignidade humana, do que ao final da Segunda Guerra Mundial, quando foi constituída a Organização das Nações Unidas.

Não obstante, ninguém ignora que toda reforma do sistema tradicional do *jus gentium* no sentido humanista suscita sempre a descrença, senão a aberta zombaria, dos homens no poder.

Que dizer, então? Haveremos de abandonar todos os esforços de mudança, e seguir os rumos imutáveis de um cego determinismo histórico; ou então aguardar que a divindade se comova do nosso infortúnio e se decida a intervir, como fez Zeus no mito grego da criação do mundo?

Certamente não. O que importa considerar é que neste campo, como em todos os outros domínios da vida humana em sociedade, a simples proposta de um novo esquema institucional, mais justo e razoável, tem em si a virtude de pôr a nu a ilegitimidade do sistema em vigor.

A estabilidade de uma ordem social vigente, em qualquer nível, não se funda exclusivamente no poder – militar, econômico ou tecnológico –, ou na autoridade moral ou religiosa de algum líder carismático. Ela depende, sobretudo, do reconhecimento geral de sua legitimidade, como ordem justa e necessária. Quando se torna majoritária a consciência de que determinado sistema de poder é ilegítimo, ele já está com os seus dias contados.

É o que ocorre hoje, indubitavelmente, no campo das relações internacionais.

Julho de 2009

[21] *A Guerra do Peloponeso*, Livro V, 89.
[22] *De Officiis*, III, 28.

Reforma da ONU, pós-Kelsen

Paulo Borba Casella[1]

A Organização das Nações Unidas depois de mais de seis décadas de funcionamento sem interrupção tem legado tão relevante de realizações como de problemas. Dentre tais questões, nestes últimos anos, se multiplicaram as tentativas de reavaliação de seu papel e seu

[1] Professor titular de direito internacional público e chefe do departamento de direito internacional e comparado da Faculdade de Direito da USP.

[2] A respeito, v. H. ACCIOLY, *Tratado de direito internacional* ("terceira edição histórica", com prefácio P. B. CASELLA, Brasília: FUNAG / São Paulo: Quartier Latin, 2009, 3 vols.), H. ACCIOLY – G. E. do NASCIMENTO E SILVA – P. B. CASELLA, *Manual de direito internacional público* (São Paulo : Saraiva, 17ª ed., 2009, parte 3, "organizações internacionais", pp. 393-447), P. B. CASELLA, *Comentário ao artigo 13* (in *Comentários à Carta das Nações Unidas*, org. L. N. C. BRANT, Belo Horizonte: CEDIN, 2008, pp. 273-304), P. B. CASELLA, *ONU pós-KELSEN* (in *Reflexões sobre os 60 anos da ONU,* org. Araminta MERCADANTE e J. C. de MAGALHÃES, Ijuí: Ed. Unijuí, 2005, pp. 13-64), P. B. CASELLA, *As Nações Unidas e as novas fontes do direito internacional* (in *O desenvolvimento do direito internacional a partir da criação das Nações Unidas*: seminário "em comemoração ao 50º aniversário das Nações Unidas", coord. Emb. Sérgio Henrique NABUCO DE CASTRO, Brasília: Ministério da Justiça, 1997, pp. 18-30), Luiz Felipe de Seixas CORREA, *O discurso da diplomacia brasileira na Assembleia Geral da ONU: cinco décadas de política externa e de contribuições ao direito internacional* (in *Dimensão internacional do direito: estudos em homenagem a G. E. do NASCIMENTO E SILVA,* coord. P. B. CASELLA, São Paulo: LTr, 2000, pp. 89-118), Celso D. de Albuquerque MELLO, *Curso de direito internacional público* (Rio : Renovar, 15ª ed., 2004, vol. I, cap. xxv, pp. 643 ss.), Adherbal MEIRA MATTOS, *Direito internacional público* (Rio : renovar, 2ª ed., 2002, cap. xv "direito das organizações internacionais", pp. 297-409), G.

funcionamento[2], ao mesmo tempo em que são encetados debates a respeito da conveniência e necessidade de reforma desta e dos rumos que deve tomar tal revisão, de modo a refletir as mudanças ocorridas no mundo, desde o momento em que os representantes das Nações Unidas assinaram a *Carta*, em San Francisco, em 26 de junho de 1945. Periódica e sistematicamente tais debates são suscitados, na quase totalidade da doutrina de direito internacional público, entre nós[3], como na doutrina estrangeira[4]. Se

---

E. do NASCIMENTO E SILVA, *"Estrutura e funcionamento das Nações Unidas"* (*Boletim SBDI,* 1955, p. 67), Carlos CALERO RODRIGUES, *O trabalho de codificação do direito internacional nas Nações Unidas* (in O *desenvolvimento do direito internacional a partir da criação das Nações Unidas*: seminário "em comemoração ao 50º aniversário das Nações Unidas", Brasília: Ministério da Justiça, 1997, pp. 8-18), Antonio Augusto Cançado TRINDADE, *Direito das organizações internacionais (*Belo Horizonte : Del Rey, 3ª ed., 2004); Antonio Augusto Cançado TRINDADE, *Direito internacional em um mundo em transformação* (Rio : Renovar, 2002, esp. *"O domínio reservado dos estados na prática das Nações Unidas e organizações regionais"* [1976], pp. 411-476 e *"Nações Unidas : competências e processo decisório"* [1982], pp. 477-536), J. F. REZEK, *Direito internacional público : curso elementar* (São Paulo : Saraiva, 10ª ed., 2005, cap. 2, pp. 247 ss.).

[3] Em 1995, para comemorar o cinquentenário das Nações Unidas, realizou o Ministério da Justiça, no palácio-sede, em Brasília, seminário sobre o *Desenvolvimento do direito internacional a partir da criação das Nações Unidas.* A convite do Ministro de Estado da Justiça, coube-me falar a respeito das *Nações Unidas e novas fontes do direito internacional* após a exposição do Embaixador Carlos CALERO RODRIGUES, com sua experiência direta de vivência do trabalho mais importante de codificação do direito internacional, no seio da Comissão de Direito Internacional (CDI) da Organização das Nações Unidas. A respeito, v. tb. P. B. CASELLA, Direito internacional : vertente jurídica da globalização (Porto Alegre : Síntese, 2000, pp. 213-227). Nações Unidas e novas fontes do direito internacional

[4] Dentre muitos, ref. : Maurice BERTRAND*, Refaire l'ONU* : *un programme pour la paix* (Genebra : Zoé, 1986), Maurice BERTRAND*, L'ONU* (Paris : La Découverte, 1995), Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, *Las Naciones Unidas entre 1945 y 1986* (publicado en la Rev. de la Fac. de Derecho de la Univ. Complutense de Madrid, Monográfico 13, pp. 11-32), Manuel DÍEZ DE VELASCO Vallejo, *Las organizaciones internacionales* (Madri : Tecnos, 14ª ed., 2006, reimpr. 2007, esp. cap. VIII 'la Organización de las Naciones Unidas' a cap. XVI 'la cooperación internacional en la solución de los problemas de caracter económico y social', pp. 149-344), Emile GIRAUD, *La révision de la Charte des Nations Unies* (RCADI, 1956, t. 90, pp. 307-468), Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA, *International law in the past third of a century* (RCADI, 1978, t. 159, pp. 1-343), G. S. KAEKENBEECK, *La Charte de San Francisco dans ses rapports avec le droit International* (RCADI, 1947, t. 70, pp. 109-330), Michel VIRALLY, *Panorama du droit international contemporain : cours général en droit international public* (RCADI, 1983, t. 183, pp. 9-382, esp. chap. VIII 'le maintien de la paix et de la sécurité internationales', pp. 277-301), Michel VIRALLY, *"Le rôle politique du Sécrétaire Général des Nations Unies"* (AFDI, 1958, p. 360),) Alfred von VERDROSS, *Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies* (RCADI, 1953, t. 83, pp. 1-78).

este fato não é novo, o momento presente tem específico quadro a ser levado em conta e os rumos adotados terão relevância para o futuro, não somente para determinar a relevância da atuação da organização, como para que esta cumpra a sua missão de "preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que, por duas vezes no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, da dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla". Para tais fins, "*praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada senão no interesse comum*".

Já antes de se completar o primeiro lustro da instauração da ONU percebia-se a dificuldade de implementar esses grandes propósitos, e assegurar a efetividade da nova empreitada de sistema, institucional e normativo internacional, que não padecesse dos mesmos erros, que haviam vitimado a configuração anterior deste. Erros e acertos da experiência da Sociedade das Nações e da Corte permanente de justiça internacional tem de ser levados em conta, para se compreender o que foi feito[5], como o que deixou de o ser, após a segunda guerra mundial.

No curso desse primeiro lustro, destacava-se a lição de Hans Kelsen, com seu monumental livro sobre a ONU, e a análise crítica das questões legais fundamentais da nova organização[6]. Naquela altura, Kelsen percebia os avanços e fraquezas que poderiam marcar o funcionamento da organização e o futuro desta. Logo depois de publicar o livro, antes mesmo de ter tempo de preparar nova edição,

[5] Remeto ao estudo introdutório, bem como ao texto integral do tratado, em P. B. CASELLA, *Tratado de Versalhes na história do direito internacional* (São Paulo: Quartier Latin, 2007); v. tb. William RAPPARD, *Vues rétrospectives sur la Société des Nations* (RCADI, 1947, t. 71, pp. 111-226).

[6] Hans KELSEN, *The Law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems* (New York: F. A. Praeger Inc., 1st. publ. 1950, reprinted "with supplement", 1951).

desenvolvimentos recentes o levaram a publicar "suplemento" ao volume, em 1951[7].

A presente reflexão seria, assim, a tentativa de situar a ONU pós-Kelsen, ou seja, decorridas seis décadas e meia desde a instauração da organização e, quase seis décadas da primeira publicação do livro e suplemento, como está a ONU? Como se apresenta, em relação ao exame que desta fazia Kelsen? A tentativa de apontar possíveis rumos para a organização internacional ora se chama a "reforma da ONU pós-Kelsen" [8].

Há de se fazer justiça à importância da reflexão de Kelsen, ao reconhecer que ante a impossibilidade da organização cumprir o procedimento previsto no seu tratado constitutivo, que exigia unanimidade que não tinha como alcançar, durante o já instaurado contexto da 'guerra fria', restava à ONU adaptar-se à realidade, por meios não estritamente estipulados no tratado. A

[7] Hans KELSEN, "Recent trends in the law of the United Nations" (a Supplement to the Law of the United Nations, publ. under the auspices of the London Institute of World Affairs, London : Stevens & Sons Ltd., 1951), comentava ser cedo demais para nova edição ao mesmo tempo em que a extensão das mudanças já ocorridas tornava necessário aquele 'suplemento' (op. cit., pp. 911-912) : "In view of the legally relevant events which have occurred since the completion of *The Law of the United Nations*, a revision has become necessary. This is earlier than expected, and before it is possible to prepare a new edition. At the suggestion of the Publishers it has been decided to publish a Supplement dealing only with the principal cases where the application of the Charter and its interpretation might be of outstanding importance. "The problems discussed in this Supplement are : the organisation of collective self-defence through the North Atlantic Treaty, the action in Korea, the re-appointment of the Secretary-General, and the resolution of the General Assembly *"Uniting for Peace"*. (...)
"This analysis does not in every respect affirm the constitutionality of the actions under consideration. The author, however, is fully aware of the fact that the law of a community – national or international – and especially its constitution or constituent treaty, may be changed not only by formal amendments carried out in accordance with the procedure laid down for this purpose in the law itself. It may be modified also by its actual application based on an interpretation which, more or less consistent with the letter of the law, is not in conformity with the ascertainable intention of its authors. This is the way the law adapts itself to changing circumstances if it is too difficult or impossible to put in operation the amendment procedure. This is the case with the amendment procedure prescribed in the Charter of the United Nations. Since the rule of unanimity among the five great powers having permanent seats in the Security Council applies to this procedure, amendments to the Charter are practically impossible."

[8] Obviamente se instaura diálogo com as reflexões encetadas, por ocasião dos 50 anos e dos 60 anos da organização, bem como se rende tributo à memória da excelente internacionalista e amiga, Araminta de Azevedo MERCADANTE, motor intelectual do volume *Reflexões sobre os 60 anos da ONU* (org. Araminta MERCADANTE e J. C. de MAGALHÃES, Ijuí: Ed. Unijuí, 2005). Ver tb. Ian BROWNLIE, *International law at the fiftieth anniversary of the United Nations: general course on public international law* (RCADI, 1995, t. 255, pp. 9-228).

constatação da incompatibilidade entre a *Carta* e a prática levou à construção do conceito da existência de *living charter* que seria a tentativa de caracterizar "carta viva" e esta refletiria o que ocorre em lugar do que estaria formalmente estipulado[9].

O término da segunda guerra mundial marca esforço para instaurar nova ordem mundial. Nesse sentido se cria a que deveria ser a principal organização intergovernamental[10], de vocação mundial, e a responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais[11] e assegurar que o uso da força estivesse restrito a prévia e expressa deliberação na organização[12].

À reordenação política do mundo se soma o propósito de alcançar novo patamar de regulação do contexto mediante normas de direito internacional[13]. O propósito de preservar as gerações futuras do "flagelo da guerra" leva a estipular as condições restritivas para o uso da força, após a entrada em vigor da Carta da ONU[14], que deveria ser administrada pela organização, em prol da paz e segurança internacionais.

Muito se fez e muito ainda resta por fazer: sobretudo que os estados cumpram os propósitos e as normas com as quais se vincularam ao aderirem à organização,

---

[9] Antonio Augusto Cançado TRINDADE, *Direito internacional em um mundo em transformação* (Rio : Renovar, 2002, em seu ensaio *"Nações Unidas : competências e processo decisório"* [1982], pp. 477-536, comenta pp. 499 ss. a respeito, "as insuficiências da Carta e a expansão da prática da ONU") : "Do confronto da Carta com a prática da Organização, fica claro que as atividades desta última não se exaurem nas expressamente previstas na Carta constitutiva".

[10] Caracterizada como associação de estados, estabelecida por meio de tratado, possuindo constituição e órgãos comuns e dotada de personalidade legal distinta daquela dos seus membros, para consecução dos fins a que se destina.

[11] *Carta* da ONU, art. 1° parágrafo 1°, "manutenção da paz e segurança internacionais".

[12] *Carta* da ONU, art. 2° parágrafo 4°, "todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas". O capítulo vii, arts. 39 a 51, da Carta da ONU especifica a "ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão".

[13] A respeito notava a CPJI no julgamento do caso *Lotus* (França c. Turquia, *CPJI*, 7 setembro 1927, CPJI, série A, n. 10, p. 18) : "o direito internacional rege as relações entre estados independentes (...) a fim de regular a coexistência entre coletividades independentes ou para a persecução de fins comuns". Por seu turno, a CIJ, no *Parecer consultivo sobre danos sofridos a serviço das Nações Unidas* (CIJ, 11 de abril de 1949, *Recueil,* 1949, pp. 178-179), aduzia : "o crescimento das atividades coletivas dos estados fez surgir exemplos de ações exercidas no plano internacional por determinadas entidades que não são estados".

[14] A *Carta* das Nações Unidas, assinada em San Francisco a 26 de junho de 1945, consta de preâmbulo, seguido de cento e onze artigos, tem, anexo, o Estatuto da Corte Internacional da Justiça, como parte integrante da lei básica internacional.

que decorrem da condição de participantes do sistema internacional. A condição soberana do estado se coaduna com as obrigações deste, enquanto membro do sistema institucional e normativo internacional. Ambos são premissas para o bom funcionamento e a sobrevivência de uns e do outro, tudo isso regulado por meio de normas e procedimentos de direito internacional.

O direito pode ser "técnica para condução da vida social, conforme fins determinados pela política", apontava o Kelsen tardio[15], mas não pode, contudo, prescindir dos valores, que informarão e nortearão a adoção e aplicação dessas mesmas normas. A investigação do sentido do valor jurídico é a significação peculiar, que toma a sua validade, distinguindo-a de outras[16]. O seu procedimento deve ser a referibilidade a valores. Assim se mostra a necessidade de determinar quais sejam os fundamentos do sistema normativo internacional.

A vigência e aplicação da norma jurídica se fazem acompanhar da convicção de sua juridicidade, esse conteúdo intangível que a torna eficaz, para atender aos fins para os quais foi criada. Isso vale em relação a todos os ramos do direito e se faz tanto mais ingente em relação ao direito internacional.

Os fundamentos do direito internacional não são absolutos: serão necessariamente relacionais. Ou seja, terão de ser construídos e consolidados (ou solapados) na medida em que fundamentem a ação concreta dos estados, em suas relações com outros estados e os demais sujeitos do direito internacional[17].

Nesse sentido, o maior filósofo do século XX, Martin Heidegger[18], buscava qual poderia ser o *discurso revelador e reunificador da polis do*

---

[15] Hans KELSEN, "on interpretation" no seu *The Law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems* (New York: F. A. Praeger Inc., 1st. publ. 1950, reprinted, 1951), contrastando com as primeiras obras do KELSEN da "teoria pura do direito".

[16] Tércio Sampaio FERRAZ Jr., *Conceito de sistema no direito* (São Paulo : RT / EDUSP, 1976, p. 170) : "o caráter peculiar da metodologia jurídica deve repousar no sentido *cultural* da ciência do direito." (...) "O direito aparece, no ângulo da ciência do direito propriamente dita (jurisprudência) como um reino de significações, distintas dos seus suportes, embora a eles relacionadas."

[17] P. B. CASELLA, *Fundamentos do direito internacional pós-moderno (*prólogo de Hugo CAMINOS, São Paulo: Quartier Latin, 2008); P. B. CASELLA, '*Opinio juris' e a questão da materialidade emergente no direito internacional pós-moderno* (Revista de Direito do Estado – RDE, n. 10, abr-jun. 2008, pp. 367-386); K. ZEMANEK, *The legal foundations of the international system: general course on public international law* (RCADI, 1997, t. 266, pp. 9-335).

[18] Martin HEIDEGGER, em sua obra-prima, *Sein und Zeit* ("fünfzehnte, an Hand der Gesamtausgabe durchgesehene Auflage, mit der Randbemerkungen aus dem Handexemplar des Autors im Anhang", Tübingen : Max Niemeyer, 1984), mas também em várias outras, como nos

tempo – no sentido da medida, na qual poderão ser apontados valores e interesses compartilhados? Em linha direta da herança de Kant, a institucionalização das relações internacionais pode ser o caminho para a paz e a segurança das nações.

A reflexão de Heidegger pode ser transposta para o plano internacional: pode-se pensar modelo que seja adequado, para o conjunto da humanidade, que se congrega nas Nações Unidas? Como conciliar as visões divergentes, por vezes antagônicas, dos quase duzentos estados que compõem a organização?

Paradoxalmente passou-se do conflito dito ideológico dos velhos tempos da "guerra fria" para o assim chamado "conflito de civilizações" – antes conflito de falta de civilização e de ausência de diálogo construtivo, pautado pelo enfrentamento de modelos limítrofes de barbárie[19] ! Podem ser compartilhados modelos inseguros, que disparam assustados anátemas e bombas contra seus

ensaios sobre os "caminhos perdidos no bosque", *Holzwege* (Frankfurt : Vittorio Klostermann, © 1950, 6. durchgesehene Auflage, 1980), e no exame do dilema kantiano diante da metafísica, *Kant und das Problem der Metaphysik* (herausgegeben von Friedrich Wilhelm von HERRMANN, Frankfurt : Vittorio Klostermann, © 1973, "fünfte, vermehrte Auflage", 1991) ; A. DELORENZO Neto, *Duas concepções do pacifismo : os projetos de KANT e Max SCHELER* (in *Estudos jurídicos em homenagem ao professor Haroldo VALLADÃO : estudos, homenagens, manifestações de solidariedade, currículo*, Rio : Freitas Bastos, 1983, pp. 24-33, cit. p. 27) : "Nem sempre os críticos aplaudiram o projeto de KANT, opondo-lhe alguns juristas sérias reservas, como Michel VILLEY, considerando o conjunto da *Rechtslehre* uma intrusão no campo do direito, exageradamente influenciada pelo direito romano, insensível à realidade jurídica, instrumento de uma política particularista do individualismo e do liberalismo burguês" ; Michel VILLEY, *La doctrine du droit dans l'histoire de la science juridique : préface à Emmanuel KANT* (in E. KANT, *Métaphysique des moeurs*, première partie*, Doctrine du droit,* trad. A. PHILONENKO, Paris : Vrin, 1979), P. B. CASELLA, *"Pax perpetua – a review of the concept from the perspective of economic integration"* (in *Dimensão internacional do direito: estudos em homenagem a G.E. do NASCIMENTO E SILVA,* org. P. B. CASELLA, São Paulo: LTr, 2000, pp. 69-88).

[19] Diálogo de surdos, temos de um lado a incitação à *Djihad*, decorrente da má leitura do *Corão* pelos supostos fundamentalistas-extremistas, e de outro lado, o primarismo do enfoque do anterior governo BUSH Jr. (2000-2008), nos Estados Unidos, como se denominara o "boltonismo", as posturas do Sr. John BOLTON, então embaixador desse governo na ONU, com as 750 emendas à proposta de reforma da ONU, apresentadas pelo governo dos Estados Unidos, para mudar os rumos desta tentativa de reforma. Sobre a teoria e a prática da Jihad, v. Gilles KEPEL, *Jihad: expansão e declínio do Islamismo* (do original *Jihad*, © 2003, trad. Laís ANDRADE, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2003). Com reparos à base conceitual da formulação, refira-se de Samuel HUNTINGTON, *O choque de civilizações* e a recomposição da ordem mundial (do original *The clash of civilizations and the remaking of world order* © 1996, trad. M. H. C. CORTES, Rio : Objetiva, 1997).

oponentes? Não percebem que assim, mais do que aos 'inimigos', solapam as suas bases? Se, psicologicamente, se pode compreender que todo ataque busque compensar e possa ser explicado como forma de contrabalançar a sensação de fraqueza, a premissa não valida o uso unilateral da força, no sistema internacional.[20] O uso indiscriminado desta mina as bases de todo o sistema, e agrava a insegurança de todos.

Como enfrentar a questão do *discurso revelador e reunificador da polis do tempo* no complexo e conturbado contexto internacional presente? A justa indignação, ante o descumprimento da norma maior – a *Carta* da ONU e o "direito derivado" desta, consolidado como o conjunto dos princípios e normas cogentes de direito internacional geral –, não deve se afastar do patamar de juridicidade internacional: este é o melhor que a humanidade até aqui conseguiu, para regular a convivência entre unidades políticas soberanas e independentes, cujas pretensões tenderão a colidir, se auto reguladas autonomamente.

O direito internacional pode ser ferramenta limitada, mas é passível de aperfeiçoamento, desde Hugo Grócio se reconhece e afirma[21]. Logicamente se põe a perplexidade a respeito de como aperfeiçoar o sistema institucional e normativo internacional[22], diante dos ataques que ameaçam solapar o fundamento da convivência entre estados?

Assim se resgata a idéia matriz de Christian Wolff de uma *civitas maxima*, que, ao permitir a reunião de todas as entidades políticas em conjunto que as congregasse e mutuamente as assegurasse permitiria instaurar a coordenação

[20] Em se tratando do "povos eleitos" ou que se considerem tais, será difícil ter adesão firme e sincera a modelos de convivência multilateral, daí decorrendo a arrogância e o descaso para com os demais e com o amanhã: aqui se faz e aqui se paga. Os resultados estão ai. O enfrentamento acirra-se. Perde-se a razão.

[21] Hugo GRÓCIO, Hugo, *O direito da guerra e da paz* (intr. Antonio Manuel HESPANHA, trad. de Ciro MIORANZA, do original *De jure belli ac pacis*, col. clássicos do direito internacional, Ijuí: Ed. Unijuí, 2004, 2 vols.) ou tb. *De jure belli ac pacis* (ed. facsimilar da tradução de Jean BARBEYRAC, "avec les notes de l'auteur même, qui n'avoient point encore paru en françois; & de nouvelles notes du traducteur", originalmente publicada em Amsterdã, chez Pierre DUCOUP, 1724, Caen: Publications de l'Univ. de Caen, 1984, 2 tomos), b/c, *Tratité du pouvoir du magistrat politique sur les choses sacrées* (do original em latim *De imperio summarum potestatum circa sacra*, edição facsimilar da edição publicada anonimamente em Paris, em 1751, com falsa menção a Londres, na página de rosto, trad. de Charles Armand L'Escalopier de NOURAR, présentation de Vincent GUILLAUME, Caen : Publications de l'Univ. de Caen, 1991).

[22] Manfred LACHS, *The development and general trends of international law in our times* (*RCADI*, 1984, v. 169, p. 226).

política entre estas e a paz no mundo[23]. A instituição da coordenação é vital não somente para a existência do sistema enquanto tal, mas, igualmente, para a sobrevivência e da segurança de cada um de seus integrantes: os estados se vinculam ao sistema não por virtude, mas por interesse e visando à própria existência, mas sempre podem – sobretudo quando o podem – se ver tentados a fazer uso arbitrário das próprias razões, inclusive no uso da força (ilegal, se unilateral): isso na política internacional recebia o nome de "razões de estado".

Os impérios tendem a invocar as suas "razões de estado" como razões acima da razão, parecendo não querer perceber que assim contribuem decisivamente para a multiplicação das ameaças[24], a si mesmos e às bases do próprio sistema. Tanto mais autoritários e arrogantes, quanto mais ameaçados[25].

Justamente no esforço de criação da ONU e de instauração de novo e mais elevado patamar de regulação do uso da força pelo direito internacional se buscou conferir efetividade e consistência que haviam faltado a tentativa anterior, que conserva seu papel, como precedente e como indicadora de tendência, a seguir retomada no seio da nova organização. Especificamente a criação da Sociedade das Nações[26], após a primeira guerra mundial, e a institucionalização da justiça internacional, por meio da Corte permanente.

A ONU e as demais organizações intergovernamentais vieram mudar significativamente o direito internacional atual, desde 1945. Este é resultante do aumento das relações internacionais, das necessidades crescentes da cooperação, entre os estados, em assuntos cada vez mais extensos e campos os mais variados.

---

[23] Christian WOLFF, *Principes du droit de la nature et des gens* ("extrait du grand ouvrage latin de Mr. de WOLFF par Mr. [Jean-Henri Samuel] FORMEY", Amsterdam : chez Marc Michel Rey, 1758, 3 vols. edição facsimilar Caen : Centre de philosophie politique et juridique, 1990).

[24] Desde o engajamento na luta contra o nazi-fascismo, passando pelas décadas da guerra fria até se chegar à absurda e desfocada guerra ao "terrorismo" – mudança de ventos. Mudança de parâmetros. Mereceria estudos a parte a ação dos EUA: de auto proclamados defensores da democracia e do direito para potência opressora e ameaça ao direito internacional. A este somem-se os desvarios do estado de Israel, com a política racista do chanceler Avigdor LIEBERMAN. Agressor e violador dos direitos fundamentais da população israelense de etnia árabe, e do direito internacional. Que pena, não tenham dado exemplo.

[25] Paul KENNEDY, *Ascensão e queda das grandes potências* : transformação econômica e conflito militar 1500-2000 (trad. Waltensir DUTRA, Rio : Campus, 1989), Denis LACORNE, *La crise de l'identité américaine* (Paris : Gallimard, 1997), Emmanuel TODD, *Après l'empire : essai sur la décomposition du système américain* (Paris : Gallimard, 2002).

[26] P. B. CASELLA, *Tratado de Versalhes na história do direito internacional* (São Paulo: Quartier Latin, 2007).

Essa cooperação se dá, em âmbitos os mais variados, regional e multilateralmente, em sua acepção mais ampla, como notoriamente ocorre no caso da principal, dentre todas as organizações internacionais existentes, a ONU. Se a multilateralidade se torna elemento característico do direito internacional atual, é preciso que se pense o equilíbrio desta, sem prejuízo do papel de acordos regionais, como teria prenunciado o sistema interamericano, e como demonstra o processo europeu de integração, além de esforços parcialmente equivalentes no mundo árabe e africano. São anseios compartilhados, embora a realização efetiva varie consideravelmente em cada caso.

As discussões, antes suscitadas, com relação à condição das organizações, como sujeitos de direito internacional, à época da implantação da Liga das Nações deram lugar ao amplo reconhecimento e aceitação destas como sujeitos, de pleno direito, no âmbito do ordenamento jurídico internacional como também dos ordenamentos internos dos estados[27].

A nova configuração operacional do direito internacional vigente vem reforçar os imperativos de construção de base consensual e de mútua aceitação das regras basilares deste campo normativo. Em arena como a de uma organização intergovernamental de vocação mundial os estados não podem pretender que "todos sejam iguais, mas uns sejam mais iguais que os outros", na formulação da "revolução dos bichos" de George Orwell: a igualdade soberana e a isonomia jurídica se põem como necessidades, para observância dos mesmos limites, da ingerência em assuntos internos à base consensual do sistema normativo internacional, como todo. Estas premissas de base têm de ser observadas por todos, sob pena de esvaziar o todo, e aumentar os riscos para cada uma das partes.

A ONU, conforme estipula a sua *Carta*, é associação de estados reunidos – ou "nações" que se disseram "unidas" – conforme os propósitos, declarados, de

[27] Discutiu se, à época, se a Liga das Nações possuía personalidade e seria sujeito de direito internacional. A redação do Pacto não dava sustentação específica a tal interpretação que se desejava assegurar, por parte dos autores de direito internacional. Na Carta das Nações Unidas se reconhece a capacidade da organização de firmar tratados, sua sede tem foro extraterritorial, seus funcionários gozam de prerrogativas e imunidades tendentes a facilitar lhes o exercício de suas funções e o artigo 104 estipula: "a Organização gozará no território de cada um de seus membros da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos". A respeito da personalidade jurídica internacional das Nações Unidas, se deu o *Parecer Consultivo sobre sofridos a serviço das Nações Unidas danos* (CIJ, 11 de abril de 1949, *Recueil CJI,* 1949, p. 174). Não mais cabe qualquer dúvida com relação à personalidade jurídica internacional da ONU, das organizações especializadas internacionais, bem como das organizações regionais.

"manter a paz e a segurança internacionais", "desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos", "conseguir cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos" e "ser centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos" [28].

Os membros da Organização poderão ser suspensos do exercício dos direitos e privilégios que lhes competem como tais, quando contra estes for levada a efeito qualquer ação, preventiva ou coercitiva, por parte do Conselho de Segurança. O mesmo Conselho poderá, depois, restabelecer o exercício desses direitos e privilégios.

O membro das Nações Unidas que houver violado persistentemente os princípios da *Carta* poderá ser expulso pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança[29]. Medida de tal natureza tem de ser considerada com cautela, pois tende a atuar contra os interesses da

[28] Para afastar questionamentos a respeito, a Organização das Nações Unidas não é nem deve ser um super estado, embora reuna a quase totalidade dos estados existentes. Membros originários são os cinquenta e um que participaram da Conferência de São Francisco e assinaram a *Carta*, bem como aqueles que previamente firmaram, a 1º de janeiro de 1942, a Declaração das Nações Unidas. Os demais, são membros eleitos, e foram admitidos pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança.

Podem ser admitidos como membros estados "amantes da paz", que aceitem as obrigações contidas na Carta "e que a juízo da Organização estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações". Na realidade, considerações políticas exerceram papel na admissão de alguns membros, durante as décadas da "guerra fria", com o uso abusivo do poder de veto, para impedir o ingresso de estados que reuniam os elementos exigidos.

É curioso assinalar que dentre os membros originários figuraram a Bielorússia e a Ucrânia, que, a rigor, não eram Estados soberanos, na altura em que celebraram o tratado, em 1945, só retomando tal condição após a dissolução da União Soviética e o fim da guerra fria. Exemplo disso pode ser Louis J. HALLE *The Cold War as History:* with a new epilogue on *The ending of the Cold War* (New York: Harper, © 1967, new edition, 1991).

[29] A ONU tem evitado cometer o mesmo erro que pautou o destino da sua predecessora, a Liga das Nações, no final da qual se deu a expulsão da União Soviética, em 1939, em razão da ação desta contra a Finlândia. A aplicação de pena de expulsão da ONU, na situação semelhante em relação aos Estados Unidos da América, pelas invasões do Afeganistão, em 2001, e do Iraque, em 2003, seriam positivas para a Organização? A resposta provavelmente será negativa, no sentido de que não obstante violações da Carta é melhor antes ter os estados integrando a Organização, do que fora desta. Os EUA contudo, ao retirarem a aceitação da jurisdição da CIJ, em março de 2005, estariam sinalizando nessa direção ? Consequência dos julgamentos contrários aos interesses dos EUA, nos casos das atividades militares e paramilitares na Nicarágua (CIJ, 27 de junho de 1986) e mais recentemente do caso AVENA e outros cidadãos mexicanos (CIJ, 31 de março de 2004)?

organização – como mostrou ser contraproducente a expulsão de membro da Sociedade das Nações.

Fenômeno ainda bastante recente na história do mundo, dentre as organizações internacionais, papel central cabe à Organização das Nações Unidas, cuja estrutura é a mais complexa. A esta complexidade se chegou em decorrência do processo de crescimento – praticamente quadruplicou o número de seus integrantes, desde a sua constituição – e não menor foi o aumento das esferas de atuação da organização.

O prestígio da organização influiu no aumento de seus campos de atividade, ao desenvolver seus fins e princípios, e ao se tentar solucionar internacionalmente, por meio da organização e suas "coligadas" – integrantes da assim chamada família da ONU –, uma série de grandes questões às quais, antes de 1945, não se buscava remédio, ou somente se buscaria a solução destes, fora de qualquer quadro institucional, mediante iniciativa deste ou daquele estado, ou em alguns casos, mediante cooperação pontual, entre dois ou mais estados, sobre temas específicos.

A série de mudanças estruturais, políticas, econômicas, sociais e humanas do contexto internacional, desde 1945, não tem paralelo na história. Isso não deve ser esquecido.

Dada a magnitude da mutação do sistema institucional e normativo internacional, não deveria surpreender que tantas lacunas e limitações ainda possam ser apontadas. Tensões concomitantes ao crescimento do número de integrantes e ampliação extrema da agenda internacional, no seio da organização e ao lado desta, em distintos foros internacionais, de vocação universal, em caráter especializado, como em espaços regionais de cooperação e de integração.

Os redatores da *Carta* da ONU não planejaram a totalidade de sua estrutura, se limitaram a regular seis grandes órgãos, e autorizaram expressamente – o que Diez de Velasco (2007)[30] considera "previsão lógica, necessária e de grande transcendência prática ulterior" – a possibilidade de criação, por alguns dos órgãos principais, de novos órgãos de caráter subsidiário, cf. preveem os artigos 22, 29 e 68 da *Carta*. A estrutura orgânica das N.U. se mostra espelhada na quase totalidade das demais organizações internacionais, com pequenas variações.

[30] M. DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales* (op. cit., 2007, cap. XI 'los órganos de las Naciones Unidas', pp. 204-219, cit. p. 204).

É relevante compreender a composição, o funcionamento e as competências dos órgãos principais das N.U., onde se teve como critério norteador a clara divisão funcional e o equilíbrio institucional, no seio da organização. A cada órgão principal se atribuíram determinadas funções específicas.

Vale recapitular sucintamente, em sua configuração institucional, os órgãos principais. Estes podem ser divididos em duas categorias, os *órgãos principais autônomos* (Assembleia geral, Conselho de Segurança e Corte Internacional de Justiça) onde se supõe que, no exercício de suas respectivas competências, são independentes dos demais, exceto as limitações, estipuladas na própria *Carta*, e os *demais órgãos*, cuja *autonomia* é *condicionada* (Conselho Econômico e Social, Conselho de tutela e Secretário geral), além dos órgãos acessórios. Cabe ver, brevemente, cada um destes órgãos principais:

• a Assembleia Geral[31] tem poder deliberante praticamente onímodo, no sentido etimológico do termo latino *omnimodus* – aquilo que é e se exprime

[31] A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) é composta de todos os membros da organização, cabendo a cada estado um voto, fazendo-se representar no máximo por cinco representantes. A Assembleia Geral se reúne em sessões ordinárias, anuais, e em sessões extraordinárias, quando as circunstâncias o exigirem. As sessões extraordinárias são convocadas pelo Secretário Geral, a pedido do Conselho de Segurança, ou da maioria dos Estados-membros. Decisões da Assembleia Geral são tomadas por maioria simples dos membros presentes e votantes. Nas *questões importantes* as decisões são tomadas por dois terços dos membros presentes e votantes.
Nos termos da *Carta*, as questões importantes abrangem: recomendações acerca da manutenção da paz e da segurança internacionais; eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança; eleição dos membros do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela; admissão de novos Estados-membros na Organização; suspensão dos direitos e privilégios dos membros; expulsão destes; questões relativas ao funcionamento do sistema de tutela e questões orçamentárias. As decisões em relação a outras questões, inclusive a determinação de categorias adicionais de assuntos a serem resolvidos por maioria de dois terços, são tomadas por maioria dos presentes e votantes.
Em 1971, quando da votação da proposta da Albânia de admissão da República Popular da China, como a representante da China, e a consequente exclusão de Taiwan, a Assembleia Geral opinou que a questão não era importante e, em consequência, bastou o voto da simples maioria. Deixará de ter voto, na Assembleia Geral, o membro da Organização em atraso no pagamento de sua contribuição financeira, se o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das respectivas contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. A Assembleia poderá, no entanto, permitir que o referido membro vote, caso fique provado que a falta é devida a condições independentes de sua vontade.

de todos os modos, no sentido de não comportar limitação de matérias – observados os limites dos arts. 12, 60, 85, inc. 2 e 83, inc. 3 –[32], para a deliberação pela AGNU, conforme expressam as disposições do cap. IV, arts. 9 a 22, e especialmente 10 e 11 da *Carta*;

• o Conselho de Segurança[33] é o outro órgão principal da ONU, cuja missão capital é manter a paz e a segurança internacionais[34], sua composição

A Assembleia Geral tem certas atribuições obrigatórias e outras facultativas. Entre as primeiras, que, na maioria dos casos, são privativas, figuram as seguintes: a consideração e aprovação do orçamento da Organização; a eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela; a admissão de novos membros na Organização; a suspensão e a expulsão destes; a nomeação do Secretário-Geral das Nações Unidas (estas quatro últimas atribuições devem ser precedidas de recomendação do Conselho de Segurança); a eleição, simultaneamente com o Conselho de Segurança, dos juizes da Corte Internacional de Justiça (CIJ); a adoção de regras para as nomeações pelo Secretário-Geral, do pessoal do secretariado das Nações Unidas; o exame dos relatórios anuais do Conselho de Segurança, bem como dos relatórios dos outros órgãos das Nações Unidas; o estudo dos meios de promover a cooperação internacional, no terreno político, e a codificação, bem como dos meios de promover a cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário, e de favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Estas últimas atribuições são, geralmente, exercidas, sob a autoridade da Assembleia, pelo Conselho Econômico e Social. Entre as funções ou atribuições facultativas da Assembleia, indicam-se as seguintes: discutir quaisquer questões ou assuntos que estejam dentro das finalidades da Carta das Nações Unidas ou se relacionem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos; considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais; discutir questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, submetidas por qualquer membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por estado que não seja membro; solicitar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais. Enquanto, porém, o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe competem, a Assembleia não deverá fazer recomendação a respeito da mesma situação ou controvérsia, exceto mediante solicitação do próprio Conselho.

[32] A limitação do art. 12 da *Carta*, no sentido de não fazer a AGNU recomendações enquanto o CS "estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta", a menos que o CS a solicite, foi mitigada pela Resolução 377 A (V) da AGNU, conhecida como "União pela Paz", de 2 de novembro de 1950. Os arts. 60, 85, inc. 2 e 83, inc. 3 estipulam a subordinação do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Administração Fiduciária à AG e também, ainda que parcialmente, da própria AG ao CS.

[33] Criado para ser o órgão executivo' principal das Nações Unidas, compunha-se, inicialmente, de onze membros, dos quais cinco permanentes (China, Estados Unidos da América, França, Reino Unido e URSS) e seis eleitos pela Assembleia Geral, para prazo de dois anos, e sem faculdade de reeleição, para período imediato. Em 1963, a composição do Conselho de Segurança foi modificada e passou a ter dez membros não permanentes, além dos mesmos cinco membros permanentes. Cada Membro de Conselho tem ali apenas um representante e apenas um voto. O

Conselho reúne se periodicamente, podendo fazê lo fora da sede da Organização.
Decisões do Conselho são tomadas pelo voto afirmativo de nove dos seus Membros, quando se trata de questões processuais; e pelo voto afirmativo de nove Membros, com a inclusão, entre estes, de todos os Membros permanentes, em todos os outros assuntos. A exigência do voto afirmativo de *todos os* membros permanentes do Conselho é o reconhecimento do chamado "direito de veto", de qualquer destes contra a maioria dos demais. O uso abusivo do direito de veto paralisou durante anos o Conselho e acabou por enfraquecê lo com o consequente fortalecimento da Assembleia Geral, que passa a opinar naqueles assuntos nos quais o Conselho de Segurança não conseguia alcançar decisão.
Deve abster-se de votar o membro do Conselho, parte em controvérsia prevista no capítulo VI da *Carta* "controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais", ou controvérsia de caráter local, a respeito da qual o Conselho deva tomar alguma resolução, nos termos da alínea 3ª do artigo 52 da *Carta*.
Qualquer membro das Nações Unidas, não membro do Conselho, pode tomar parte, sem direito de voto, na discussão de qualquer questão submetida ao Conselho, se este considerar que os interesses do referido membro se acham, especificamente, em jogo. Analogamente, qualquer dos membros ou qualquer estado que não pertença às Nações Unidas será convidado a participar, sem direito de voto, na discussão de qualquer controvérsia submetida ao Conselho, uma vez que seja parte na controvérsia.
Segundo o artigo 24 da *Carta* das Nações Unidas, os membros desta conferiram ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordaram em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho proceda em nome deles. Suas atribuições específicas são, essencialmente, as enumeradas nos capítulos VI, VII, VIII e XII da *Carta*. Cumpre-lhe, além disso, submeter à consideração da Assembleia relatórios anuais e, quando necessário, especiais. Entre aquelas atribuições figuram as seguintes: convidar as partes em uma controvérsia e resolvê-la por algum meio pacífico; recomendar procedimentos ou métodos de solução adequados para controvérsias ou situações que possam vir a constituir ameaça à paz e à segurança internacionais; determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e fazer recomendações ou decidir medidas tendentes a manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais; tomar a iniciativa para a negociação de acordos com os membros da Organização sobre as forças armadas, a assistência e as facilidades que cada um destes se tenha comprometido proporcionar ao Conselho, em operações para a manutenção da paz e segurança internacionais; fazer planos, com a assistência de uma comissão de estado maior, para a aplicação das forças armadas de que possa dispor; estimular o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante acordos ou entidades regionais e, utilizar tais acordos e entidades para ação coercitiva, sob sua autoridade; aprovar os acordos de tutela referentes às zonas designadas como estratégicas e fiscalizar a execução de tais acordos, especialmente no tocante a matérias políticas, econômicas, sociais ou educacionais.

[34] Nos termos do art. 24 da *Carta*, a fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferiram ao CS a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o CS aja em nome deles, "de acordo com os propósitos e princípios das Nações Unidas".

e funcionamento são regulados pelas disposições do cap. V, arts. 23 a 32, e suas atribuições específicas, para o cumprimento de seus deveres estão enumeradas nos capítulos VI, VII, VIII e XII da *Carta*, com o compromisso para os Estados-membros aceitarem e executarem prontamente as decisões do CS "de acordo com a presente Carta", estipula, ainda, o art. 25, porquanto o CS é o único órgão da ONU com poder de tomar *decisões*, enquanto os demais órgãos desta formulam tão somente *recomendações* – o cerne de toda a discussão[35] a respeito da "reforma da ONU" está centrado na composição do CS, de modo que esta reflita as mudanças ocorridas no equilíbrio mundial, desde 1945 – nesse sentido, é interessante o comentário de Thomas M. FRANCK (1990)[36] a respeito dos assentos permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no sentido de repensar o sistema institucional e normativo internacional[37] e a questão da inserção de países como o nosso nessa nova fase do sistema[38].

---

[35] M. DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales* (op. cit., 2007, cap. XI 'los órganos de las Naciones Unidas', pp. 204-219, letra B) El Consejo de Seguridad, pp. 208-211, cit. p. 208): "La cuestión está en revisión y la tendencia es la de aumentar el numero de miembros tanto permanentes como no permanentes."

[36] Thomas M. FRANCK, *The power of legitimacy among Nations* (New York / Oxford: Oxford Univ. Press, 1990, *Prelude : Why a quest for legitimacy ?*, pp. 3-26, cit. p. 3) : "In the international system, rules usually are not enforced yet they are mostly obeyed. Lacking support from a coercive power comparable to that which provides backing for the laws of a nation, the rules of the international community nevertheless elicit much compliance on the part of sovereign states. Why do powerful nations obey powerless rules? That is the object of this excursion into power: more precisely, the power which rules exert on states, both the weak and more remarkably the strong"

[37] T. M. FRANCK (op. cit., 1990, '10 *Coherence and legitimacy'*, pp. 150-182, cit. p. 177), depois de descrever a situação existente em 1945, quando os *Big Five* pagavam a maior parte dos custos da organização e aos quais caberia a maior parcela das responsabilidades militares como fiscais do desempenho do mandato da Carta da ONU, fazia sentido que estes tivessem maior direito de pautar as decisões da organização. Mas o que poderia ter sido justificável em 1945, não mais se sustenta, em nossos dias. De tal modo: "Their special status had a certain plausibility. Today, Britain, France and China are middle powers, economically inferior to resurgent Germany and Japan. Even India, Brazil and Nigeria might now have a good claim to preferred status as have Britain and France: if not on strictly economic and military grounds, then on geographic and demographic grounds". Não é frequente ver assertiva como esta em autores dos EUA.

[38] T. M. FRANCK (op. cit., 1990, 'Prelude : Why a quest for legitimacy ?', p. 26) concludes his quest with three remarks : "*First*, if there is such a variable as legitimacy, it is most likely to be found in its unalloyed state exactly where we are looking, that is, in the international arena. *Second*, legitimacy exerts a pull to compliance which is powered by the quality of the rule or of the rule making institution and not by coercive authority. It exerts a claim to compliance in the

• a Corte Internacional de Justiça[39] é o principal órgão judiciário das Nações Unidas, e sua composição e funcionamento são regulados no cap. XIV, arts. 92 a 96 da *Carta*; [40]

voluntarist mode. *Third*, since the compliance pull of various rules and institutions varies widely, it follows that if legitimacy is a determinant of the strength of a rule's compliance pull, then legitimacy, too, must be a matter of degree."

[39] A respeito da Corte Internacional de Justiça e seu fundamental papel para o desenvolvimento do direito internacional, no presente contexto pós-moderno, v. a seguir os itens 10 a 12 deste trabalho, bem como alguns títulos relevantes, de extensa bibliografia disponível, adiante referida.

[40] A Corte Internacional de Justiça (CIJ) tem sede na Haia, e suas línguas oficiais são o francês e o inglês, composta por quinze juizes, "eleitos sem atenção à sua nacionalidade, de entre pessoas que gozem de alta consideração moral e possuam as condições exigidas em seus respectivos países para o desempenho das mais altas funções judiciárias ou que sejam jurisconsultos de reconhecida competência em direito internacional" (**Estatuto**, art. 1°). A eleição dos juizes é feita na mesma ocasião, mas separadamente, pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança, de lista de candidatos apresentados pelos grupos nacionais de árbitros da Corte Permanente de Arbitragem (CPA), da Haia, ou, em se tratando de Membros das Nações Unidas não representados na CPA, por grupos nacionais designados, para esse fim, pelos respectivos governos. Excepcionalmente, pode ser eleito alguém que não figure em tal lista, quando, após o terceiro escrutínio, se restar lugar a preencher, se constituirá comissão mista de seis membros, dos quais três da Assembleia e três do Conselho, e essa comissão indicará, por unanimidade, nome que preencha as condições exigidas, mas não tenha sido incluído na referida lista. O Estatuto prevê a hipótese de eleição pelos membros já eleitos da própria Corte, quando a mencionada comissão mista se convencer de que não conseguirá chegar a acordo sobre o preenchimento de algum lugar. Neste caso, a escolha será feita, em certo prazo, pelos membros eleitos e dentre candidatos que tiverem obtido votos na Assembleia ou no Conselho. A Corte tem um presidente e um vice-presidente, eleitos por três anos e reelegíveis. Seu escrivão ou *greffier*, nomeado pela Corte, é o chefe do serviço administrativo.

Os juizes têm mandato de nove anos, e podem ser reeleitos. Nenhum deles poderá exercer qualquer função política ou administrativa, ou dedicar se a outra ocupação, de natureza profissional. Nem poderá servir como agente, consultor ou advogado, nem tampouco participar da decisão de qualquer questão na qual, anteriormente, tenha intervindo como agente, consultor ou advogado de uma das partes, como árbitro ou juiz, ou em qualquer outro caráter. Os juizes da mesma nacionalidade de qualquer das partes conservam o direito de funcionar em qualquer questão julgada pela Corte. Se esta conta em suas funções com juiz da nacionalidade de uma só das partes, a outra parte poderá designar para funcionar igualmente, como juiz, pessoa de sua escolha. Se a Corte não incluir entre os seus membros algum juiz da nacionalidade de qualquer das partes, cada uma destas poderá designar para funcionar como juiz uma pessoa da sua escolha.

Os Membros das Nações Unidas poderão confiar a solução de suas divergências a outros tribunais, em virtude de acordos já vigentes ou que possam ser concluídos no futuro. Entretanto, estado que não o faça pode tornar se parte no mesmo Estatuto, em condições a serem determinadas, em cada caso, pela Assembleia, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

O funcionamento da CIJ é permanente, exceto durante as férias judiciárias, cuja época e duração são por esta fixadas. Ordinariamente a Corte funciona em sessão plenária, mas, para

• o Conselho Econômico e Social[41] (ECOSOC) tem as funções referentes à cooperação econômica e social, nos termos do cap. IX,, arts. 55 a 60 da *Carta*, e o faz de forma subordinada à AGNU, nos limites de suas atribuições, estipuladas no cap. X, arts. 61 a 72 da *Carta*, como estipula o art. 60 da *Carta*, são estas funções da AGNU, à qual pode o ECOSOC, nos termos do art. 62, pode fazer recomendações, bem como, conforme o art. 65 da *Carta*, pode o ECOSOC fornecer informações ao CS e, a pedido deste, prestar-lhe assistência,

---

constituí la, é suficiente o *quorum* de nove juízes. Poderá periodicamente formar uma ou mais câmaras, compostas de três ou mais juízes, conforme ela mesma determinar, para tratar de questões de caráter especial, como, por exemplo, questões trabalhistas e assuntos referentes a trânsito e comunicações. Poderá igualmente, em qualquer tempo, formar câmara especial, com o número de juízes que acordar com as partes, para decidir determinadas questões. Além disso, a fim de apressar a solução dos assuntos, constituirá anualmente câmara, composta de cinco juízes, a qual, a pedido das partes, poderá considerar e resolver sumariamente as questões. Qualquer dessas câmaras poderá, com o consentimento das partes, reunir se ou exercer funções fora da cidade sede.

Ratione materiae, a competência da Corte estende se a todas as questões que as partes lhe submetam, bem como a todos os assuntos especialmente previstos na Carta das Nações Unidas ou em tratados e convenções em vigor. *Ratione personae* a competência da CIJ abrange os Estados, sejam ou não membros das Nações Unidas. Ainda permanece a necessidade, ao indivíduo para atuar perante a Corte, a necessidade de se fazer representar pelo estado do qual seja nacional. Embora não explicitamente mencionado no Estatuto, uma organização intergovernamental poderá atuar perante a Corte.

Definitiva e inapelável, obrigatória somente para as partes em litígio, em relação ao caso decidido. Se houver controvérsia quanto ao seu sentido ou ao seu alcance, caberá à Corte interpretá la, a pedido de qualquer das partes. A revisão da sentença poderá ser solicitada à Corte, em razão do descobrimento de algum fato suscetível de exercer influência decisiva e que, antes de proferida a sentença, era desconhecido da Corte e também da parte que solicite a revisão. Tal pedido deverá ser feito dentro do prazo de seis meses, desde o descobrimento do fato novo, e até dez anos, contados da data da sentença.

[41] Composto atualmente de cinquenta e quatro membros das Nações Unidas, eleitos para período de três anos pela Assembleia Geral, sendo permitida a reeleição. Cada ano, um terço dos seus membros é renovado. Cada um destes terá nele apenas um representante. Suas decisões são tomadas por maioria dos membros presentes e votantes. Dentre as atribuições do Conselho Econômico e Social, figura, em primeiro lugar, a de realizar estudos e apresentar relatórios acerca de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, sendo lhe facultado fazer recomendações, a respeito de tais assuntos, à Assembleia Geral, aos membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas.

O ECOSOC poderá, também : fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos do homem e das liberdades fundamentais; preparar projetos de convenções, a serem submetidos à Assembleia Geral, sobre assuntos de sua competência; convocar conferências, sobre tais assuntos; formular acordos com as entidades especializadas, vinculadas às Nações Unidas, e coordenar as atividades dessas entidades; fornecer informações

• o Secretariado[42], composto do Secretário-Geral e do "pessoal exigido", nos termos do cap. XV, arts. 97 a 101 da *Carta*, por esta qualificado como órgão principal, tem atribuições operacionais amplas, mas autonomia juridicamente muito restrita, e suas funções se configuram com o caráter de auxiliares, porquanto o art. 98 determina que o Secretário-Geral atuará nesse caráter em todas as reuniões da AG, do CS, do ECOSOC e Conselho de Tutela, e "desempenhará outras funções que lhe forem atribuídas por esses órgãos" – além de, nos termos do art. 99, poder o Secretário-Geral "chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais" – passou a função de Secretário-geral da ONU por profunda mutação[43], com considerável ampliação de suas funções políticas e diplomáticas, onde, como é lógico, atuou de fato, com grande e evidente autonomia;

• o Conselho de Tutela[44] tinha por atribuição, nos termos dos capítulos XI, XII e XIII, e artigos 73 a 91 da *Carta*, auxiliar a AG, sob

---

ao Conselho de Segurança e, a pedido deste, dar lhe assistência; prestar, mediante autorização prévia da Assembleia, os serviços que lhe forem solicitados pelos membros das Nações Unidas ou pelas entidades especializadas.

[42] É o órgão administrativo, por excelência, da Organização das Nações Unidas. Tem sede permanente, em Nova Iorque. Compreende o Secretário-Geral, e pessoal numeroso, que deve ser escolhido dentro do mais amplo critério geográfico possível. O Secretário-Geral é eleito pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança. O pessoal do Secretariado é nomeado pelo Secretário-Geral, de acordo com regras estabelecidas pela Assembleia. Como funcionários internacionais, o Secretário-Geral e os demais componentes do Secretariado são responsáveis somente perante a Organização e gozam de certas imunidades, como ainda recentemente teve ocasião de afirmar a CIJ no caso do Parecer consultivo de 29 de abril de 1999, a respeito das imunidades do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos.
O Secretário-Geral, na sua qualidade, atua em todas as reuniões da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social, e desempenha outras funções, atribuídas por esses órgãos. Entre suas obrigações ordinárias, figura a de apresentar um relatório anual à Assembleia, sobre os trabalhos da Organização. Dentre as mais importantes, é a faculdade de chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que, na opinião do Secretário-Geral, possa ameaçar a paz e a segurança internacionais. Dentre as funções do Secretariado, conforme estipula o artigo 102 da Carta, ao prever que todo tratado firmado por Estado-membro deve ser registrado e publicado pelo Secretariado depois de sua entrada em vigor. *A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados* (1969, ratificada pelo Brasil em 2009) regula a matéria, nos seus artigos 76 a 80.

[43] M. DIEZ DE VELASCO (op. cit., 2007, p. 205).

[44] Nos termos da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Tutela deveria ser integrado por três categorias : (i) os que se encontrem à frente da administração de territórios tutelados; (ii) os membros permanentes do Conselho de Segurança que não estiveram administrando territórios tutelados; (iii) outros membros eleitos para período de três anos pela Assembleia Geral, em

a autoridade desta, no desempenho das funções de administração fiduciária, estipuladas pelo art. 85, inc. 2 da *Carta*, e ao CS no que diz respeito às "zonas estratégicas", nos termos do art. 83, inc. 3 da mesma Carta – embora formalmente existente, este órgão se viu destituído de relevância prática e de qualquer operacionalidade, desde a suspensão das suas atividades, a partir de 1° de novembro de 1994[45] — pode-se dizer que teve a sua missão cumprida e encerrada, ainda que formalmente não extinto; bem como os órgãos subsidiários, considerados necessários, nos termos do art. 7º, inc. 2 da *Carta*[46]**.** Os arts. 22, 29, 68 e 47, inc. 4º fazem expressa previsão de competências para a criação de tais órgãos auxiliares, sob as denominações as mais variadas[47], respectivamente pela AGNU, pelo CS, pelo ECOSOC, bem como pela Comissão do estado-maior, "com autorização do CS e depois de consultar os mecanismos regionais adequados", nas operações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, nos termos do cap. VII da *Carta*. As normas que norteiam a criação de órgãos subsidiários tem sido interpretadas com grande amplitude: nem em relação ao número, nem em relação às competências, nem a designação de 'subsidiários' deve ser entendida no sentido de que sejam necessariamente secundários.

---

número suficiente para que o total dos membros do Conselho de Tutela ficasse dividido em partes iguais, entre os membros das Nações Unidas que administrem e os que não administrem territórios tutelados. Tal composição foi possível nos primeiros anos da Organização, mas o fim dos territórios sob tutela levou ao esvaziamento deste Conselho.

[45] Com a independência de *Palau*, último território sob tutela das Nações Unidas, em 1° de outubro de 1994, o Conselho de Tutela suspendeu as suas atividades em 1° de novembro desse mesmo ano. As reuniões anuais obrigatórias, previstas nas Regras de Procedimento do Conselho, foram eliminadas pela Resolução 2200 (LXI) (UN *Doc T/RES/ 2200 (LXI)*), adotada em 25 de maio de 1994. Nas sessões seguintes, 62ª, em 26 de outubro de 1998 (*UN Doc T/PV.1707*), 63ª em 21 de outubro de 2002 (*UN Doc T/PV.1708*) e 64ª em 20 de outubro de 2004 (*UN Doc T/PV.1709*), as únicas deliberações foram a eleição de presidente e vice-presidente do Conselho.

[46] M. DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales* (op. cit., 2007, cap. XI 'los órganos de las Naciones Unidas', pp. 204-219, cit. p. 205) observa: "La complicación orgánica de las N.U. […] se ha llevado a cabo por medio de la multiplicación de los *órganos subsidiarios* […] De esta facultad se ha venido haciendo uso muy amplio, bajo diversas denominaciones, tales como comisiones, comités, órganos y organismos subsidiarios y auxiliares."

[47] O Secretário-Geral, criou órgãos subsidiários, com ou sem petição expressa a outros órgãos e o Conselho de Tutela, facultou-se por meio de seu Regimento interno (art. 66) a fazer outros tantos. Nos termos da Resolução 57(I) da AGNU facultou-se à UNICEF, ela própria órgão subsidiário do ECOSOC, a criação de "Comitês que estimasse necessários e convenientes".

A *Carta* da ONU destacou a importância e o papel da Corte Internacional de Justiça (CIJ), na medida em que a inclui entre os órgãos principais da organização, e acrescenta que o *Estatuto* da Corte é parte integrante da *Carta*[48]. A qualidade de Membro das Nações Unidas implica a aceitação integral do referido Estatuto.

A institucionalização da solução de controvérsias internacionais mediante a atuação de tribunal internacional propriamente dito e como tal aceito unanimemente representaria etapa importante da evolução do direito internacional contemporâneo[49]. Infelizmente considerações de ordem política e estratégica interna tem limitado a aceitação da jurisdição da Corte.

O Brasil, no momento em que se redesenham prioridades e se avalia a sua inserção internacional deveria seriamente considerar a conveniência da aceitação da "cláusula facultativa de jurisdição obrigatória" da Corte – conforme estipula o artigo 36, incisos 2 a 5 do Estatuto da Corte – como expressão de nosso histórico compromisso e engajamento com o direito

[48] O *Estatuto* CIJ, baseado no da Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) e substancialmente idêntico a este, e do anterior conservou a numeração, com o intuito de dar continuidade à obra. O Estatuto da CIJ consta de setenta artigos, embora pouco difira do da antiga Corte, não é acompanhado, como continha o outro, de *cláusula facultativa expressa*, mas esta se acha implícita no artigo 36 do Estatuto.

[49] Nenhum Estado poderá ser citado por outro, perante a Corte, a menos que ambos se tenham a isso comprometido por tratado ou convenção vigente, inclusive a chamada cláusula facultativa do *Estatuto* da extinta Corte Permanente de Justiça Internacional. Nestes casos, a competência da Corte é *obrigatória*, dentro das condições estipuladas. Ela também o é relativamente aos Estados ligados ao novo Estatuto, que hajam previamente declarado, conforme se acha indicado em seu artigo 36, nº 2, reconhecer como obrigatória, *ipso facto* e sem acordo especial, em relação a qualquer outro Estado que aceite a mesma obrigação, a jurisdição da Corte nas controvérsias de ordem jurídica, que tenham por objeto: *a*) a interpretação de um tratado; *b*) qualquer ponto de direito internacional; *c*) a existência de qualquer fato que, se verificado, constituiria a violação de um compromisso internacional; *d*) a natureza ou a extensão da reparação devida pela ruptura de um compromisso internacional. Quando se trata de jurisdição obrigatória, o não comparecimento do estado citado não impedirá o julgamento à sua revelia. Diz se que a jurisprudência da Corte é facultativa quando os Estados litigantes, não ligados por algum compromisso prévio de aceitação obrigatória da jurisdição da Corte, decidem, por acordo especial para a controvérsia em causa, submetê la ao julgamento da Corte.
A Corte toma conhecimento da existência de litígio quando ao menos uma das partes o tiver submetido, formalmente, à apreciação da Corte. Ainda no caso relativo a *certos bens, entre Liechtenstein e R. F. da Alemanha* (CIJ, 10 de fevereiro de 2005) manifestou-se a Corte no sentido de quando ocorre uma das parte alegue a existência de litígio, e isso seja negado pela outra, nada impede que a Corte considere existir litígio e se declare, assim, competente para exercer a sua jurisdição em relação a este.

internacional e a busca de solução pacífica de controvérsias internacionais. Além disso, existe, igualmente, razão histórica, no sentido de honrar o país a iniciativa que por nós foi levada ao *Estatuto* da antiga Corte e como tal mantido no *Estatuto* atual. A assim chamada "cláusula Raul FERNANDES" rende em homenagem ao jurista e diplomata brasileiro, nosso representante foi autor da formulação, quando da redação do Estatuto original da Corte permanente de justiça internacional, em 1920.[50]

Cada membro das Nações Unidas assume o compromisso de acatar e cumprir a decisão da Corte em qualquer caso em que for parte. Aos membros das Nações Unidas, a Corte estará aberta sem outras condições. Aos outros Estados, estará aberta nas condições que o Conselho de Segurança determinar[51], ressalvadas as disposições especiais dos tratados vigentes. Em nenhum caso, tais condições colocarão as partes em posição de desigualdade perante a Corte.

Segundo o artigo 38 do *Estatuto* CIJ, compete à Corte a função de "decidir, de acordo com o direito internacional, as controvérsias que lhe forem submetidas", e nessa função, aplicar: *a*) as convenções internacionais, quer

[50] A aceitação da *cláusula facultativa de jurisdição obrigatória*, conforme regulada pelo art. 36, incisos 2º a 5º, do *Estatuto* da Corte Internacional de Justiça, resultante de proposta brasileira, iniciativa de Raul FERNANDES, poderia ser feita mediante depósito de *Declaração da aceitação* pelo Brasil, integrando o grupo de cerca de sessenta estados que se alinham pela aceitação da jurisdição do principal tribunal internacional – por questão de coerência e consistência em relação ao direito internacional, e expressão do engajamento internacional do Brasil. Questionável se me afigura o argumento de "preservação de espaços de liberdade e de negociação", em relação à aceitação da jurisdição da Corte Internacional de Justiça.

[51] Em resolução de 15 de outubro de 1946, o Conselho de Segurança determinou tais condições, que são essencialmente as seguintes: 1ª) o Estado que não seja parte no Estatuto deverá depositar no Secretariado da Corte uma declaração pela qual aceita sua jurisdição, de acordo com a *Carta* das Nações Unidas e com os termos e condições do Estatuto e do Regulamento da Corte, e se comprometa a cumprir de boa fé as decisões da Corte e a aceitar as obrigações dos membros das Nações Unidas indicadas no art. 94 da *Carta*; 2ª) a referida declaração poderá ser *particular* ou *geral*, sendo considerada particular a que aceita a jurisdição da Corte somente com relação a uma disputa particular ou a certas disputas que já se tenham suscitado, e geral a que aceita a dita jurisdição a respeito de quaisquer disputas ou a respeito de uma ou várias categorias particulares de disputas já surgidas ou que possam surgir no futuro (será o caso, por exemplo, de aceitação explícita do art. 36, § 2º, do *Estatuto*, convindo, porém, assinalar que nesta hipótese, segundo a resolução do Conselho de Segurança, tal aceitação não poderá, sem acordo expresso, valer em face dos Estados que sejam partes no *Estatuto*, e tenham declarado aceitar a jurisdição obrigatória estipulada na mencionada cláusula); 3ª) à Corte caberá decidir sobre todas as questões relativas à validade e aos efeitos das declarações. O Conselho de Segurança reservou se a faculdade de revogar ou emendar a referida resolução.

gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; *b*) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; *c*) os princípios gerais de direito[52]; *d*) sob ressalva de que a decisão da Corte só é obrigatória para as partes em litígio e a respeito do caso em questão, as decisões judiciárias e a doutrina dos publicistas mais qualificados, como meio subsidiário para a determinação das regras de direito. Entretanto, a Corte possui também a faculdade de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isso concordarem[53].

Além da competência em *matéria contenciosa*, possui a Corte competência em *matéria consultiva*, atribuída pelo artigo 96 da Carta, e regulada no capítulo IV do seu Estatuto. Assim, poderá ela emitir *parecer consultivo*[54] sobre qualquer questão de ordem jurídica, a pedido da

[52] Conservar a redação do *Estatuto* da antiga Corte significou perpetuar a redação "princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas", o que se afigura, atualmente, politicamente incorreto e, ademais, destituído de sentido, na medida em que praticamente a totalidade dos estados existentes no mundo integram a ONU.

[53] O julgamento *ex aequo et bono* é, sem dúvida, o que tem por base a equidade. Que é esta, porém? Parece que se pode defini-la como sendo a aplicação dos princípios da justiça objetiva a um caso dado. A decisão dessa espécie, no sentido próprio, toma por base uma justiça natural, sem atenção à justiça legal e para suprir as lacunas desta. Pode assim fazer abstração completa do direito positivo e até ser lhe contrária.

A Corte julgará *ex aequo et bono* se essa faculdade lhe for concedida pelas partes. Se estas, no entanto, se põem de acordo para exigir que a Corte julgue litígio exclusivamente segundo a equidade, poderá ela afastar tal exigência e procurar solução essencialmente jurídica? Parece nos que não. De fato, se a jurisdição da Corte depende da vontade das partes, é lógico que se não possa exercer em sentido contrário à expressão dessa vontade. A conclusão é que, se as partes desejam e solicitam decisão puramente *ex aequo et bono*, a Corte não deverá decidir segundo o direito estrito. Poderá, contudo, declarar se incompetente ou apresentar outra razão que justifique sua eventual recusa de julgar sobre tal base.

[54] O valor e alcance dos pareceres consultivos da Corte não comportam discussão, mas a diferença essencial entre este e sentença da Corte reside na falta de força obrigatória do primeiro. Quando o parecer verse não sobre simples *questão jurídica*, mas sobre *litígio*, este teria o caráter de sentença não executória, como se poderia reconhecer no caso do *Parecer Consultivo de 9 de julho de 2004*, no qual a CIJ se manifestou a respeito das *consequências jurídicas da construção do muro em territórios palestinos ocupados*. V. tb. Paul GUGGENHEIM, *Les mesures conservatoires dans la procédure arbitrale et judiciaire* (RCADI, 1932, t. 40, p. 645-764), LIMBURG, *L'autorité de la chose jugée des décisions des juridictions internationales* (RCADI, 1929, t. 30, pp. 519-618), Leonardo N. C. BRANT *L'autorité de la chose jugée en droit international public* (Paris : LGDJ, 2003), em cujo prefácio A. PELLET enfatizava "l'idée qu'un jugment irrévocable doté d'autorité de la chose jugée répond à un besoin social de stabilité juridique et de maintien de la paix".

Em virtude de disposições convencionais, a Corte pode exercer outras atividades, ademais das

Assembleia Geral ou do Conselho de Segurança, ou de qualquer outro órgão das Nações Unidas ou entidade especializada que, em qualquer época, tenha sido autorizado pela Assembleia Geral. As *regras processuais* estão indicadas no *Estatuto* da CIJ (capítulo III, arts. 39 a 64)[55].

A jurisprudência internacional constitui a tradução dos princípios na prática: são elementos da construção do direito internacional[56], especialmente da antiga Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI)[57] e da atual Corte

---

que resultam da competência que lhe é própria, em matéria contenciosa e em matéria consultiva. Assim, por exemplo, pode caber lhe a indicação de árbitros, de presidentes de tribunais arbitrais, ou de membros de comissões de conciliação etc. Atribuições essas não conferidas à Corte, em conjunto, mas apenas ao seu presidente.

[55] Litígios são submetidos à Corte ou por notificação do compromisso nesse sentido, concluído entre as partes, ou, em caso de jurisdição obrigatória, por via de simples petição escrita, de uma delas, dirigida ao escrivão (*greffier*).

As partes são representadas por agentes, que se podem fazer assistir por consultores ou advogados. O processo tem duas fases: a primeira, escrita; a segunda, oral.

Audiências são públicas, a menos que a própria Corte decida outra coisa; mas as deliberações são secretas. Decisões são adotadas por maioria de votos dos juizes presentes. Em caso de empate, o voto do presidente é preponderante. As línguas oficiais da Corte são o francês e o inglês, mas as partes podem acordar que todo o processo se efetue em qualquer das duas línguas, e neste caso a sentença poderá, em suas alegações, usar o francês ou o inglês. A Corte poderá autorizar, a pedido de uma das partes, o uso de qualquer outra língua, embora a sentença deva sempre ser proferida numa das línguas oficiais.

A sentença deve ser motivada. Os votos dissidentes podem ser justificados por escrito e acompanhar a sentença. Esta é definitiva e inapelável, mas só obrigatória para as partes em litígio e no caso decidido. Se houver controvérsia quanto ao seu sentido ou ao seu alcance, caberá à Corte interpretá la, a pedido de qualquer das partes.

A revisão da sentença poderá, eventualmente, ser solicitada à Corte, em razão do descobrimento de algum fato suscetível de exercer influência decisiva e que, antes de proferida a sentença, era desconhecido da Corte e também da parte que solicite a revisão. Tal pedido deverá ser feito dentro do prazo de seis meses, desde o descobrimento do fato novo, e nunca depois de dez anos, contados da data da sentença.

À CPJI, a antiga Corte, por mais de um ato internacional, foi conferido esse papel de tribunal de apelação : em 1933 atuou em tal condição, a respeito de sentença proferida por tribunal misto, instituído entre a Tchecoslováquia e a Hungria.

[56] Pareceres e decisões da Corte Permanente de Justiça Internacional e de sua sucessora, a Corte Internacional de Justiça são fundamentais para o estudo e o conhecimento do direito internacional, sempre citados e examinados, pela própria C.I.J., bem como por outros tribunais internacionais e nacionais, além da doutrina de direito internacional, ao longo das décadas, deste a instauração destas e são objeto de remissão específica, em qualquer ensinamento, como fontes primárias de direito internacional.

[57] W. E. BECKETT, *Les questions d'intérêt général au point de vue juridique dans la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale (juillet 1932-juillet 1934*) (RCADI, 1934, t. 50, pp. 189-310) ; W. E. BECKETT, *Les questions d'intérêt général au point de vue*

Internacional de Justiça (CIJ)[58], na sua dupla atuação (consultiva e

juridique dans la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale (RCADI, 1932, t. 39, pp. 131-272) ; C. BEVILAQUA, *Projet d'organisation d'une Cour permanente de justice internationale* (Rio : Bernard Frères, 1921) ; V. BRUNS, *La Cour permanente de justice internationale, son organisation et sa compétence* (RCADI, 1937, t. 62, pp. 547-672) ; M. A. CALOYANNI, *L'organisation de la Cour permanente de justice et son avenir* (RCADI, 1931, t. 38, pp. 651-786) ; F. CASTBERG, *L'excès de pouvoir dans la justice internationale* (RCADI, 1931, t. 35, pp. 353-472) ; N. FEINBERG, *La juridiction et la jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale en matière de mandats et de minorités* (RCADI, 1937, t. 59, pp. 587-708) ; P. GUGGENHEIM, *Les mesures conservatoires dans la procédure arbitrale et judiciaire* (RCADI, 1932, t. 40, pp. 645-764) ; M. HABICHT, *Le pouvoir du juge international de statuer ex aequo et bono* (RCADI, 1934, t. 49, pp. 277-372) ; M. O. HUDSON, *Les avis consultatifs de la Cour permanente de justice internationale* (RCADI, 1925, t. 8, pp. 341-412) ; J. LIMBURG, *L'autorité de la chose jugée des décisions des juridictions internationales* (RCADI, 1929, t. 30, pp. 519-618) ; G. MORELLI, *La théorie générale du procès international* (RCADI, 1937, t. 61, pp. 253-374) ; D. NÉGULESCO, *L'évolution de la procédure des avis consultatifs de la Cour permanente de justice internationale* (RCADI, 1936, t. 57, pp. 1-96) ; J. P. NIBOYET, *Le rôle de la justice internationale en droit international privé : conflits des lois* (RCADI, 1932, t. 40, pp. 153-236) ; G. RIPERT, *Les règles du droit civil applicables aux rapports internationaux (contribution à l'étude des principes généraux du droit visés au Statut de la Cour permanente de justice internationale) (*RCADI, 1933, t. 44, pp. 565-664) ; S. RUNDSTEIN, *La Cour permanente de justice internationale comme instance de recours* (RCADI, 1933, t. 43, pp. 1-114) ; G. SALVIOLI, *La responsabilité internationale des états et la fixation des dommages et intérêts par les tribunaux internationaux* (RCADI, 1929, t. 28, pp. 231-290) ; G. SALVIOLI, *La jurisprudence de la Cour permanente de justice internationale* (RCADI, 1926, t. 12, pp. 1-114) ; M. SCERNI, *La procédure de la Cour permanente de justice internationale* (RCADI, 1938, t. 65, pp. 561-682) ; S. SÉFÉRIADÈS, *Le problème de l'accèss des particuliers à des juridictions internationales* (RCADI, 1935, t. 51, pp. 1-120) ; K. STRUPP, *Le droit du juge international de statuer selon l'équité* (RCADI, 1930, t. 33, pp. 351-482) ; A. von VERDROSS, *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence internationale* (RCADI, 1935, t. 52, pp. 191-252) ; Charles De VISSCHER, *Le déni de justice en droit international* (RCADI 1935, t. 52, pp. 365-442) ; Charles De VISSCHER, *Les avis consultatifs de la Cour permanente de justice internationale* (RCADI 1929, t. 26, pp. 1-76) ; J.-C. WITTENBERG, *La recevabilité des réclamations devant les juridictions internationales (*RCADI, 1932, t. 41, pp. 1-136).

[58] G. ABI-SAAB, *Du règlement pacifique des différends internationaux* (in *O direito internacional no terceiro milênio : estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta RANGEL*, coord. L. O. BAPTISTA e J. R. FRANCO DA FONSECA, São Paulo : LTr, 1998, pp. 737-749) ; G. ABI-SAAB, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale : étude des notions fondamentales de procédure et des moyens de leur mise en oeuvre* (Paris : Pedone, 1967) ; H. ACCIOLY, *Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence (RCADI,* 1959, t. 96, pp. 349-442) ; Suzanne BASTID, *Les problèmes territoriaux dans la jurisprudence de la C.I.J.* (RCADI, 1962, t. 107, pp. 361-495) ; Suzanne BASTID, *Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence* (RCADI, 1957, t. 92, pp. 343-518) ; Suzanne BASTID, *La jurisprudence de la Cour internationale de justice* (RCADI, 1951, t. 78, pp. 575-686) ; M. BEDJAOUI, *Les organisations internationales devant la Cour internationale de justice : bilan et perspectives* (in *O direito internacional no terceiro*

milênio : estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta RANGEL, coord. L. O. BAPTISTA e J. R. FRANCO DA FONSECA, São Paulo : LTr, 1998, pp. 721-736) ; M. BEDJAOUI, *Le cinquantième anniversaire de la Cour internationale de justice : communication du Président de la Cour internationale de justice à la soixante-sixième session de droit international publicde l'Académie de droit international de La Haye, le mardi 23 juillet 1996* (RCADI, 1996, t. 257, pp. 9-34) ; G. BERLIA, *Jurisprudence des tribunaux internationaux en ce qui concerne leur compétence* (RCADI, 1955, t. 88, pp. 105-158) ; L. N . C. BRANT et al., *A Corte internacional de justiça e a construção do direito internacional* (Belo Horizonte : O Lutador, 2005) ; H. W. BRIGGS, *Reservations to the acceptance of compulsory jurisdiction of the International Court of Justice* (RCADI, 1958, t. 93, pp. 223-368) ; P. B. CASELLA e L. MÜLLER, *Corte Internacional de Justiça* (in *Direito internacional : seus tribunais e meios de solução de conflitos,* coord. J. ARANA e R. da Rosa CACHAPUZ, Curitiba: Juruá, 2007, pp. 279-325); L. COLLINS, *Provisional and protective measures in international litigation* (RCADI, 1992, t. 234, pp. 9-238) ; G. DISTEFANO, *L'ordre international entre légalité et effectivité : le titre juridique dans le contentieux international* (Paris : Pedone – publ. IUHEI, 2002) ; G. DISTEFANO e G. P. BUZZINI, *Bréviaire de jurisprudence internationale* (Bruxelles : Bruylant, 2005) ; Pierre-Marie DUPUY, *Le juge et la règle générale* (RGDIP, 1989, pp 569-598) ; J. R. FRANCO DA FONSECA, *Estrutura e funções da Corte Internacional de Justiça* (in *O direito internacional no terceiro milênio : estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta RANGEL,* coord. L. O. BAPTISTA e J. R. FRANCO DA FONSECA, São Paulo : LTr, 1998, pp. 750-762) ; L. GROSS, *The International Court of Justice and the United Nations* (RCADI, 1967, t. 120, pp. 313-440) ; E. HAMBRO, *The jurisdiction of the International Court of Justice* (RCADI, 1950, t. 76, pp. 121-216) ; R. HIGGINS, *International law and the avoidance, containment and resolution of disputes : general course on public international law* (RCADI, 1991, t. 230, pp. 9-342) ; R. JENNINGS, *Judicial reasoning at an international court* (Vorträge Reden Berichte aus dem Europa-Institut, Saarbrücken, 1991, vol. 236) ; I. S. KERNO, *L'Organisation des Nations Unies et la Cour internationale de justice* (RCADI, 1951, t. 78, pp. 575-686) ; E. LAUTERPACHT, *The development of the law of international organization by the decisions of international tribunals* (RCADI, 1976, t. 152, pp. 377-478) ; Ch. LEBEN, *La juridiction internationale* (Paris : Droits, n. 9, « La fonction de juger », 1989) ; E. McWHINNEY, *Judicial settlement of disputes, jurisdiction and justiciability* (RCADI, 1990, t. 221, pp. 9-194); A. MIAJA DE LA MUELA, *Aportación de la sentencia del Tribunal de La Haya en el caso Barcelona Traction (5 de febrero de 1970) a la jurisprudencia internacional* (Valladolid : Cuadernos de la cátedra J. B. Scott, Univ. de Valladolid, 1970) ; S. ODA, *The International Court of Justice viewed from the bench (1976-1993*) (RCADI, 1993, t. 244, pp. 9-90) ; V. M. RANGEL, *Solução pacífica de controvérsias* (XI Curso de derecho internacional, Rio de Janeiro, "organizado por el Comitê jurídico interamericano, con la cooperación de la Secretaria general de la OEA, en agosto de 1984", Washington : O.E.A.- secretaria general, 1985, pp. 29-48) ; W. Michael REISMAN, *The supervisory jurisdiction of the International Court of Justice : international arbitration and international adjudication (*RCADI, 1996, t. 258, pp. 9-394) ; S. ROSENNE, *The framework agreement as the basis for the jurisdiction of the International Court of Justice and some problems of language* (in *O direito internacional no terceiro milênio: estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta RANGEL*, coord. L. O. BAPTISTA e J. R. FRANCO DA FONSECA, São Paulo : LTr, 1998, pp. 709-720) ; G. SALVIOLI, *Problèmes de procédure dans la jurisprudence internationale* (RCADI, 1957, t. 91, pp. 553-618) ; L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L'uti possidetis et les effectivités dans les contentieux territoriaux et frontaliers (RCADI, 1997, t. 263, pp. 149-381) ; A. P. SERENI, *La jurisdicción internacional* (trad. do original italiano por Alberto HERRERO de la Fuente, Valladolid : Cuadernos de la

contenciosa), bem como da Corte Permanente de Arbitragem (CPA)[59], não constituem somente fontes de caráter "*acessório"*, como poderiam ser denominadas ou como tal ser consideradas, em se tratando dos direitos internos, mas representam conjunto de construções empíricas que, progressivamente, confere corpo ao direito internacional[60].

Antes da criação dos tribunais internacionais do século XX, já Fiodor de Martens (1883)[61] observara "somente a existência de um tribunal não basta para garantir a legalidade, e sua ausência em nada prova a ausência de qualquer direito"[62]. Não basta que existam; é preciso que operem de modo adequado.

---

cátedra J. B. Scott, Univ. de Valladolid, 1969) ; L. B. SOHN, *Settlement of disputes relating to the interpretation and application of treaties* (RCADI, 1976, t. 150, pp. 195-294) ; H. THIERRY, *Les résolutions des organes internationaux dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice* (RCADI, 1980, t. 167, pp. 385-450) ; Santiago TORRES BERNÁRDEZ, *L'intervention dans la procédure de la Cour internationale de justice* (RCADI, 1995, t. 256, pp. 193-457) ; A. A. C. TRINDADE, *Direito das organizações internacionais* (Belo Horizonte : Del Rey, 3a. ed., 2003, esp. I.iii, 'o domínio reservado na prática das Nações Unidas e organizações regionais', pp. 121-195, com destaque para item iv, 'o argumento do domínio reservado perante órgãos judiciais das organizações internacionais', pp. 164-175) ; E. ZOLLER, *La bonne foi en droit international public* (Paris : Pedone, 1977).

[59] Ruy BARBOSA, *La nouvelle Cour permanente d'arbitrage* (discurso proferido na segunda conferência de paz, na Haia, em 9 de outubro de 1907, originalmente publicado in Mário de Lima BARBOSA, *Ruy Barbosa na política e na história*, Rio : Briguiet, 1916, tb. publ. Ruy BARBOSA, *Escritos e discursos seletos,* seleção, organização e notas de Virgínia C. de LACERDA, intr. geral Américo J. LACOMBE, João MANGABEIRA, Oswald de ANDRADE e Carlos CHIACCHIO, Rio : Aguilar, 1966, pp. 71-81) ; J. P. A. FRANÇOIS, **La** *Cour permanente d'arbitrage, son origine, sa jurisprudence, son avenir* (RCADI, 1955, t. 87, pp. 457-554) ; Hans JONKMAN, *The role of the Permanent Court of Arbitration in international dispute resolution : addresses on 6 and 27 July 1999, at the Hague Academy of International Law, Peace Palace, The Hague, on the occasion of the centennial celebration of the Permanent Court of Arbitration* (RCADI, 1999, t. 279, pp. 9-49) ; L. B. SOHN, *The function of international arbitration today* (RCADI, 1963-I, t. 108, pp. 1-114) ; tb. o já ref. W. Michael REISMAN, *The supervisory jurisdiction of the International court of justice : international arbitration and international adjudication* (RCADI, 1996, t. 258, pp. 9-394).

[60] Paul GUGGENHEIM, *Contribution à l'histoire des sources du droit des gens* (RCADI, 1958, t. 94, pp. 1-84) ; P. GUGGENHEIM, *Les principes de droit international public* (RCADI, 1952, t. 80, pp. 1-190) ; P. GUGGENHEIM, *La validité et la nullité des actes juridiques internationaux* (RCADI, 1949, t. 74, pp. 191-268) ; b/c seu já ref., *Les mesures conservatoires dans la procédure arbitrale et judiciaire* (RCADI, 1932, t. 40, pp. 645-764).

[61] Fiodor de MARTENS, *Traité de droit international* (1882, trad. du russe par Alfred LÉO, Paris : Librairie Marescq, 1883, 3 vols., vol. I, partie générale).

[62] F. de MARTENS (op. cit., 1882, ed. francesa, 1883, vol. I, 'fondement du droit international', p. 17).

O principal objetivo das Nações Unidas é a manutenção da paz e da segurança internacionais. Para alcançar seus objetivos, a *Carta* menciona a possibilidade de utilização pela organização, dentre outros: métodos de solução pacífica de controvérsias; ação coletiva contra as ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão; e acordos regionais[63].

Os métodos de solução pacífica de controvérsias são enumerados no capítulo VI, artigos 33 a 38, da *Carta*, e compreendem série de medidas ou métodos de natureza amistosa, destinados a evitar que as controvérsias estatais se tornem guerra[64].

Os métodos previstos para esse fim são os seguintes:

[63] Os acordos regionais como base da estruturação da futura organização internacional foi tendência que chega a ser aventada, no final da segunda guerra mundial, a ponto de se tomar, como exemplo, em tal sentido, o sistema interamericano, ou considerar a Comunidade britânica (*Commonwealth*) uma entidade regional. Não se poderia conceber, à época, a extensão geográfica e relevância política alcançadas pelo processo de integração, no âmbito da União Europeia.
O projeto de Carta (Dumbarton Oaks), dá prioridade ao Conselho de Segurança e relega a segundo plano o regionalismo, embora o capítulo viii, "C", dizia : "nada deverá excluir a existência de entendimentos ou entidades regionais". Diante da ameaça ao sistema interamericano, foi realizada a Conferência de Chapultepec, onde os países do Continente adotaram política tendente a evitar possível enfraquecimento do sistema.
A *Carta* da ONU, nos seus artigos 52 a 54, estipula que acordos ou entidades regionais poderão ocupar se da manutenção da paz e da segurança internacionais em assuntos suscetíveis de ser regulados por ação regional, desde que tais acordos ou entidades e atividade prevista sejam compatíveis com os propósitos e princípios das Nações Unidas. Os membros das Nações Unidas, partes em tais acordos ou constituírem tais entidades deverão procurar resolver pacificamente as controvérsias locais por meio de seu sistema regional, antes de as submeter ao Conselho de Segurança.
Nada deveria impedir que o Conselho de Segurança exerça a sua autoridade de investigar qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar tensões entre estados, ou obstar que a atenção do Conselho ou da Assembleia seja solicitada por qualquer estado para controvérsia ou situação dessa natureza. O Conselho de Segurança será sempre informado a respeito de qualquer ação empreendida ou projetada, em virtude de acordos regionais ou por entidades regionais, para a manutenção da paz e da segurança internacionais. O Conselho poderá utilizar tais acordos ou entidades para uma ação coletiva, sob a sua autoridade.
Segundo o artigo 53 da Carta, nenhuma ação coercitiva poderá ser levada a efeito, por meio dos acordos ou entidades regionais, sem autorização do Conselho, salvo contra estado que, durante a segunda guerra mundial, foi inimigo de qualquer dos signatários da Carta das Nações Unidas, e somente até o momento em que a organização possa, a pedido dos governos interessados, tomar o encargo de impedir nova agressão por parte de tal estado, sem significar, con-tudo, impedimento a medidas de legítima defesa, individual ou co-letiva, autorizadas, conforme o artigo 51.

[64] O dispositivo se harmoniza com o espírito da *Carta*, exposto no seu preâmbulo, ao enumerar, em primeiro lugar, como moti-vo determinante da criação da organização, a resolução dos povos das Nações Unidas de "preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra".

(i) as partes numa controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais deverão, antes de tudo, procurar chegar a acordo, por qualquer meio pacífico;

(ii) o Conselho de Segurança poderá exortar as partes a recorrer a tais meios;

(iii) o Conselho poderá investigar a controvérsia ou a situação suscetível de provocar atritos internacionais, a fim de determinar se a continuação da controvérsia ou da situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança entre as nações;

(iv) qualquer membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho ou da Assembleia Geral para controvérsia ou situação dessa natureza;

(v) o mesmo poderá fazer qualquer Estado que não seja membro das Nações Unidas, com relação a qualquer controvérsia em que figure como parte, contanto que aceite, previamente, no tocante a esse caso, as obrigações de solução pacífica contidas na Carta;

(vi) a intervenção da Assembleia, em tais assuntos, limitar-se-á à possibilidade de discutir o caso e de apresentar recomendações ao(s) estado(s) interessado(s) ou ao Conselho de Segurança, sem fazer recomendação a respeito, enquanto o Conselho de Segurança estiver discutindo o assunto, salvo se solicitado pelo Conselho;

(vii) em qualquer fase da controvérsia ou da situação ameaçadora, o Conselho poderá recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados, mas, ao fazer tais recomendações, deverá ter em consideração que as controvérsias de caráter jurídico devem ser submetidas, pelas partes, à Corte Internacional de Justiça, de acordo com as disposições do respectivo Estatuto[65];

---

[65] Robert JENNINGS, *General course on principles of international law* (RCADI, 1967, t. 121, pp. 323-606), R. JENNINGS, *Judicial reasoning at an international Court* (Saarbrücken: Vorträge Reden u. Berichte aus dem Europa-Institut, n. 236, 1991, pp. 1 ss.), Rosario HUESA VINAIXA, *El nuevo alcance de la 'opinio iuris' en el derecho internacional contemporáneo* (Valencia : Tirant lo Blanch, 1991), Edvard HAMBRO, *The jurisdiction of the International Court of Justice* (RCADI, 1950, t. 76, pp. 121-216), E. HAMBRO, *Quelques observations sur la révision du règlement de la Cour Internationale de Justice* (in *La communauté internationale*: mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, Paris : Pédone, 1974, pp. 125 ss.), Sture PÉTREN, *La confiscation des biens étrangers et les réclamations internationales auxquelles elle peut donner lieu* (RCADI, 1963, t. 109, pp. 487-576), S. PÉTREN, *Quelques réflexions sur la révision du règlement de la Cour Internationale de Justice* (in *La communauté internationale* : mélanges

(viii) as partes, caso não consigam chegar a acordo por qualquer outro meio pacífico, deverão submeter a controvérsia ao Conselho de Segurança, que recomendará os métodos ou as condições que lhe parecerem apropriadas para a solução.

Na medida em que se trate de matéria essencialmente vinculada à jurisdição interna de estado, nada autoriza a ONU a intervir, e nenhum membro da Organização é obrigado a submeter assuntos dessa natureza às soluções previstas na *Carta*[66]. A linha divisória em relação aos 'assuntos internos' pode, as vezes, ser pouco clara.

Embora o direito internacional não tenha sido expressamente invocado no texto citado da *Carta* das Nações Unidas, convém examinar, segundo o referido direito, o que se deve entender por "questões que dependem da jurisdição interna" ou da "competência exclusiva de estado",[67] onde parece

offerts à Charles ROUSSEAU, Paris : Pédone, 1974, pp. 187 ss.), Egon SCHWELB, *The process of amending the Statute of the International Court of Justice* (*AJIL*, 1970, v. 64, p. 880), Suzanne BASTID, *La jurisprudence de la Cour Internationale de Justice* (*RCADI*, 1951, v. 71); Elizabeth ZOLLER, *La bonne foi en droit international public* (préf. Suzanne BASTID, Paris : Pédone, 1977), por sua vez, o Institut de Droit International (sessão de 1954), preparou *Study of the amendments to be made in the Statute of the International Court of Justice* (*Annuaire*, 1954, v. 45-II, p. 296).

[66] Neste sentido dispõe o artigo 2°, parágrafo 7 da *Carta*, e acrescenta, entretanto, que semelhantes preceitos não prejudicam a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo referente à ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão. O dispositivo tem redação tanto vaga quanto elástica. Dizer que a questão depende *essencialmente* é pouco claro, podendo prestar se a consideráveis oscilações de interpretação. O vocábulo *exclusivamente* seria preferível. O projeto de *Carta* (Dumbarton Oaks) falava em "situações ou controvérsias baseadas em questões que *segundo o direito internacional,* pertencem à jurisdição interna do Estado". Além disso favorece o arbítrio não determinar a quem se atribui a decisão nessa matéria, nem adotar critério para a respectiva qualificação. Haveria critério seguro : o do direito internacional. No artigo 15, parágrafo 8, do Pacto da Liga das Nações havia previsão de decisão a respeito de tal alegação, sobre "questão que o direito internacional deixa à competência exclusiva dessa parte" pelo Conselho da Liga.

[67] No *Parecer consultivo de 7 de fevereiro de 1923, da CPJI*, a respeito dos decretos de nacionalidade da Tunísia e do Marrocos, procurou definir a questão : "as palavras *competência exclusiva* parecem ter em vista certas matérias que, embora podendo tocar muito de perto os interesses de mais de um estado, não são, em princípio, reguladas pelo direito internacional. No que concerne a essas matérias, o estado é o único juiz para decidi-las". E acrescentou: "A questão de saber se certa matéria entra, ou não, no domínio exclusivo de um estado é uma questão essencialmente relativa: depende do desenvolvimento das relações internacionais. É assim que, no estado atual do direito internacional, as questões de nacionalidade estão, em princípio, na opinião da Corte, compreendidas nesse domínio reservado".

se deva considerar como pertencendo à competência exclusiva de estado tudo o que estiver dentro das suas funções normais, ainda não regulamentado pelo direito internacional[68]. Convém, entretanto, ter presente: uma questão, em princípio, da competência exclusiva de estado[69], pode ver se este privado de tal competência, se a dita questão assume caráter internacional[70].

O capítulo do dever de ingerência é inovação, que muda a orientação tradicional, muito embora a exata delineação e alcance estejam todavia determinados de modo incipiente[71]. Seus desdobramentos têm de ser avaliados com cautela, para evitar a manipulação política de interesses humanitários legítimos.

A possibilidade de ação coletiva contra ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão é conceito central do sistema da ONU. A correta utilização deste asseguraria a contenção do uso da força ao âmbito e mediante deliberação da organização. Seria a implantação efetiva da tão almejada regulação da guerra pelo direito internacional.

A existência de qualquer ameaça à paz internacional, ruptura da paz ou ato de agressão será determinada pelo Conselho de Segurança, que, a fim de manter a paz e a segurança internacionais[72], fará as

[68] Além das questões de nacionalidade, a jurisprudência da antiga CPJI já declarava pertencerem, em princípio, a esse domínio reservado, e também poderem ser assim considerados: as leis de imigração, os regulamentos aduaneiros e, em geral, tudo quanto concerne à constituição interna do estado, sua forma de governo, a organização administrativa e judiciária, o estado e capacidade das pessoas, as medidas de segurança interna e externa, a utilização do território nacional para o bem comum.

[69] Quando o estado, em virtude de compromisso internacional, se obriga a reconhecer a outro estado certos direitos, ligados diretamente à matéria do seu domínio reservado, ou se compromete, para com outro estado, a fazer ou deixar de fazer alguma coisa de sua competência exclusiva.

[70] *No caso dos testes nucleares franceses* (Austrália e Nova Zelândia c. França, CIJ, 20 de dezembro de 1974), coloca-se a análise da Corte a respeito do caráter obrigatório dos atos unilaterais. A respeito dos atos unilaterais no direito internacional, v. Giuseppe BISCOTTINI, *Contributo alla teoria degli atti unilaterali nel diritto internazionale* (Milão : Giuffrè, 1951). Sobre o alcance do conceito e dos desdobramentos da boa fé, em relação ao caso dos testes nucleares franceses e do alcance da declaração unilateral do governo francês, é dedicada considerável parte do volume de Elizabeth ZOLLER, *La bonne foi en droit international public* (préf. Suzanne BASTID, Paris : Pédone, 1977). V. ainda, Alfred VERDROSS, *Le principe de la non intervention dans les affaire relevant de compétence nationale d'un état et l'article 2(7) de la Charte des Nations Unies* (in *La communauté internationale* : Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, Paris : Pédone, 1974, pp. 267-276).

[71] A respeito, i.a., v. Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER (orgs.), *Le devoir d'ingérence* (Paris : Denoël, 1987)

[72] Conforme regula o capítulo vii da *Carta* da ONU, artigos 39 a 51.

recomendações ou adotará as medidas que considere apropriadas[73]. Poderiam carecer de base legal quando encetadas, mas depois se incorporaram à prática e foram tacitamente aceitas pela normativa internacional vigente.

Os artigos 41 e seguintes da *Carta* foram considerados os mais importantes visto que proporcionariam ao Conselho de Segurança os elementos necessários para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. O artigo 43 previa a assinatura de tratados especiais nos termos dos quais os estados membros colocariam à disposição da organização forças armadas necessárias, para a efetivação das deliberações adotadas, enquanto, o artigo 47 previa a criação de comissão de estado maior, destinada a orientar e a assistir o Conselho de Segurança em todas as questões relativas às exigências militares.

As décadas da guerra fria e desentendimento entre os membros com assento permanente no Conselho de Segurança tornaram *letra morta* todos os referidos dispositivos, porquanto os efetivos militares colocados sob o comando das Nações Unidas na Guerra da Coreia, em Suez, no Congo, em Chipre e em outros locais não o foram de conformidade com o sistema idealizado. Viu-se, assim, esse capítulo VII da *Carta* praticamente privado de efetividade, porquanto durante as décadas da guerra fria (1949-1989) somente duas operações coletivas foram realizadas. Na década de 1990 foram mais de uma dezena de operações de paz da ONU.[74]

---

[73] A fim de evitar agravamento da situação, o Conselho poderá, antes de tais medidas ou recomendações, convidar as partes interessadas a aceitarem certas medidas provisórias, que não prejudiquem os direitos ou pretensões, nem a situação das partes. Para tornar efetivas suas decisões, o Conselho poderá adotar medidas que não envolvam o emprego de forças armadas e convidar os membros das Nações Unidas a aplicá las, ou, se referidas medidas forem julgadas ou se tiverem mostrado inadequadas, poderá levar a efeito a ação armada que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. As medidas, sem emprego de força armada, poderão incluir : interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicações de qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas. As medidas com emprego de força armada poderão incluir : demonstrações, bloqueio e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.

[74] Exemplificativamente refiram-se, Aurélio R. de Abranches VIOTTI, *Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz* (Brasília: FUNAG – Coleção Rio Branco, 2004), bem como da série de monografias sobre L'ONU *et les opérations de maintien de la paix* : Eléonore MOREL, Charles EL HOCINE e Eléonore MEDRINAL, *Angola (1988-1997) UNAVEM I, UNAVEM II, UNAVEM III* (Paris: Montchrestien / CEDIN – Paris I, 1997);

O direito internacional vigente tem parâmetro para esta questão. Sob a égide da ONU e mediante aplicação dos dispositivos do capítulo VII, artigos 39 a 51 da Carta da ONU[75]. O parâmetro existe e integra o direito internacional vigente. Faltaria, somente, assegurar-lhe a coerência na aplicação. O que faz a divisão entre a teoria e a prática.

Com "referência ao capítulo VII da *Carta* das Nações Unidas nas resoluções de caráter humanitário do Conselho de Segurança", analisa Yann Kerbrat (1995)[76], não mais tratar-se de considerar a legalidade dessa prática nova – são legais e seus desenvolvimentos passam a integrar o direito internacional, no contexto pós-moderno – mas, cuida-se, sobretudo, de examinar a eficácia e o funcionamento de tais operações, que se veem ameaçadas sobretudo por três ordens de riscos :

(i) a ação do CSNU se vê, sobretudo, inquietada por sua relativa ineficácia, e desamparada, diante de crises de grande complexidade, onde este busca influir no comportamento das partes por meio de medidas de efeito limitado (zonas de segurança, tribunal internacional, etc.), e tais medidas, mais e mais vistas antes como advertências do que como verdadeiras ações coercitivas, correm os riscos de comprometer tanto a credibilidade do Conselho, quanto o efeito

---

Sandrine BARBIER, *Cambodge (1991-1993) MIPRENUC, APRONUC* (Paris Montchrestien / CEDIN – Paris X, 1997) ; Isabelle MOULIER, *Namibie (1989-1990)* GANUPT (Paris : Pedone / CEDIN – Paris I, 2002) ; Renaud HOUZEL, *Rwanda (1993-1997) MINUAR I, Opération Turquoise, MINUAR II (*Paris : Montchrestien / CEDIN – Paris I, 1997) ; Théodore CHRISTAKIS, L'ONU, *le chapitre vii et la crise yougoslave* (avant-propos d'Yves DAUDET, préface de Mohammed BEDJAOUI, Paris : Montchrestien / CEDIN / Paris i / Perspectives internationales n. 11, 1996).

[75] Evelyne LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre vii de la Charte des Nations-Unies* (avant-propos de Geneviève BURDEAU e Pierre Michel EISENMANN, préface de Jean COMBACAU, Paris : Montchrestien / CEDIN / Paris xiii / Perspectives internationales n. 16, 1999).

A teoria se mostra mais consistente que a prática, como analisa Th. CHRISTAKIS (op. cit., 1996).

[76] Yann KERBRAT*, La référence au chapitre vii de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité* (préface de Mario BETTATI, Paris : LGDJ, 1995, 'conclusion', pp. 101-103) : « Devant l'incapacité des organisations humanitaires à faire face à des tragédies humaines d'une telle ampleur, l'intervention du Conseil de sécurité en Somalie, en ex-Yougoslavie, au Rwanda et dans d'autres situations similaires a été un réconfort pour tous. Elle n'a pas mis fin aux combats ni à la violence, mais a évité bien des morts et apaisé bien de souffrances. Elle a empêché que le désastre ne tourne au cauchemar.»

persuasório de sua ação. Se a chave do sucesso de operação adotada pelo CSNU reside essencialmente na boa vontade dos destinatários de tais medidas, este poderia utilmente melhorar os resultados de suas ações, por meio de maior coesão e vontade unânime, afirmada e mantida por seus membros, bem como por melhor coordenação da atuação dos diversos intervenientes, no campo de operações, não somente entre os órgãos e as organizações do sistemas das Nações Unidas, mas igualmente entre estes e as organizações não governamentais;

(ii) a ação humanitária é vítima de certo grau de incompreensão, por parcela da opinião pública, sensível pela crítica violenta das organizações humanitárias a respeito destas ações, por exemplo, denunciando a parcialidade do CSNU na escolha dos destinatários de tais ações, e, sobretudo, a 'politização' da ação humanitária.[77]

(iii) finalmente o CSNU se vê ameaçado de marginalização : diante de aumento considerável de seu campo de ação, deve este se empenhar em garantir base de amplo consenso[78], para a ampliação de sua atuação; na falta desta, corre o risco de ver suas intervenções continuamente questionadas. Para que a sua atuação não seja percebida como fruto de sua exclusiva vontade, mas como a ação de todos, refletindo a opinião do conjunto da comunidade internacional, seria desejável que o CSNU buscasse, tanto quanto possível, à AGNU na tomada de decisões, bem como assegurar mais transparência em suas atividades.

Conclui Y. Kerbrat (1995)[79] que o campo de ação da segurança coletiva não teve somente desenvolvimentos "horizontais", passando a incluir domínios antes excluídos, mas conheceu, igualmente, progressão 'vertical'. Isso se manifestou pela prática de autorizar sanções, não mais somente com relação aos estados, mas igualmente em relação a particulares, que não respeitem a legalidade, definida pelo Conselho de Segurança.

---

[77] Yann KERBRAT (op. cit., loc. cit.) : « la politisation de l'humanitaire constitue un fléau pour les organisations humanitaires. Toute atteinte à la neutralité et au principe de non-discrimination ne peut être qu'une entrave à leur action. Pour palier à ces critiques, le Conseil devrait s'orienter dans deux directions : chercher, d'une part, les moyens d'assurer l'impartialité et la neutralité de son action et s'efforcer, d'autre part, d'asseoir la popularité de son oeuvre. »

[78] Nelson F. de CARVALHO, *Arqueologia do consenso* (in *Direito e comércio internacional : tendências e perspectivas : estudos em homenagem ao prof. Irineu STRENGER*, org. L. O. BAPTISTA, H. M HUCK e P. B. CASELLA, São Paulo : LTr, 1994, pp. 353-406).

[79] Yann KERBRAT (op. cit., loc. cit.).

Essa tendência se manifestou na criação de tribunais, encarregados de julgar as pessoas presumidas responsáveis, por violações graves do direito humanitário[80], cometidas em Ruanda e na ex-Iugoslávia. Como analisa R. E. Vinuesa (1997)[81]: um dos aspectos mais relevantes e mais positivos da primeira sentença (caso TADIC) foi o reconhecimento de que violações graves do direito internacional, mesmo se cometidas durante conflito armado interno, constituem crimes internacionais.[82]

É indispensável assegurar base legal adequada, para a construção desses desenvolvimentos relevantes do direito internacional pós-moderno. Algumas vezes bastante específicos terão de ser tais desenvolvimentos. Como considera N. Ronzitti (1993)[83] a respeito do direito humanitário aplicável aos conflitos armados no mar.

A inovação da atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em matéria de proteção do direito internacional humanitário, muito embora não contasse clara base jurídica, constitui desenvolvimento relevante do direito internacional pós-moderno. Desse modo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas se comporta como legislador de 'direito comum', na linha de M. Delmas Marty (1994)[84] que, por preocupação de justiça, não se pode satisfazer com a obscuridade de sua formulação.

Kelsen, em 1951, já apontava a organização da autodefesa coletiva, a ação na Coreia, a nomeação do Secretário-Geral e a Resolução União pela Paz (*Uniting for Peace*)[85] como violações do sistema (formalmente)

---

[80] Djamchid MOMTAZ, dedica inteiro curso na Haia ao direito internacional humanitário aplicável aos conflitos armados não internacionais, *Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non internationaux* (RCADI, 2001, t. 292, pp. 9-145).

[81] Raúl Emilio VINUESA, *La jurisdicción del Tribunal penal internacional para la ex-Yugoslavia según la decisión de la camara de apelaciones en el caso TADIC (sobre competencia)* (in *Persona humana y derecho internacional / personne humaine et droit international / human person and international law : Héctor Gros Espiell amicorum liber*, Bruxelas : Bruylant, 1997, vol. ii, pp. 1801-1848 ; v. esp. item v, 'jurisdicción del tribunal internacional en razón de la materia', pp. 1824-1846, sub-item 6, 'la responsabilidad criminal individual en los conflictos armados internos', pp. 1841-1844). Breve análise do caso TADIC in P. B. CASELLA, *Fundamentos* (2008, op. cit.).

[82] R. E. VINUESA (art. cit, 1997, 'conclusiones', pp. 1846-1848).

[83] N. RONZITTI, Le droit humanitaire applicable aux conflits armés en mer (RCADI, 1993, t. 242, pp. 9-196).

[84] Mireille DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun* (Paris : Seuil, 1994, p. 204) : « un 'droit commun' est, d'abord un droit accessible, et, autant que possible, accessible à tous.»

[85] Resolução adotada pela Assembleia Geral em 3 de novembro de 1950. A respeito, comentava Hans KELSEN ("New trends", 1951, cit., p. 959) : "The constitutionality of Resolution A (Uniting for Peace) which was questioned in the discussions of the First Committee and the

estipulado na *Carta* da ONU. Compreensível reação diante da inércia, decorrente do impasse político então travado, no início da guerra fria.

Ao Conselho de Segurança caberia a responsabilidade *principal* pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Mas, em decorrência da ação paralisante do exercício muitas vezes abusivo do "poder de veto", pelos estados com assento permanente no Conselho teve por efeito impedir que este pudesse adequadamente exercer as atribuições que lhe corresponderiam na matéria.

A inércia politicamente causada no Conselho de Segurança levou a Assembleia Geral, ao adotar a Resolução *"Uniting for Peace"* destinada a superar aquele imobilismo que comprometeria a ação eficiente da organização a criar para si, a antes inexistente responsabilidade *secundária* pela manutenção da paz e da segurança internacionais.

A Resolução *"Uniting for Peace"*, aprovada por 52 votos, estabelece, entre outras, as seguintes disposições: *a*) em caso de veto no Conselho, a Assembleia poderá reunir se dentro em 24 horas; *b*) a Assembleia poderá fazer recomendações aos Estados-membros, para medidas coletivas, inclusive, no caso de ruptura da paz ou ato de agressão, o uso de forças armadas; *c*) recomenda se a cada Estado-membro que mantenha, dentro das respectivas forças armadas, elementos nacionais treinados, organizados e equipados para serem prontamente utilizados em serviço como unidades das Nações Unidas, em consequência de recomendação quer do Conselho, quer da própria Assembleia.

A Resolução *"Uniting for Peace"* previu, igualmente, o estabelecimento de comissão de observação, para observar e informar em qualquer área onde exista tensão internacional e criou comissão destinada a estudar e sugerir métodos coletivos para fortalecimento da paz e da segurança, de conformidade com a Carta.

A legalidade da Resolução pode ser questionada à luz da redação estrita da Carta da ONU. Mas a necessidade desta, para permitir a efetividade do funcionamento da organização, não.

A ação coercitiva do Conselho de Segurança, por mais rápida que seja, poderá sempre sofrer algum atraso. Por isso, a *Carta* das Nações Unidas não poderia deixar de reconhecer o direito de legítima defesa, individual ou

---

General Assembly, depends on the interpretation of Articles 10, 11, 14 and 106. The first question is whether the General Assembly is authorised by the Charter to recommend to members 'collective measures' and especially 'the use of armed force' as it is provided for in Section A, paragraph 1 of Resolution A (Uniting for Peace)."

coletiva, como consta do artigo 51, onde se estipula que esse direito poderá ser exercido no caso de ataque armado contra qualquer membro das Nações Unidas, até que o Conselho tome as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

As medidas de legítima defesa terão de ser comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão atingir a autoridade, nem a responsabilidade deste, para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar adequada para a manutenção ou estabelecimento da paz e da segurança internacionais.

A situação atual em nada nos faz esperar quadro mais promissor para o futuro. A realidade é esta.

Contudo, em lugar de renegar a idéia de regulação do uso da força pelo direito internacional e desistir das tentativas de aparelhar adequadamente a Organização para exercer tal missão no futuro, deve-se trabalhar pela consolidação desta e do direito internacional como norma para a conduta das relações entre estados, destes em relação aos demais sujeitos de direito internacional[86], seja no âmbito da ONU, como em outras situações, que possam ter efeito disruptor sobre a unidade da ordem jurídica internacional[87].

Vale retomar a oportuna advertência de Michel VIRALLY (1983, 1974, etc.)[88], perfeitamente apta para descrever a situação em curso, mais de três

---

[86] Wilhelm WENGLER, *La crise de l'unité de l'ordre juridique international* (in *La communauté internationale* **:** Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, Paris : Pédone, 1974, pp. 329 ss.) constrói o conceito do direito como sistema fechado, distinto de outros sistemas – *Rechtserzwingungssystem* –, e observa : "La 'contrainte' dont le but est de déterminer à obéir les destinataires d'une norme ne peut s'analyser en la seule menace, en cas de violation, d'un emploi de la force physique en tant que telle; la contrainte consiste bien plus en la menace d'une suspension du caractère obligatoire d'autres normes, dont la réalisation par d'autres sujets de droit, ressentie par les destinataires de la norme assortie de contrainte comme étant favorable à leurs intérêts propres, constitue pour ces derniers, des biens juridiques (*Rechtsgüter*); la menace, en cas de violation de normes assorties de contrainte, d'un retrait de biens juridiques créés par d'autres normes établit donc une connexion spécifique entre ces diverses normes, qui s'enchaînent pour former en leur totalité un système clos d'injonctions et de contraintes juridiques."

[87] Wilhelm WENGLER, *"La crise de l'unité de l'ordre juridique international"* (cit., 1974, p. 340) conclui, observando que não se deveria esperar : "que les forces capables en fait et ayant pouvoir en droit de créer les normes requises par un droit international moderne soient préparées à poser ces règles à l'échelon universel, et à transformer l'ordre juridique international, entendu comme une entité unique, en un système d'injonctions et de contraintes apte à mettre effectivement en oeuvre un complexe harmonieux et équilibré de réglementations reconnues nécessaires."

[88] Michel VIRALLY, *Panorama du droit international contemporain* (RCADI, 1983, t. 183, pp. 9-382), M. VIRALLY, *L'organisation mondiale* (Paris : Armand Colin, 1972), bem como as obras coletivas « sous la direction de » M. VIRALLY, *L'état face à l'organisation mondiale*

décadas depois de ter este publicado suas reflexões: a partir do momento em que os estados admitiram a existência de interesses comuns, justificando a constituição de uma organização internacional, e a atribuição a esta de funções destinadas a servi-los, não mais podem estes pretender considerar sua soberania como poder ilimitado, se dessolidarizarem e darem curso a atividades disfuncionais, sem contar os danos, que possam daí resultar para a comunidade internacional à qual aderiram. Claramente não, para a sobrevivência da noção e da operacionalidade de sistema institucional e normativo internacional.

A alternativa são relações de força. Séculos de evolução do direito internacional, até o presente, visam justamente preservar a humanidade dos desmandos do poderoso de plantão.

Cada momento histórico pode ter um outro estado exercendo posição dominante. O tempo acaba reduzindo rapidamente às suas reais dimensões tais pretensões. Mas, até que o tempo ou outra potência venha assumir a condição dominante, de modo a restabelecer equilíbrio, ainda que relativo, resta esperar que as normas de direito internacional sejam o parâmetro para a atuação dos estados, no plano externo e também interno.

Ao falarmos em direito internacional, por definição se colocam em paralelo distintos ordenamentos jurídicos, e lição de humildade e humanismo, na medida em que necessariamente impõe considerar dados que vão além do estrito horizonte nacional, especialmente oportuno, na atual fase de mudanças na inserção do Brasil no contexto internacional. Veleidades de cunho ideológico pouco ou nada nos fizeram avançar.[89]

(Genebra : Georg, 1973), *Les résolutions dans la formation du droit international du développement* (Genebra : Institut universitaire de hautes études internationales, 1972), M. VIRALLY, *Les Nations Unies face à un monde en mutation* (Genebra : Georg, 1971). Ainda M. VIRALLY, *"La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale"* (in La *communauté internationale* **:** Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, Paris : Pédone, 1974, pp. 277 ss., cit., p. 300) observava : "à partir du moment où des états ont admis l'existence d'intérêts communs justifiant la constitution d'une organisation internationale et l'attribution à celle-ci de fonctions destinées à les servir, peuvent-ils encore considérer leur souveraineté comme un pouvoir illimité de se désolidariser et de poursuivre une activité dysfonctionnelle, quels qui soient les dommages qui puissent en résulter pour la communauté internationale à laquelle ils ont adheré ?"

[89] V. Gustavo Sénéchal de GOFFREDO Jr., *Entre poder e direito: a tradição grotiana na política externa brasileira* (Brasília: FUNAG – Coleção Rio Branco, 2005).

Em muitos pontos merece destaque o posicionamento do Brasil em relação ao direito internacional, como igualmente deve ser enfatizado o posicionamento de nosso país e sua tradição de política externa, alinhada pela legalidade e pelo cumprimento do direito internacional.

A construção de patamar mais eficaz e mais elevado para o direito e relações internacionais ainda está para ser feito. Isso vale para o tempo presente, como se aplicou também a outras eras[90]. A constatação não é nova, nem tampouco o reconhecimento da necessidade desta[91]. Séculos se passaram e a questão continua a mesma. O paralelo pode ser expressivo.

Comércio não acarreta somente a circulação de produtos: também de idéias e modos de vida. E estas trocas tendem a não ser equitativas, nem ensejar equilíbrio entre os parceiros comerciais, nem tampouco criação uniforme de riqueza, entre todos os participantes do sistema, que não é neutro, nem tende a se auto regular de modo justo.

Relações não equitativas tem de ser revisadas, sob pena de se comprometer a viabilidade da continuidade destas. Sessenta anos depois do fim da segunda guerra mundial e o início da historicamente mais recente tentativa de refundar da ordem internacional, se poderia viver nova fase de regulação e funcionamento do contexto internacional, em escala nunca antes experimentada, seja pela extensão de matérias abrangidas como pelo número de países engajados nessa organização, de escala efetivamente mundial, embora desbalanceada.

A extensão temática se manifesta na quantidade de assuntos abrangidos pela regulação, com destaque para somente alguns dos temas tradicionais do direito internacional, acrescidos de numerosos e relevantes novos tópicos, tais como, exemplificativamente:

---

[90] Jacques DROZ, *Histoire diplomatique de 1648 à 1919* (3ª ed., 1972) : "dans les relations internationales ce qui fait la valeur des traités, c'est la conduite de ceux qui doivent les mettre en pratique".

[91] Ao analisar relações comerciais dos antigos gregos com os povos vizinhos John BOARDMAN constata a influência direta de modelos legais do oriente médio importados para a Grécia. A respeito v. John BOARDMAN, *The Greeks overseas : their early colonies and trade* (Londres, reimpr., 1988, cit. p. 60) falando a respeito da primeira metade do século VII a. C. : "It is perhaps right to associate with this immigration the evidence of authors and epigraphy which places the first codification of laws in Greece and Crete and in this period, since written laws were regular in the east and there is much in Greek law which recalls the east."

• direito internacional do meio ambiente e a necessidade de proteção do planeta pelo conjunto dos estados para garantir a eficiência da implementação das regras, especialmente pelos que como poluidores deveriam ter mais sensibilidade à necessidade de proteção internacionalmente assegurada : quanto poderia o Brasil lutar pela adoção do princípio do "poluidor pagador" do nosso ordenamento interno, para o direito ambiental internacional[92] ?

• comércio e propriedade intelectual (TRIPs), comércio e serviços (GATS), e áreas afins, pela extensão da participação de mais de centena de países, que assinam, ratificam a Ata Final, e se tornam membros originários da nova Organização Mundial do Comércio, somando-se-lhes os que posteriormente aderiram, caracterizando mutação relevante do contexto regulatório do comércio mundial – isso se mostra tanto mais relevante se comparados aos vinte e seis estados que haviam sido os originários no antigo GATT, permitindo que a formulação dos princípios e regras que deveriam reger o funcionamento deste, passassem a ser quase universais (ao menos em relação ao total do volume de comércio mundial), mas igualmente tem outra dimensão, na institucionalização do mecanismo de solução de controvérsias e na criação de instância de uniformização de jurisprudência e nas manifestações deste, na ordem internacional, de modo a ensejar a formulação de política comercial internacional, enfatizar o equilíbrio das trocas comerciais, com criação de desenvolvimento, na sua acepção mais precisa, o que tampouco antes se experimentara;

• direito internacional e 'terrorismo', onde cabe passar do debate desfocado e distorcido, para enfoque mais abrangente de suas causas possíveis e efeitos inevitáveis, bem como atentar para a inadequação essencial das tentativas de solução militar tradicional, diante de desafio que foge à configuração possível da luta de entidades políticas no plano da guerra, onde se fazem necessários outros meios de enfrentar o problema, com mais educação e diálogo, e menos financiamento de enormes orçamentos de novas armas e tecnologias[93].

---

[92] P. B. CASELLA, *Direito internacional dos espaços* (São Paulo: Atlas 2009, esp. cap. XXV 'direito internacional dos espaços e a emergência da proteção internacional do meio ambiente'), bem como a obra, pioneira entre nós, de G. E. do NASCIMENTO E SILVA, *Direito ambiental internacional* (Rio de Janeiro, 1995).

[93] A respeito, i.a., v. : P. B. CASELLA, *Direito internacional : terrorismo e aviação civil* (São Paulo: Quartier Latin, 2006), Tércio Sampaio FERRAZ Jr., *Terrorismo e retaliação* (in *Estudos de filosofia do direito*, São Paulo : Atlas, 2002, pp. 245-247), Denis L. ROSENFELD e Jean-François MATTÉI (coords.), O terror (Rio : Jorge Zahar, 2002), Leonardo N. C. BRANT (coord.), *Terrorismo e direito* **:** os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil : perspectivas jurídico-políticas (Rio : Forense, 2003).

Nessa altura estariam as avaliações, no momento em que se completam sessenta e cinco anos de funcionamento da organização e, a partir dessa fase de negociações, se poderia instaurar novo patamar de regulação do mundo pelo direito internacional, onde duas tendências pareciam ter sido confrontadas e como estariam situadas para operar dali para a frente: de um lado a "guerra comercial" e de outro "a integração mundial pelo comércio".[94] Aí caberia falar antes em tradição, olhando para o passado, e prática, considerando os usos correntes, mais do que em princípios. Estes ainda podem parecer pouco claros, em alguns campos do direito internacional contemporâneo.

Dado o caráter empírico dessa tradição e a pouca clareza, que pode existir, em relação a quais sejam as regras, que orientam a prática corrente, algumas linhas mestras podem ser apontadas, e lições podem ser tiradas destas, não somente como reflexão sobre o passado, mas como referências presentes e parâmetros, para orientar ação futura.

A sucessão de práticas do passado constituiria o legado do que opera nas referências presentes, e deve orientar a formulação de condutas e ação futura Assim podem ser destacados elementos: a tradição, as referências presentes e parâmetros para orientar a ação futura[95].

As regras são formuladas e aplicadas. São regras no tempo e no lugar em que se vão formando, aplicando, alterando em todas as dimensões e desdobramentos de seu funcionamento. A questão da existência, validade e eficácia, como dimensões distintas que podem ser apontadas.

A boa tradição seria a observância das regras jurídicas e o respeito aos tratados. Juridicidade, ou observância do direito e atuação conforme as regras deste, e a ênfase na adoção e aplicação das regras multilaterais. Sobretudo

[94] Objeto de estudo específico em obra coletiva: *Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio: a OMC e o Brasil*, coord. Paulo B. CASELLA e Araminta de Azevedo MERCADANTE (São Paulo : LTr, 1998), reuniu contribuições de diversos autores.

[95] Mais vale evitar falar a respeito de três elementos, em lugar de falar em distintos tempos, pois o tempo traz dificuldade quase insuperável em sua definição, tornando versada e controvertida questão filosófica, que não caberia pretender retomar aqui, de SANTO AGOSTINHO, há mil e quinhentos anos, até os ensaios a respeito de André COMTE-SPONVILLE, nascido em 1952. Fale-se em elementos: evite-se falar a respeito do tempo. Tenhamos presente somente que este inevitável e inexoravelmente afeta não somente os seres vivos como os estados e o funcionamento de uns e outros. A respeito, v. P. B. CASELLA, *Tempo e suas correlações com a vida* (no volume *ABZ Ensaios didáticos*, pref. J. G. RODAS, São Paulo: Imprensa oficial do estado, 2008, 2ª. tiragem, 2009, pp. 253-265).

em matéria de comércio, ninguém pode se arrogar ser dono da verdade: todos querem fazer valer os seus interesses nacionais e imediatos.

A formulação de regras gerais e a formação de princípios poderiam ocorrer na medida em que se manifeste em sentido o mais amplo possível, a "lógica interna do sistema".[96] Dado positivo, a ser mais uma vez enfatizado: o Brasil tem se pautado historicamente pelo direito internacional e pela observância da legalidade na ordem internacional, com adoção de soluções pacíficas de controvérsias.

O Brasil pode aperfeiçoar os seus mecanismos internos de controle da interpretação e aplicação do direito como um todo, mas especificamente do direito internacional, na efetiva aplicação em âmbito interno. Nesse sentido, acaba o país de dar passo importante, ao ratificar, em 2009, a *Convenção de Viena sobre direito dos tratados* (CVDT, 1969, em vigor, internacionalmente, desde 1980).

Ao mesmo tempo se dá o resgate desse importante atraso relativo, pode-se e deve-se sanar a até aqui relação esquizofrênica do direito interno pátrio com o direito internacional, uma vez este trazido para o âmbito de aplicação no ordenamento e pelos tribunais nacionais. Doravante, consoante aplicação do art. CVDT: "um estado não pode invocar as disposições do seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado", deverá ser reordenado o alinhamento do direito brasileiro em relação ao direito internacional. E corrigido o desvio de rumo ocorrido em relação às relações entre direito internacional e direito interno.

A boa tradição da observância das regras jurídicas traz mais presente o paradoxo de sermos país legalista na ordem internacional, ao mesmo tempo em que a adoção dos princípios e regras de estado de direito era, muitas vezes, substancialmente antes formal que material na ordem interna. Mas

[96] A respeito do conceito de sistema no direito, cf. Tércio Sampaio FERRAZ Jr. (op. cit., 1976). V. tb., Raymond A. BELLIOTTI, *Justifying law: the debate over foundations, goals and methods* (Philadelphia: Temple Univ. Press, 1992), Ernst BLOCH, *Natural law and human dignity* (translated by Dennis J. SCHMIDT, Cambridge, Ma.: MIT Ptess, 3rd. printing, 1996), H. L. A. HART, *The concept of law* (Oxford: Clarendon Press, second edition, 1994 "with a new postscript"), Jean CARBONNIER, *Flexible droit*: pour une sociologie du droit sans rigueur (Paris: LGDJ, 8e ed., 1995), *L'unité du droit*: mélanges offerts à Roland DRAGO (Paris: Economica, 1996), Andrei MARMOR (editado por), *Direito e interpretação: ensaios de filosofia do direito* (trad. Luís Carlos BORGES, rev. trad. Silvana VIEIRA, rev. técnica Gildo Sá Leitão RIOS, São Paulo: Martins Fontes, 2000), Tobias BARRETO, *Introdução ao estudo do direito (seguido de Política brasileira*, São Paulo: Landy, 2001).

este seria tema antes para tese de sociologia do direito ou antropologia social, que de direito internacional.

A tradição que se deve evitar tem várias facetas, com ênfase na proliferação dos casuísmos e exceções[97]. Inexoravelmente, as relações internacionais estão longe de ser ciência exata, sendo antes regidas pelas relações de força e de interesse que por princípios, mas as exceções e a multiplicação destas tornam menos claros os enunciados dos princípios e mais difíceis de clara aplicação das regras.

Há necessidade de se estudar e conhecer o direito internacional entre nós. A inserção internacional do Brasil passa pelo manejo adequado e conhecimento abrangente do direito internacional, como conjunto normativo norteador das relações internacionais. Ao lado da política.

É preciso conhecer e aplicar o direito internacional, como meio de assegurar a sua consistente interpretação e aplicação, também no plano interno. Exemplo gritante desse passado recente, a ser levado em conta, como lição, e para ser evitada no futuro, era a errônea "revogação" de tratado por lei interna superveniente: esta era modalidade írrita e descabida de alteração de compromissos internacionais, mediante mudança de lei interna era tanto formal quanto materialmente incorreta.

Ainda mais surpreendente, quando tal se dava mediante ato administrativo, com efeito legal todavia mais restrito, afetando a vigência e aplicação de tratado na ordem interna[98]. Péssimo exemplo, de prática a ser evitada.[99]

Tradição a ser evitada é igualmente a da pouca presença, e mesmo omissão, quase sistemática, em relação ao que poderia desempenhar, em várias frentes, o Brasil, em relação ao direito internacional contemporâneo. Ausente no momento em que se discutem e se formam as regras, não poderá depois o país alegar tal circunstância como razão para não as aplicar.

---

[97] Exemplo recente de casuísmo, que compromete a lógica do sistema e os critérios de interpretação e aplicação da lei em relação aos tratados e seus efeitos na ordem interna, por mais meritória possa ter sido a intenção é a Emenda Constitucional 45 (2004). A respeito, v. P. B. CASELLA, *Constituição e direito internacional* (in *Direito da integração*, coord. P. B. CASELLA e Vera Lúcia VIEGAS, São Paulo : Quartier Latin, 2006, pp. 29-55).

[98] Como ilustrou a questão de ato administrativo revogando tratado, em relação à antiga convenção em matéria de bitributação entre Brasil e Portugal, até a substituição desta por nova Convenção (a respeito, v. ref. P. B. CASELLA, *Direito internacional tributário brasileiro : convenções de bitributação* São Paulo : Quartier Latin, 2ª ed., rev. e atualizada, 2005).

[99] Como aliás expressamente lecionei na ESAF – a Escola Superior de Administração Fazendária, em Brasília, para representantes da quase totalidade das representações regionais da Secretaria da Receita Federal, em cursos de pós-graduação.

O país muitas vezes se faz muito menos presente e atuante do que poderia ser na ordem internacional – isto deve ser visto e entendido não como ataque, mas como lição a ser levada em conta: quantas vezes, em quantos assuntos pauta-se o Brasil pela participação em negociações e assinaturas de vários tratados, que depois passam muitas vezes anos a fio esperando para ser ratificados – parece não haver pressão específica, em relação aos tratados, para serem estes postos em vigor na ordem interna.[100] Até certo ponto poderia ser alegada a questão do tamanho e da importância estratégica, que imporiam limites à ação: sim, até certo ponto pode ser isto alegado, contudo, muito existe e se pode fazer com o que já existe disponível e possível de ser cuidado.

A ser evitado também o oportunismo ou privilegiar os interesses de momento, que podem interferir ou comprometer posições de princípio – risco sempre existente e sempre renovado, em relação ao qual se terá de assegurar controle, verdadeiro "controle de qualidade" mediante consulta à sociedade civil e outros meios institucionais adequados, sejam formais ou informais. Relações internacionais são desempenhadas pelos profissionais das relações exteriores – os diplomatas – mas não constituem somente questão de governo: dizem respeito aos interesses nacionais, e tais concernem, igualmente, a sociedade civil, como um todo.

Especificamente em relação ao direito internacional pode e deve o Brasil ampliar o leque de diálogo, de fundamentação e de análise internacional, com participação entre governo (diplomatas) e profissionais do direito internacional. Diálogo construtivo e aberto pode contribuir para contrabalançar interesses de momento, que podem interferir ou comprometer posições de princípio, e defesa do interesse nacional, na sua acepção mais ampla. Pode também ser sanada a falta de profissionais, sempre apontada como razão para a limitação da presença nacional nos foros internacionais.

Exemplo pode ser útil para mostrar o quadro. Como se deu, em relação à China[101], em primeiro momento, em visita de chefe de estado brasileiro à

[100] Comentou certa vez o então chefe da DAI- Divisão de Atos Internacionais do MRE, quando de conferência do então presidente Fernando Henrique CARDOSO no Colégio da Europa, em Bruges, em 1995.

[101] Na relação bilateral Brasil-China, os compromissos assumidos em 2004, i.a. : (i) a ocupação do Tibet pela China, como questão interna, o que nos impedirá, doravante, de qualquer manifestação oficial contra a aniquilação de país, que tinha história, tradição e identidade étnica própria, (ii) igualmente em relação a Taiwan, no sentido de que esta seja parte da China, e a esta possa ser reintegrada, como questão interna, sobre a qual o Brasil fica privado do direito de manifestar-se em sentido contrário, (iii) que seja a China economia de mercado – seria cômico se

China no ano de 2004[102] e, viu-se, novamente, por ocasião da nova visita de chefe de estado brasileiro à China, em 2009[103].

Entre a "guerra comercial" e a "integração mundial pelo comércio" paradoxalmente não temos uma em lugar da outra, mas as duas simultaneamente. Vivemos, ao mesmo tempo, a "guerra comercial" e a "integração mundial pelo comércio", e isso não somente em escala mundial, como também em espaços regionais integrados[104].

O mesmo se dá em escala mundial, com todas as frentes de batalha comerciais entre os países, combinando temas da antiga "alta" política dos estados (mais voltada para temas de caráter militar e estratégico) e temas candentes da dita "baixa" política, mais focada em temas de natureza comercial e estabilidade e conversibilidade de moedas, acesso a fontes de suprimento de energia e estabilidade de fornecimento destes, mesmo ao preço de varrer do mapa países formalmente soberanos e independentes, quando isso se põe no caminho do mais forte, que vem invocar "razões de estado" de segurança e proteção contra o "terrorismo internacional", que pareceriam ser os novos avatares da política maniqueísta dos tempos da guerra fria, onde estavam o bem e o mal de um lado e de outro dos blocos político-ideológicos, transpostos para contexto no qual essas divisões são ainda mais fluidas e dificilmente sustentáveis.

---

não fosse trágico – e, pelo que já pagamos o preço, em várias frentes comerciais. Tudo isso se deu ao preço de acordos comerciais em relação aos quais logo a seguir viu o Brasil como foram aplicados: embarques sucessivos de soja devolvidos, alegando-se estarem estes contaminados. Em verdade, seriam tais medidas apenas meios de pressão, em decorrência de variação de preço da soja, no mercado internacional, pois teria havido compra desta na alta e a devolução se fazia quando estavam mais baixas as cotações do produto no mercado internacional, como expediente para tentar alcançar renegociação dos contratos em curso.

[102] Estaria ilustrada na ação açodada e criticável em relação à, em nome de acordos comerciais almejados, acarretando a aceitação pelo Brasil de assinar embaixo e concordar com coisas desproporcionalmente graves em termos de direito internacional, ao preço de expectativa de apoio que se mostrou destituída de fundamento, à pretensão brasileira do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Logo a seguir mostrou-se pouco seguro o apoio chinês à pretensão brasileira, por estarmos em iniciativa conjunta com Japão, em relação ao qual a China firmemente se opõe possam estes ter assento permanente no CS da ONU.

[103] A respeito, v. P. B. CASELLA, *Brasil, China e os países da CPLP : uma proposta de cooperação no mundo pós-moderno* (in *Relações China-Brasil*, coord. WEI DAN, Macau: Universidade de Macau, edição bilíngue, 2009, no prelo).

[104] A "guerra das geladeiras" entre Argentina e Brasil (em 2004), seria exemplo disso, infelizmente multiplicado, dentre várias demonstrações de descompasso entre os parceiros do MERCOSUL, que comprometem o futuro desse bloco regional, pela falta de consolidação de sua agenda interna e impacto negativo sobre a sua agenda externa, como vem sendo reforçado em 2005.

Parece haver quem acredite em tal estilo de discurso, ou ao menos o repúdio a esse estilo não se fez todavia suficientemente amplo para que sejam rejeitados, em sua formulação, e solene afirmação e constante repetição. Ainda se encontra como moeda corrente e a moeda podre sempre afasta de circulação a boa moeda.

O dilema maior do nosso tempo seria o fato de que a assim dita "baixa política", onde se leia, o comércio, tomou o lugar da antes dita "alta política", onde se liam, antes, as questões ditas "de estado", e da soberania deste, em suas mais variadas emanações, mas conservando o discurso da antiga política de estado. Revestem-se de motivos "nobres" ou "de estado" as questões de puro comércio e vai-se à guerra, como antes, mas hoje por interesses comerciais, mal disfarçando quais sejam os motivos.

Os motores podem ser semelhantes, mas antes, a boa educação exigia que não se falasse de dinheiro ao menos enquanto se estava à mesa. Hoje pode ser este o tema central das conversações (nas mesas das famílias como dos estados).

O precedente histórico mais grave deveria ser lição para ser meditada e aprendida como algo a ser evitado a qualquer custo pelas gerações seguintes: em ocasião na qual o revanchismo dos vencedores de uma guerra impôs pesadas compensações de guerra ao vencido da anterior, foi se não a causa maior, uma das causas centrais da seguinte. Não deve ser esquecida a sombria lição: das esperadas compensações de guerra, que deveria pagar a Alemanha, após o final da primeira guerra, nos termos da negociação da paz, no tratado de Versalhes[105], foi impulsionadora da inflação interna e descalabro da República de Weimar, que prepararia o caminho para a ascensão e tomada de poder pelo fanatismo nazista do Terceiro Reich, que levou à segunda guerra, em 1939-1945.

Assim, aprendamos que o comércio não deve ser campo no qual se faça a condenação do inimigo ao "fogo do inferno": não chame o fogo do inferno sobre os seus inimigos de ontem, pois a vítima seguinte pode ser você. A França pagou caro por esse aprendizado. Até hoje o país tem a mágoa interna não purgada do índice mais alto de colaboracionismo com a ocupação nazista em relação a países como a Bélgica, a Dinamarca ou os Países Baixos. Esse fantasma continua presente e faz sempre novas e incômodas aparições.

[105] Remeto, novamente, ao estudo introdutório, bem como o texto integral do tratado, com especificação de todas as prestações monetárias e em espécie a que deveria submeter-se a Alemanha, em P. B. CASELLA, *Tratado de Versalhes na história do direito internacional* (São Paulo: Quartier Latin, 2007).

A lição a ser tirada seria no sentido de que comércio deve ser mantido na esfera dos interesses e da atuação do comércio[106]. Isso certamente vale para o Brasil.

A mesma lição de que comércio deve ser mantido na esfera dos interesses e da atuação do comércio se torna ainda mais tenebrosa quando se trata de país que detém considerável poderio econômico e militar e faz uso destes quando os acordos de comércio não conseguem abrir as portas para determinado país. Desde o final da primeira guerra mundial os Estados Unidos tentavam controlar fatia do petróleo e comércio do Iraque e não o tendo conseguido antes, vieram fazer guerra armada, ocupação e derrocada de regime, que com todos os defeitos que tinha, mantinha operando o país, que ora se encontra no caos e a beira do esfacelamento, depois de seis anos consecutivos de economicamente custosa e militarmente desastrosa ocupação.

O componente mais perigoso seria contudo de que se faça a confusão entre o comércio, que deve ser mantido na esfera dos interesses e da atuação do comércio, e este se vê alçado à condição de ver invocado o nome de deus em relação a tudo o que se quer proteger, para os interesses comerciais. Se já é perigosamente arriscado invocar os interesses de estado em relação aos interesses de comércio isso se faz ainda mais explosivo se formos invocar o nome divino, para justificar os interesses do ouro. Isso é blasfêmia. Mas acontece e muito.

A percepção pelo Brasil da sua efetiva dimensão internacional e sua capacidade de negociação deve servir para dar rumo mais consentâneo com sua importância relativa no mundo. Comercialmente ator global (*global player*) e politicamente "potência média", segundo o discurso oficial, até algum tempo consignava. Ultimamente se tem evitado tais caracterizações?

A avaliação da inserção internacional do país deve ser buscada sem veleidades de exercer liderança regional, que pouco e malgrado reconhecem ao Brasil, os seus vizinhos latino-americanos[107]. Pode o Brasil ser líder regional

[106] Para evitar açodamento, em âmbito internacional, como mostra a ação em relação à China e o "custo" altíssimo das concessões feitas em nome de interesses de comércio, que se viram desatendidos, e apoio político, cuja consistência se vai ter de aferir se e quanto poderia ter de sólido.

[107] A respeito, P. B. CASELLA, *Repensar a integração regional* e o conjunto das contribuições no Seminário internacional *Integração na América do Sul*, org. Emb. Jerônimo MOSCARDO e Carlos Henrique CARDIM (Rio de Janeiro: Palácio do Itamaraty, 23 de julho de 2009). V. tb. Leonardo de Almeida Carneiro ENGE, *A convergência macroeconômica Brasil-Argentina: regimes alternativos e fragilidade externa* (Brasília: FUNAG- Coleção Rio Branco, 2004).

na medida em que com isso concorram Argentina, Venezuela e os demais países da América do Sul: não é o que se tem visto.

Boris FAUSTO (1996)[108] aponta quanto na Argentina, em seguida à proclamação da República, no Brasil, em 1889, verificou-se onda de entusiasmo pelo Brasil. Tal situação, contudo, logo se modificou, como consequência da política diplomática levada adiante pelo Barão do Rio Branco. Entre 1902 e 1912 buscou-se, prioritariamente, alinhamento com os Estados Unidos, que garantisse ao Brasil sua condição de primeira potência sulamericana. Em razão disso, Argentina e Brasil encetam aberta competição, que se estende às esferas tanto comercial quanto militar[109].

Alimentar quimeras acaba por ser contraproducente, em relação à avaliação realista da política de conquistar espaços políticos ou econômicos e outros[110]. Essa atuação deve ser feita, mediante a confiabilidade e a perseverança, não como anseio desmesurado de potência, no sentido nietzscheano do termo[111].

---

[108] Boris FAUSTO, *História do Brasil* (São Paulo: EDUSP, 1996).

[109] B. FAUSTO (op. cit., 1996, p. 248). Patricia ARTUNDO em seu livro sobre *Mario de Andrade e a Argentina: um país e sua produção cultural como espaço de reflexão* (trad. Gênese ANDRADE, São Paulo: EDUSP, 2004, p. 22) a respeito das relações do principal modernista brasileiro com a literatura e as artes plásticas do país vizinho, comenta, a respeito de recortes de artigos de jornal de 1909-1910, colacionados por Mario de ANDRADE sob a rubrica *A batalha das notas*: "na mesma página de seu álbum, [...] Mario conservou outro, extraído do *Jornal do Brasil*, o qual informava sobre as ações de alguns grupos de argentinos 'exaltados' que se mobilizavam nas localidades de Monte Caseros e Paso de los Libres, fazendo manifestações diante dos consulados brasileiros, arrastando sua bandeira e arrancando seus escudos. Como represália, haviam ocorrido fatos similares do outro lado da fronteira, em São Borja." / "A presença desses artigos em *A batalha das notas* assinala o interesse precoce de MA pela Argentina, mas, ao mesmo tempo, fala de mensagens contraditórias entre si. . Por um lado, a imagem da grande nação sulamericana que, com seus grandes festejos do centenário da independência, mostrava ao mundo todos os progressos alcançados. Por outro, a que punha em evidência os conflitos subjacentes, entre ambos os países que, por outra parte, excediam aqueles localizados nos postos de fronteira."

[110] Construir castelos no ar não custa nada, mas a derrocada destes costuma ser muito dolorosa – escreveu certo romancista francês.

[111] Na medida em que a expressão de Friedrich NIETZSCHE, "Wille zur Macht" se traduza como *vontade de potência* estaremos em campo das possibilidades latentes, mas mutuamente aceitáveis, em termos relacionais. Mudam, substancialmente, seu alcance e sentido a partir do momento em que como *vontade de poder* seja traduzido, interpretado e aplicado. Esse foi o problema das traduções e interpretações dos escritos de Friedrich NIETZSCHE, sobretudo dos escritos da década de 1880, deixados como fragmentos não sistematizados pelo autor. Para enfoque direto do material, ref. a edição de Karl SCHLECHTA Friedrich *NIETZSCHE Werke IV (esp. Aus dem Nachlass der Achtzigerjahre,* Frankfurt : Ullstein, Nachdruck der 6. durchgesehene

Para o Brasil deveria ser a tônica para pautar a condução da política externa: firme alinhamento pelas normas de direito internacional, em defesa da soberania e dos interesses nacionais, com ênfase nos mecanismos multilaterais de ação[112]. Nessa vertente pode o país consolidar de modo válido e eficiente a sua atuação internacional[113].

Auflage 1969, reimpr. 1977, vol IV, pp. 7-926). Para edição 'interpretada' v. Walter KAUFMANN, transformando Friedrich NIETZSCHE *The will to power* (a new translation by Walter KAUFMANN & R. J. HOLLINGDALE, edited, with commentary by Walter KAUFMANN, New York : Random House / Vintage, © 1967, reprinted 1968), ou em vernáculo NIETZSCHE *Fragmentos do espólio* **(***julho de 1882 a inverno de 1883/1884* (seleção, trad. e prefácio de Flávio R. KOTHE, Brasília : UnB, 2004). Da vasta bibliografia a respeito do controvertido pensador, lembraria especificamente : Karl JASPERS, *Nietzsche : introduction à sa philosophie* (trad. de l'allemand par Henri NIEL, lettre-préface de Jean WAHL, Paris : Gallimard / un tel, 1978, do original *Nietzsche : Einführung in das Verständnis seines Philosophierens*, Berlin : De Gruyter, © 1950); Carlos Vaz FERREIRA, *Tres filósofos de la vida : NIETZSCHE, JAMES, UNAMUNO* (con una carta de Alberto EINSTEIN, prólogo de Francisco ROMEIRO; Buenos Aires : Losada, 1965); Daniel HALÉVY, *NIETZSCHE : uma biografia* (trad. Roberto Cortes de LACERDA e Waltensir DUTRA, Rio : Campus, 1989); Henri LEFEBVRE, *HEGEL – MARX – NIETZSCHE* **:** *ou le royaume des ombres* (Tournai : Casterman, 2e. éd., 1975); Angèle KREMER-MARIETTI, *L'homme et ses labyrinthes* **:** *essai sur Friedrich NIETZSCHE* (Paris : Union Générale d'Éditions, 1972); Frederik COPLESTON, *NIETZSCHE : filósofo da cultura* (trad. do inglês por Eduardo PINHEIRO, Porto : Tavares Martins, 1972); Lou ANDREAS-SALOMÉ, *NIETZSCHE em suas obras* (trad. José Carlos Martins BARBOSA, São Paulo : Brasiliense, 1ª ed., 1992, do original *Friedrich NIETZSCHE in seinen Werken* © 1983); Roger HOLLINRAKE, *NIETZSCHE – WAGNER : a filosofia do pessimismo* (trad. Álvaro CABRAL, Rio : Jorge Zahar, 1986, do original *Nietzsche, Wagner and the philosophy of pessimism* © 1982).

[112] Lição de instância como a Organização Mundial do Comércio.

[113] O engajamento em obter a cadeira permanente com direito a veto no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, que tem pautado a atuação internacional do Brasil, deveria ser acompanhado de exercício de memória no âmbito multilateral, para não se esquecerem as lições possíveis a partir do revés sofrido pelo Brasil, na chamada "crise de 1926", na Liga das Nações, onde depois de ter sido preterido pela Alemanha, para compor Conselho da Organização, restou-nos a retirada desta, que somente não teve conseqüências ainda mais graves e negativas para o país, em razão do advento da guerra de 1939-1945, na qual soçobrou a Liga. Deveria ser meditado o precedente, antes de encetar o Brasil nova tentativa equivalente? Parece-me difícil acompanhar a avaliação positiva do incidente feita por Braz BARACUHY, *Vencer ao perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)* (Brasília: FUNAG- Coleção Rio Branco, 2005) no sentido de que esta teria sido a afirmação do multilateralismo e a reafirmação do princípio da igualdade jurídica dos estados, encetada quando da Segunda conferência da paz, da Haia, de 1907. É uma interpretação possível. Mas não costuma ser assim avaliada pela doutrina estrangeira. Ver, por exemplo, Martin WIGHT, *Política de poder* (do original *Power politics*, © 1978, trad. Carlos Sérgio DUARTE, Brasília: Ed UnB, 1985, Col. Pensamento político, vol. 67, esp. pp. 33-34) "Essa querela indigna terminou com a renúncia do Brasil à Liga, com o afastamento da Espanha dos trabalhos da Liga, e com a pacificação da Polônia pela criação de assentos quase permanentes no Conselho, dos quais ela ocupou o primeiro".

O fortalecimento do multilateralismo, com revisão dos mecanismos operacionais deste, e o engajamento em favor da aplicação das normas de direito internacional são caminhos para o Brasil se fazer presente internacionalmente, de modo consentâneo com a tradição nacional de observância do direito internacional e de busca da solução pacífica de controvérsias, na defesa de seus interesses, de modo viável. As normas multilaterais, sendo estas materialmente justas, multilateralmente interpretadas e aplicadas, podem ser caminho para nortear a atuação internacional do Brasil.

A confusão de esferas de atuação mostra quanto isso é difícil de ser determinado, compartimentado e tratado nas suas respectivas esferas de competência e especialização. Os riscos, decorrentes da mistura de esferas de interesses e competências, são explosivos para o funcionamento do sistema normativo internacional, como um todo, e a construção deste é realização que não pode ser jogada fora.

É preciso aperfeiçoar o sistema, acrescendo áreas de ação, acrescendo outros estados em relação aos que todavia se encontrem fora do sistema, acrescentando mecanismos operacionais adequados, para permitir que possa funcionar de modo sempre mais adequado, pois será sempre humanamente finito e falível, mas qualquer sistema multilateral que seja multilateralmente adotado e operado será melhor e mais adequado que regras unilateralmente impostas por qualquer dos participantes do sistema.

Passados sessenta e quatro anos da ONU, desde 1945, e quatorze da OMC, desde 1995, temos ao mesmo tempo a "guerra comercial" e indícios da "integração mundial pelo comércio" [114]. Ambos os movimentos são perceptíveis: a Europa que se integra em torno do mercado comum é o exemplo maior dessa possibilidade e desse processo[115], não obstante os revezes sofridos pelo fracassado tratado de Constituição da Europa, em 2004, e os percalços ainda enfrentados pelo tratado de Lisboa, de 2007[116]. O sistema europeu mostra a

[114] A reflexão em torno dos temas da "guerra comercial" e da "integração mundial pelo comércio" continua presente e premente, dez anos depois do término da rodada Uruguai, da Ata Final de Marraqueche e da entrada em vigor do tratado da OMC. O aumento da participação nesta e dos volumes de comércio mundial mostram a importância e a necessidade do tema.

[115] A respeito, remeteria a P. B. CASELLA, *Ampliação da União Europeia : a Europa central se integra* (in *O novo direito internacional : estudos em homenagem a Erik JAYME* org. Claudia Lima MARQUES e Nadia de ARAUJO, Rio : Renovar, 2005, pp. 723-743).

[116] P. B. CASELLA, *Dimensão constitucional da integração: entre mito e operacionalidade* (no volume de *Estudos jurídicos em homenagem a Paulo PITTA E CUNHA*, organizados por Elizabeth ACCIOLY, Lisboa, 2009, no prelo).

solidez e a durabilidade de processo impulsionado pelo comércio (ao lado de interesses políticos comuns e alguns princípios que se quer fazer sejam na verdade compartilhados), para superar, em duração e em consolidação de perspectivas institucionais, para o futuro. A construção pacífica pode ser feita em modelo institucional, estipulado por meio de tratados, entre estados, com a criação de instituições, de caráter supranacional. Foi esta mais eficiente e mais durável, em relação a tentativas anteriores de construção de hegemonia de caráter militar e político, que, felizmente, fragorosamente fracassaram.

Ao tentar construir mercado "comum" onde todos possam ganhar, com todos os ajustes e constantes controles de funcionamento e lógica do sistema – e esta é a tônica da história Europeia dos últimos sessenta anos – foi possível encontrar lição para ser usada em outros quadrantes: o comércio não pode ser imposto sob forma hegemônica como se se tratasse de operação militar. Comércio se constrói, na medida em que haja mínimo de interesses reciprocamente adotados e defendidos.

Tem de haver grau mínimo de equilíbrio e de bilateralidade, para que ocorra a viabilidade da continuidade do sistema de comércio. Em matéria de contratos é princípio básico o caráter sinalagmático destes: ou seja, deve haver equilíbrio nas e das prestações recíprocas, sob pena de inviabilizar a continuidade da relação ainda que tenha sido esta formalmente acordada. Não se sustentará por falta de substância e conteúdo. Por isso se vê simultaneamente ocorrer a "guerra comercial" e a "integração mundial pelo comércio" – os dois podem estar em constante interação, em busca de construção de patamar de equilíbrio e operacionalidade do sistema. Mas esse sistema tem de ser multilateral. Tem de ser multilateralmente criado e posto em operação.

O paralelo é cabível, e pode ser projetado, para contexto mais amplo, no direito internacional geral, em seu sentido e alcance de lição a se tirar da "guerra comercial" e da "integração mundial pelo comércio". Quinze anos após a Ata final de Marraqueche, o impasse atualmente vivido nas novas negociações comerciais multilaterais: novos acordos, e o estado da negociação destes.

Seja em âmbito mundial, na busca de seu alcance mais amplo, seja em contextos regionais, como mostram fracassados projetos, desde a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)[117], ou do todavia possível e ainda

[117] Dentre outros, recentes, remeteria a *Quem tem medo da ALCA? desafios e perspectivas para o Brasil* (coord. Paulo B. CASELLA e Rodrigo Elian SANCHEZ, prefácio João Grandino RODAS, Belo Horizonte : Del Rey, 2005), reuniu contribuições de vinte autores a respeito da questão.

necessário acordo, entre União Europeia e MERCOSUL: os dois lados têm interesse, os dois lados teriam mesmo a necessidade de algo nessa linha, mas o diálogo não teve resultados, na medida em que cada lado se pautou pela lógica de ficar surdo aos apelos do outro[118]. A retomada deste, desde 2005, trouxe dificuldades adicionais, decorrentes do contexto mundial modificado pela crise financeira de 2008, pelo contexto interno europeu ampliado, com mudança da ótica de suas prioridades, estruturais e conjunturais, bem como pela mudança do contexto político internacional mais amplo, no qual o diálogo União Europeia – MERCOSUL possa ser situado.

O enfoque das Nações Unidas e da atuação desta, enquanto fonte do direito internacional, não pode ser dissociado do processo de criação de normas, no seio desta e pela própria organização. O estudo do processo normativo e do papel das organizações internacionais deve buscar a captação do fenômeno, em sua dimensão mais ampla, refletindo a institucionalização das relações internacionais combinada com a análise do processo normativo interno na organização, em seus inevitáveis reflexos como fontes de direito internacional.

Mais do que atentar, em enfoque excessivamente tecnicista, advertia Hans Kelsen, no seu monumental estudo sobre o direito da ONU,[119] para determinada organização ou específica função da mesma, trata-se de visualizar o conjunto, com suas indissociáveis conotações jurídicas e políticas, visto

[118] Fracassados dez anos de negociações (1995 a 2004), resta esperar que a nova rodada (instaurada em 2005), não seja ainda mais dura, em razão da passagem da Europa dos (antigos) quinze para os atuais vinte e sete Estados. Nesta, os novos integrantes são prioridade interna, e a interação comercial com terceiros torna-se menos atraente. Ante o desafio de integrar os novos membros, a negociação de vantagens comerciais com terceiros Estados, fora da Europa integrada, mudou no contexto da Europa. Mudou, e permanecerá diverso, o contexto, internamente, até que se complete a 'absorção' dos doze 'novos', trazendo-os a patamar equivalente de nível econômico e funcionamento de todas as estruturas legais e institucionais, alinhadas pelo parâmetro comunitário. Mudou e permanecerá diverso o contexto, externamente, como reflexo das mutações internas e da necessidade dessa adoção de patamar único europeu para o funcionamento do conjunto. A respeito, visando evitar estender as referências, lembraria P. B. CASELLA, *MERCOSUL entre União Europeia e ALCA : opção ou sobrevivência na selva ?* (in *Quem tem medo da ALCA ?, op. cit.,* 2005, pp. 87-128), bem como P. B. CASELLA, *Ampliação da União Europeia : a Europa central se integra* (in *O novo direito internacional: estudos em homenagem ao prof. Erik Jayme*, org. Claudia L. MARQUES e Nadia de ARAUJO, Rio: Renovar, 2005, pp. 723-743).

[119] Hans KELSEN, *The Law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems* (New York: F. A. Praeger Inc., 1st. publ. 1950, reprinted, 1951).

que a divisão entre o "político" e o "jurídico" somente pode ser entendida se se colocar o dado jurídico em sentido estritamente técnico.

Diante desse pano de fundo colocado pela evolução das organizações internacionais nas últimas décadas, sejam estas de vocação universal, como a Organização das Nações Unidas, na linha de sua predecessora, a Liga das Nações, ou organizações regionais ou sub-regionais, com os fins mais diversos, com peculiar interesse como estruturas legais e institucionais para as empreitadas de integração econômica, pode-se situar o fenômeno em contexto mais amplo, além das necessidades internas de regulação entre os países que integram o sistema atualmente vigente, para projetar em relação ao futuro e a modelos mais abrangentes do fenômeno de regulação da vida internacional pelo direito.

Mais do que insistir sobre as particularidades, pode-se destacar sentido geral, apontava G. E. do Nascimento e Silva (1990)[120], a necessidade de buscar os problemas comuns, as normas e os regulamentos acolhidos por todas as organizações internacionais, indicando as eventuais exceções à regra geral, quando estas existirem, na medida em que "os problemas vinculados às organizações internacionais muito evoluíram desde 1945, quando a Carta das Nações Unidas foi subscrita em San Francisco", "muitos dos dispositivos tidos como importantes não mais se justificam", "muitas das 'entidades especializadas' já existiam, mas a grande maioria foi criada posteriormente para tratar dos 'assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos' (artigo 61 da Carta), constituindo o que se convencionou denominar a 'família das Nações Unidas'".

Nesse meio tempo a *Carta*, ao menos formalmente, continuou inalterada, exceto no tocante à composição do Conselho de Segurança e do Comitê Econômico e Social, o ECOSOC. Passa a vida da Organização a ser regida pela *living charter*, como a denomina a doutrina de língua inglesa, designando a prática, que se agrega ao texto escrito, para reger a vida e atuação da Organização. O fenômeno ocorrido com a ONU teve seus reflexos na estrutura e no funcionamento da maioria das grandes agências especializadas.

Verifica-se que as organizações internacionais, enquanto estruturas institucionais, bem como os respectivos regimentos internos se assemelham.

[120] G.E do NASCIMENTO E SILVA, no prefácio à primeira edição do livro de A.A. CANÇADO TRINDADE. *Direito das Organizações Internacionais* (1ª ed., 1990; 3ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003).

De modo geral, todas se alinham pelo mesmo padrão, coincidindo em sua estrutura, onde existe Assembleia, que é o órgão mais importante, e se reúne na maioria dos casos anualmente – ou excepcionalmente, no caso da UNESCO, a cada dois anos; em segundo lugar, temos o órgão executivo, geralmente denominado de Conselho – ou, com perfil equivalente, ainda que adotando outras denominações, como no caso do *Board of Governors*, da Agência Internacional de Energia Atômica – cujas reuniões são mais frequentes – e que pode se reunir em caráter extraordinário em caso de necessidade, cabendo a este a apreciação de todos os problemas que dizem respeito à organização; a Administração é entregue ao Secretariado, chefiado por Diretor-Geral ou Secretário-Geral, que tem sob suas ordens funcionários distribuídos em departamentos (artigo 101 da Carta); verificando-se, ainda, a existência de Comissão, encarregada do objetivo principal da Organização, e de outros órgãos acessórios, cuja composição e atribuições podem variar conforme o caso.

Os regimentos internos, ou *rules of procedure*, das organizações internacionais são quase todos idênticos. São baseados no regimento interno da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Outro dado comum, em todas as organizações – e, também, nas conferências internacionais – é a tendência atual de evitar o voto, e buscar soluções mediante consenso. A adoção do consenso nasceu da necessidade, reconhecida pelos membros das organizações, ou participantes em conferências, em alcançar soluções aceitáveis para todos[121].

Em lugar de ficarmos paralisados diante da multiplicidade de protagonistas, em que mesmo a Organização de vocação universal, a ONU, desdobra-se em agências especializadas, enquanto proliferam as organizações regionais, caberá situar o fenômeno global das organizações internacionais, como aspecto da institucionalização das relações internacionais. A instauração da assim chamada "diplomacia parlamentar" institucionalizou o multilateralismo, como dado marcante do atual sistema institucional e normativo internacional.

Em suas linhas mestras, colocam o conjunto, delimitam características essenciais, a partir das quais fica simplificado o processo de exame dos casos concretos. A amplitude da matéria torna indispensável estrita delimitação do

[121] G.E do NASCIMENTO E SILVA (prefácio cit., 1990); Benedetto CONFORTI, *Le rôle de l'accord dans le système des Nations Unies* (RCADI, 1974, t. 142, p. 203-288; em versão anterior, em italiano, *La fuzione dell'acordo nel sistema delle Nazione Unite., 1968*)

enfoque, cabendo considerar, além dos dados fundamentais, justamente o papel das organizações internacionais no processo normativo internacional[122].

As organizações internacionais, mais do que definição fornecida por norma internacional, para situar a noção e a experiência concreta destas, devem ser invocadas outras fontes: a prática e a jurisprudência internacional. Cabe aplicar a jurisprudência internacional[123] no qual se consagra a formulação no sentido de serem as organizações internacionais, conforme a construção pretoriana, "instituições internacionais criadas por tratado e regidas por normas de direito internacional. São dotadas de personalidade jurídica internacional para desempenhar as funções a estas atribuídas, e nessa medida são sujeitos de direito internacional".

Dentre definições dadas pela doutrina, algumas se tornaram clássicas, na linha de Angelo SERENI, Paul REUTER, Celso MELLO e outros[124], onde se pode caracterizar organização internacional como "associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional, disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em ente estável, dotado de ordenamento interno próprio, atuando através de órgãos e agências especializadas, por meio dos quais exerce os poderes que lhe foram conferidos, na realização dos fins comuns estipulados por seus membros".

A desvantagem da extensão é compensada pelo fato da definição conter os elementos necessários, enunciando as principais características das organizações internacionais, a partir das quais se pode fazer análise. Enquanto associação voluntária de sujeitos de direito internacional, abrangem, normalmente, apenas os estados, ressalvada a categoria de "membro associado" – que ocorre tanto no caso da ONU como da União Europeia,

[123] Como coloca o Parecer Consultivo da CIJ a respeito de danos sofridos a serviço das Nações Unidas (1949). Ainda que se reportando a circunstâncias específicas e sendo, ao menos teoricamente, aplicável somente à Organização das Nações Unidas e ao caso concreto que ensejou o Parecer, pode ser utilizada como ferramenta de trabalho e ponto de partida para a análise dos elementos constitutivos das organizações internacionais.

[124] Hersch LAUTERPACHT, *The development of the Law of International Organization by the decisions of International Tribunals* (RCADI, 1976, t. 152, p. 377-478); R. MÔNACO, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales* (RCADI, 1977, t. 156, p. 79-226), Paul REUTER e Jean COMBACAU, *Institutions et relations internationales* (Paris : PUF, 1980); Angelo P. SERENI, *International economic institutions and the municipal law of States* (RCADI, 1959, t. 96, p. 129-239); Celso D. A. MELLO, *Curso de Direito Internacional Público* (Rio : Renovar, 15ª ed., 2004, v. I, cap. XXIV, "introdução ao estudo das organizações internacionais", pp. 601, ss): "realidade da sociedade internacional, não possuem definição fornecidas por norma internacional".

para designar condição particular em relação à situação normal. O fato de ser constituída por ato internacional, tratado ou convenção, não se limita aos estados signatários do mesmo, facultada a adesão de terceiros Estados.

O tratado constitutivo de uma organização internacional adquire o caráter de norma "constitucional" da organização, à qual as demais devem subordinar-se[125]. Por isso, Riccardo MONACO falava a respeito do "caráter constitucional dos atos institutivos das Organizações Internacionais" (1974) disciplinada nas relações entre as partes, por normas de direito internacional.

Na medida em que o direito internacional rege tanto a instituição da organização, como sua atuação; caracteriza-se ente estável, dotado de personalidade jurídica, de direito internacional, distinta daquela de seus membros. Tal aspecto, foi objeto de controvérsia, nos primeiros anos da atuação da Sociedade das Nações, até ter-se alcançado reconhecimento da personalidade jurídica desta, em *modus vivendi*, concluído em 1926.

A ONU[126] é ente internacional, dotado de ordenamento interno próprio – de modo semelhante às pessoas jurídicas de direito interno. A existência de seu estatuto interno foi objeto de consagração jurisprudencial no Parecer da Corte Internacional de Justiça sobre os *efeitos das decisões do Tribunal Administrativo das Nações Unidas* (1954) e no Parecer sobre as *decisões do Tribunal Administrativo da OIT* (1956).

As organizações internacionais atuam por meio de órgãos e agências especializadas. Pode variar a estrutura das organizações internacionais, conforme as suas finalidades, mas alinham-se pelos mesmos moldes (Assembleia, Conselho, Secretaria Geral, Comissão), que exercem os poderes, conferidos pelo tratado constitutivo, ressalvada a aceitação jurisprudencial e doutrinária de poderes implícitos, que objetivem empreender ação adequada à consecução dos fins da organização[127].

---

[125] V. M. RANGEL, *Do conflito entre a Carta das Nações Unidas e os demais acordos internacionais* (São Paulo : tese de livre-docência, 1954), Riccardo MONACO, *Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'Organisations Internationales* (in *La communauté internationale* **:** Mélanges offerts à Charles ROUSSEAU, Paris : Pédone, 1974, p. 153 ss.).

[126] Conforme expresso nos termos do Parecer da CIJ de 1949.

[127] A teoria dos *implied powers*, originalmente elaborada pela Corte Suprema dos EUA, foi aplicada pela CIJ, para justificar a criação do Tribunal Administrativo da ONU, tendo sido formulada como "teoria dos poderes inerentes" no Parecer da CIJ sobre certas despesas da ONU (1962); tudo isso em vista da realização dos fins comuns estipulados por seus membros, o reconhecimento da personalidade jurídica internacional e o âmbito de atuação da organização ficam condicionados à consecução dos fins a que se destina.

Partindo da noção colocada, pode-se detectar a evolução histórica do fenômeno das organizações internacionais, com nitidez crescente. Renunciando a traçar paralelos com imperfeitas precursoras da Antiguidade – tais como as Confederações de Delfos e Delos ou a *Pax Romana* – deve-se avançar até a Idade Moderna, com os Tratados de 1648, selando a Paz de Vestfália[128], em que se cristaliza a aplicação dos conceitos de estado moderno, do princípio da vigência territorial da lei e a ideia de ordenação internacional visando proteger a paz. Esse propósito perdura, ao menos enquanto ideal, não obstante os reveses da História e renova-se, ainda nas Conferências de paz da Haia, em 1899 e 1907, como na Organização das Nações Unidas[129].

O aumento substancial do número e da importância das organizações internacionais, a partir de 1945, reflete o reconhecimento crescente por parte dos governos, das implicações internacionais dos problemas políticos, econômicos e sociais enfrentados, bem como da necessidade da cooperação internacional, para a solução de tais problemas. Apesar dos problemas operacionais, todavia enfrentados, o fenômeno de institucionalização das relações internacionais se mostra irreversível.

A percepção da necessidade de cooperação entre estados, mediante a institucionalização de mecanismos de cooperação, ou, mesmo de integração, em alguns casos específicos, suscita questionamento a respeito da relação entre tais necessidades e seus mecanismos e a soberania do estado, vista sob

[128] Jacques DROZ, *Histoire diplomatique de 1648 a 1919* (Paris : Dalloz, 3. ed., 1978); Antony BLACK, *Political thought in Europe 1250-1450* (Cambridge : Univ. Press, 1992), frisando o papel desse período, para a consolidação de conceitos do mundo moderno, onde a soberania do Estado, a separação da Igreja e do Estado, a representação, a origem popular do governo e os modernos direitos de propriedade seriam somente algumas das idéias formuladas nesse tempo.
[129] Dentre os seus propósitos, conforme estipula já o artigo primeiro, no seu inc. 1º, da Carta da ONU. O processo de institucionalização das relações internacionais é encetado quando Conferências esporádicas passam a Conferências temporárias, adquirindo, subseqüentemente, certa regularidade através da atuação de Secretariado, até que as organizações internacionais venham a configurar vontade jurídica própria. Fenômeno histórico recente, as primeiras Organizações Internacionais Intergovernamentais datam da segunda metade do século passado, quando surgem, entre outras, a União Telegráfica Internacional (1865) e a União Postal Universal (1874). Matérias técnicas, aduaneiras e de navegação estão entre as primeiras a alcançar regulamentação institucional multilateral. A partir da I Guerra Mundial são criadas a Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho e outras organizações menores, enquanto a Organização das Nações Unidas bem como a maioria das organizações especializadas e regionais, atualmente existentes, somente surgem após a II Guerra Mundial.

prisma clássico e suas indispensáveis adaptações[130]. Exceto na medida em que se possa conciliar tal conceito jurídico circunscrevendo-o, na prática, em relação às suas necessidades operacionais, tal conflito seria insolúvel[131].

Trata-se de buscar o aprimoramento da organização jurídica internacional, através da conjugação dos movimentos paralelos de internacionalização do direito constitucional, ou mais amplamente do direito público, e da constitucionalização crescente ou tendência à institucionalização do direito internacional.

Na linha de análise de autores, com enfoques tão substancialmente diversificados quanto Hans Kelsen (1950) [132], Inis L. Claude (1964) e Wolfgang Friedmann (1964), Thomas Buergenthal e Harold G. Maier (1985) [133], Antonio Cassese (2005, 1985), Juan Antonio Carrillo Salcedo (1976, 1984), René-Jean Dupuy (1960, 1979) e Michel Flory (1974)[134], ou

[130] Georges ANDRASSY, *La souveraineté et la Société des Nations* (RCADI, 1937, t. 61, p. 637-762), Cezary BEREZOWSKI, *Les sujets non souverains du droit internacional* (RCADI, 1938, t. 65, p. 1-85), Charles ROUSSEAU, *L'indépendande de État dans l'ordre international* (RCADI, 1948, t. 73, p. 167-253), Boutros BOUTROS-GHALI, *Le principe d'égalité des États et les organisations internationales* (RCADI, 1960, t. 100, p. 1-73), Giuseppe SPERDUTI, *Le principe de souveraineté et le problème des rapports entre le droit international et le droit interne* (RCADI, 1976, t. 153, p. 319-410).

[131] Haroldo VALLADÃO, "Conflitos no espaço e normas de DIP, renúncia e devolução" (Rev. FADUSP, v. LXI, 1966, p. 227-256), cita A. Pillet, Principes (1903, n. 62 e 66): "à défaut d'une souveraineté supérieure... il ne peut évidemment appartenir qu'á l'État de tracer lui-même les limites de sa souveraineté et de la souveraineté d'autrui sur son territoire" e seria absurdo que Estado confiasse a outro "le soin d'indiquer où va sa propre souveraineté"; "le conflict est insoluble (H. LEWALD; RCADI, 29-532) parce que ce sont des conflits de souverainetés... chaque État étant indepent in n'y a pas de raison pour que l'une s'incline devant l'autre (NIBOYET, Manuel, p. 407)." A respeito do tema já discorrera VALLADÃO, in *A devolução nos conflitos sobre a lei pessoal* (São Paulo : "tese à docência livre", 1929/1930). V. tb. J. P. NIBOYET, *Le rôle de la justice internationale en droit international privé : conflit des lois* (RCADI, 1932, t. 40, p. 154-235).

[132] Hans KELSEN (op. cit., 1950, reprinted 1951).

[133] Inis L. CLAUDE, *Sword into plowshares: the problems and progress of international organizations* (New York, Random House, 3rd ed., rev., 1964; 6th printing, 1967); Wolfgang FRIEDMANN, *General course in public international law* (RCADI, 1969, t. 127, pp. 39-246) W. FRIEDMANN, *The changing structure of International Law* (New York, Columbia U. Press, 1964); Thomas BUERGENTHAL e Harold G. MAIER, *Public International Law* (St. Paul, Wet Publ. Co., *"in a nutshell"*, 1985; 1st. reprint, 1986).

[134] Antonio CASSESE, *International law* (Oxford: Univ. Press, 2nd. ed., 2005), A. CASSESE, *Modern Constitutions and International Law* (RCADI, 1985, t. 192, p. 331-475); Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, *Soberania del Estado y derecho internacional* (Madri : Tecnos, 2a. ed., 1976), b/c seu *Derecho internacional en un mundo en cambio* (Madri : Tecnos, 1a. ed.,

Hildebrando Accioly (1933-35, 1957, 2009)[135] e Afonso Arinos de Mello Franco (1958)[136].

As competências, funções e estrutura das organizações internacionais contemporâneas refletem a tensão existente entre a realidade da interdependência internacional e a relutância dos estados em transferir competências ou parcelas de sua soberania a tais organizações[137]. Justamente a partir de tal dicotomia pode-se passar à percepção do papel a ser desempenhado pelas organizações internacionais, como forma de conciliar tais necessidades, sem atentar contra os pressupostos fundamentos da soberania, independência e identidade do estado.

Nesse sentido, cabe falar[138] em internacionalização do direito público, com interação entre direito internacional e normas de conflito, em razão de novas necessidades, colocadas pelos imperativos da integração, e a necessidade de regulação jurídica adequada de tais fenômenos, refletidas mesmo em limitações constitucionais à soberania. Assim, supera-se visão juridicamente formalista, em vista do atendimento de necessidades de cooperação e desenvolvimento.

Espelha-se inevitável contraposição entre cooperação e soberania. A busca de conciliação entre tais antagonismos se há de fazer mediante reacomodação da noção de igualdade soberana.

1984; reimpr., 1985); René-Jean DUPUY, *Le droit des relations entre les organisations internationales* (RCADI, 1960, t. 100, pp. 457/589), b/c seu *Communauté internationale et disparités de développement* (RCADI, 1979, t. 165, p. 9-232), Michel FLORY, *Souveraineté des États et coopération pour le développement* (RCADI, 1974, t. 141, p. 255-329).

[135] Hildebrando ACCIOLY, *Tratado de direito internacional público* (3 vols., 1a. ed., 1933-35; 2a. ed., 1956/57, 3ª ed. histórica, 2009), b/c ACCIOLY – NASCIMENTO E SILVA – CASELLA, *Manual de direito internacional público* (1ª ed., 1957; 17ª ed., São Paulo : Saraiva, 2009).

[136] Afonso Arinos de MELLO FRANCO, *Curso de direito constitucional brasileiro* (Rio : Forense, 1958); Celso LAFER, "Ordem, poder e consenso: caminhos da constitucionalização do direito internacional" (in *As tendências atuais do direito público : estudos em homenagem ao prof. Afonso Arinos*, coord. Paulo BONAVIDES, Rio : Forense, 1976, pp. 89-110).

[137] Celso D. A. MELLO (op. cit., loc. cit.): "Tem havido uma verdadeira proliferação de organizações internacionais e isso parece ocorrer quando os estados se encontram na impossibilidade, por razões estruturais ou políticas, para realizar seus objetivos em um quadro determinado, e assim procuram formar um novo quadro".

[138] Andreas F. LOWENFELD, *Public law in the international arena: conflict of laws, international law and some suggestions for their interaction* (RCADI, 1979, t. 163, p. 311-445), Antonio CASSESE, *International Law* (Oxford: Univ. Press, 2nd. ed., 2005), Antonio CASSESE, *Modern Constitutions and International Law* (RCADI, 1985, t. 192, p. 331-475), Michel FLORY, *Souveraineté des États et coopération pour le développement (RCADI, 1974, t. 141, p. 255-329).*

A necessidade levará à superação da oposição entre cooperação-soberania, para buscar conciliação, e esta pode abranger tanto reacomodação da noção de igualdade soberana, como estruturar mais adequadamente a cooperação, inclusive em relação ao tópico específico das imunidades soberanas. A construção das soberanias se exprime na regulação dos espaços[139].

As organizações internacionais, para situar o quadro mais amplo, no qual se inscrevem as empreitadas de integração, são classificáveis segundo diversos critérios, com variável utilidade, tendo tais classificações caráter estritamente instrumental, mais do que responder a requisitos lógicos ou científicos. Em lugar de transformar meios em fins, e construir classificações complexas e desnecessárias, que tornam mais difícil a captação do fenômeno, pode ser referida a divisão quadripartite oferecida por Celso Mello[140].

---

[139] P. B. CASELLA, (*Direito internacional dos espaços* São Paulo: Atlas, 2009, esp. cap. II 'soberania e território do estado'), Nicolai A. OUCHAKOV, *La compétence interne des États et la non-intervention dans le droit international contemporain* (RCADI, 1974, t. 141, p. 1-86), Ian SINCLAIR, *The Law of Sovereign Immunity: recent developments* (RCADI, 1980, t. 167, p. 113-284), Peter D. TROOBOFF, *Foreign State Immunity: emerging consensus on principles* (RCADI, 1986, t. 200, p. 235-431).

[140] Celso D. A. MELLO, *Curso* (*ed. cit*., 2004, cap. XXIV, n. 257, pp. 618 ss.), classifica as organizações internacionais: (i) quanto à finalidade; (ii) quanto ao âmbito territorial de atuação; (iii) quanto à natureza dos poderes exercidos; (iv) quanto à natureza das competências atribuídas à organização.

Quanto à *finalidade*: pode ser geral ou especial – as de finalidades gerais serão predominantemente políticas, como exemplifica a Organização das Nações Unidas; enquanto os fins especiais podem ser vários: políticos (Conselho da Europa); militares (OTAN); econômicos (Fundo Monetário Internacional); científico-culturais (UNESCO); sociais (OIT); técnicos (OACI).

Quanto ao *âmbito territorial*: podem ter vocação universal, como a ONU, na qual não ocorre qualquer limitação de ordem geográfica para que um estado venha a integrá-la; podem ser regionais, como a Comunidade Europeia, o Conselho da Europa, a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Unidade Africana (UA), onde dispositivo, inserto no tratado constitutivo limita o âmbito de atuação da organização; ou podem, ainda, ser quase regionais, como a OTAN.

Quanto à *natureza dos poderes exercidos*: subdividem-se em organizações intergovernamentais, como a OEA ou a ONU, nas quais os órgãos são integrados por representantes dos estados, as decisões são tomadas por unanimidade ou por maioria qualificada e os próprios estados executam as decisões dos órgãos; ou organizações supranacionais, como a Comunidade Europeia, em suas três unidades originais (CECA, EURATOM e CEE), na atuação mutação rumo ao patamar de União Europeia.

Finalmente, quanto à *natureza das competências*: subdividem-se em organizações de cooperação e organizações de integração. As organizações de integração, mais do que simples ramo, do fenômeno das organizações internacionais, assumem configuração diversa, com mutação qualitativa em relação às demais, porquanto estendem seu âmbito de atuação, sua legislação interna e seu impacto sobre os países participantes.

O direito das organizações internacionais, além dos grandes problemas básicos destas,[141] como a personalidade jurídica internacional, a interpretação de poderes, a capacidade de celebrar tratados, a estrutura e funcionamento das organizações, abrange: a composição, os privilégios e imunidades, orçamento e finanças, o processo decisório, o ordenamento jurídico interno ou direito próprio, as relações internas entre os órgãos e a condição dos funcionários internacionais, os mecanismos internos de controle, os procedimentos para aplicação e interpretação de acordos, sistemas de relatórios e reclamações, e a delimitação de competências entre a organização e os Estados-membros, como, ainda, a natureza jurídica, o conteúdo, a classificação e efeitos dos atos das organizações internacionais.

Dentre as fontes tradicionais do direito internacional, conforme enumera o artigo 38 do *Estatuto* da Corte Internacional de Justiça, embora não contemple a atuação das organizações internacionais como fonte do direito internacional, não se pode negligenciar o papel das decisões, emanadas das organizações internacionais, como fenômeno "legiferante" internacional. Em menor grau, os Estatutos das organizações internacionais contribuem para a formação e a explicitação do conteúdo da lei internacional.

A doutrina, na linha de Alfred Verdross e Bruno Simma (1976), Paul Reuter (1961, 1975; Reuter & Combacau, 1980), bem como Celso Mello[142], tem assinalado o aparecimento de nova fonte formal, que não se encontra estipulada dentre as fontes do direito internacional, conforme enumera o artigo 38 do *Estatuto* da CIJ. Embora autores como R. Quadri (1952, 1964)[143] neguem a qualidade de fonte à legislação internacional, por entenderem que a solução majoritária seria adotada somente em casos "particularíssimos", normalmente atuando as organizações através de projetos de Convenção. Desse modo, as decisões diretamente exequíveis, segundo Quadri, acarretariam "transformação automática" sem ser necessária a promulgação e ratificação.

---

[141] Antonio Augusto Cançado TRINDADE, *Direito das organizações internacionais* (Brasília, Escopo Ed., 1990; esp. parte I, itens i e ii, p. 23-104; 3ª ed., Belo Horizonte : Del Rey, 2003).
[142] Alfred VERDROSS e Bruno SIMMA, *Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis* (Berlim: Duncker & Humboldt, 1ª ed., 1976; 2ª ed., inalt., 1981), Paul REUTER, *Principes de droit international public* (RCADI, 1961-II, t. 103, p. 425-656); *Droit international public* (Paris : PUF, 5ª ed., 1975); P. REUTER e J. COMBACAU, *Institutions et relations internationales* (Paris : PUF, 1980), Celso MELLO (*op. cit*., *loc. cit*.).
[143] R. QUADRI, *Le fondement du caractère obligatoire du droit international public* (RCADI, 1952, t. 80, p. 579-633), R. QUADRI, *Cours général de droit international public* (RCADI, 1964, t. 113, p. 237-483).

As organizações internacionais normalmente não têm poder coercitivo – ainda que tal assertiva encontre exceções relevantes, especialmente no caso da União Europeia. Nesta, a ação coercitiva pode se estender diretamente da organização para as pessoas físicas e jurídicas de direito privado interno, mas trata-se de caso específico, que transcende o parâmetro de organização internacional, propriamente dita e se caracteriza, em tal dimensão, como 'estado federal', em relação às 'unidades federadas'.

A atuação da ONU pode comportar sanções. Como analisa D. L. Tehindrazanarivelo (2005) [144], a coletivização das sanções, por meio da atuação do CSNU, poderia eliminar parte da subjetividade na interpretação e na aplicação das sanções, por parte dos estados, separadamente considerado. Contudo, como mostra Mohammed Bennouna (2002) [145], a subjetividade pode, igualmente, ocorrer no contexto do CSNU, no sentido de serem tratadas de modo desigual situações equivalentes.

As resoluções emanadas das organizações internacionais, enquanto fonte de direito internacional, consistem em normas originadas na organização, revestindo-se de caráter obrigatório para os Estados-membros, independentemente de qualquer ratificação por parte destes. Segundo Celso Mello[146], a lei internacional ter-se-ia formado com o associacionismo pós-II Guerra Mundial, especialmente no caso da União Europeia, em que, justamente esta nova fonte acentuaria o aspecto de subordinação ao direito internacional. A lei internacional, segundo tal entendimento, manifesta-se através de modalidades como as convenções internacionais do trabalho ou as convenções em matéria sanitária da Organização Mundial de Saúde, bem como na OACI e na CE.

A OACI, pelo voto de maioria qualificada de dois terços do Conselho, adota padrões de segurança, eficiência e outras medidas em matéria de regulamentação da aviação civil, que se tornam obrigatórios para os Estados no prazo de três meses (ou após o decurso de período mais prolongado,

[144] V. tb. P. B. CASELLA, *Fundamentos* (2008, item xv, 'contingência e uso da força no direito internacional', pp. 1137-1215); Djacoba Liva TEHINDRAZANARIVELO, *Les sanctions des Nations-Unies et leurs effets secondaires : assistance aux victimes et voies juridiques de prévention* (avant-propos de Raymond RANJEVA, préface de Georges ABI-SAAB, Paris : PUF / publications de l'IUHEI, de Genebra, 2005).

[145] Mohammed BENNOUNA, *Les sanctions économiques de l'ONU* (RCADI, 2002, t. 300, pp. 9-78).

[146] C. MELLO (op. cit., 15ª ed., 2004. loc. cit.).

caso assim seja previsto), passando a vigorar tal dispositivo, desde que nesse período a maioria não manifeste a sua desaprovação.

Em linha regional, a União Europeia constitui a ilustração de fenômeno de alcance muito maior, somente concebível no contexto das assim chamadas organizações supranacionais, cuja característica, entre outras, está em suas decisões (majoritárias) serem diretamente exequíveis, sem qualquer transformação, no território de cada Estado-membro e, consequentemente, serem obrigatórias em cada um dos Estados-membros, criando direitos e obrigações mesmo em âmbito interno[147].

Pode ser útil meditar sobre as lições da integração no contexto europeu, bem como admirar as realizações alcançadas. Mas esta não corresponde à realidade do contexto sulamericano, substancialmente diverso, no fundo e na forma. Como nas perspectivas do que possa resultar, quer em matéria de "integração", como de "cooperação".

Desse modo, conclui-se que as principais manifestações da lei internacional, não se enquadram em nenhuma das fontes tradicionais, que estariam representadas pelo costume, tratado, etc. Ressalte-se, por um lado, que a organização internacional intergovernamental, em que surge lei internacional, tem base em tratado assinado pelos Estados, porém, por outro lado, uma vez constituídas, passam as organizações a ter personalidade jurídica distinta daquela dos seus membros, ou seja, constituem novos sujeitos de direito internacional, ainda que tal personalidade deva ser teleologicamente interpretada, em conformidade com os fins que nortearam a constituição da organização. Diante de tais evidências não se pode negar o caráter de fonte de direito internacional às decisões das organizações internacionais, particularmente no caso das Nações Unidas.

Em termos de estrita técnica jurídica, poder-se-ia sustentar que a denominação de lei internacional não corresponde exatamente à lei no direito interno, mas conserva-se, em ambos os casos, o dado principal: são, tanto umas como as outras, normas obrigatórias para sujeitos de direito, independentemente de sua vontade.

Ainda neste passo, Celso Mello[148] observa "negar que estas decisões sejam fontes de direito internacional é não reconhecer o processo de integração

---

[147] Da extensa bibliografia disponível a respeito, remeto, *brevitatis causae*, a P. B. CASELLA, *União Europeia : instituições e ordenamento jurídico* (São Paulo : LTr, 2002), b/c ao já mencionado *União Europeia : a Europa central se integra* (in *O novo direito internacional*, org. C. L. MARQUES e N. de ARAUJO, Rio : Renovar, 2005, pp. 723 ss.).

[148] C. MELLO (op. cit., 15ª ed., 2004. loc. cit.).

da sociedade internacional. Tais decisões podem ser ainda de âmbito restrito, mas nem por isso deixam de constituir norma de conduta, isto é, direito na sua essência e cujas violações são normalmente passíveis de sanção".

As resoluções das organizações internacionais constituem a mais nova fonte do direito internacional, especialmente no caso das Resoluções da Assembleia Geral da ONU, ainda que o reconhecimento de tal caráter jurígeno não fique isento de controvérsias, conforme ilustram as posições de Celso Mello, Eduardo Novoa Monreal, Castañeda, Fernandez-Flores e Mohamed Bedjaoui[149].

Ainda que em dimensão mais restrita do que no caso das Resoluções, coloca-se a aferição da medida em que o Estatuto interno das organizações internacionais possa ser considerado como fonte de direito internacional, na linha de A. Verdross, que denomina o estatuto interno das organizações de "Direito Internacional interno", enquanto A. Sereni considera que os "estatutos internos das organizações internacionais seriam originários, independentes e autônomos" e Lasar Focsaneanu discorre a respeito do "direito interno da Organização das Nações Unidas" [150].

Pode-se traçar paralelo, afirmando que as organizações internacionais, como as pessoas jurídicas de direito interno, possuem estatuto próprio para regulamentar o funcionamento de seus órgãos, bem como as relações entre estes e as relações com seus funcionários. O caráter de fonte seria, assim, um fato decorrente da personalidade jurídica da organização internacional, distinta

[149] C. MELLO, Curso (ed. cit., 2004, cap. XII: fontes do DIP: decisões das O.I.. estatuto interno das O.I. princípios gerais de direito; esp. nos. 119 e 120), cita: Eduardo NOVOA MONREAL: resoluções da AG da ONU reconhecem princípios gerais do direito, tendo em vista sua aprovação por grande maioria dos Estados que compõem a AG da ONU, pode este ser considerado o órgão mais representativo da sociedade internacional; e, em sentido diverso, CASTAÑEDA, sustentando que as resoluções são meramente declaratórias. Conclui C. MELLO, observando que decisões de tribunais internos (EUA, Japão, Itália) têm invocado resoluções da ONU, como expressões da lei internacional, lembrando, ainda, M. BEDJAOUI, no entendimento do qual a resolução se aproxima "de um direito transitório, uma espécie de pré-direito que põe fim ao direito antigo e precede o novo direito".
Em relação aos atos unilaterais, observa C. MELLO (DIP, cap. XI: fontes do DIP: atos unilaterais, p. 208/215, esp. no. 118, p. 213): "as resoluções das O.I. constituem uma das mais modernas fontes do DI, e surgem como um ato unilateral (caps. XII e XXIV), enquanto, o ensinamento de FERNANDEZ-FLORES, enquadra os atos das O.I. na teoria geral dos atos unilaterais e os considera fonte indireta do DI".

[150] Lazar FOCSANEANU, *Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies* (AFDI, vol. III, 1957, p. 315 ss.), H. SABA, *L'activité quasi-législative des institutions spécialisées des Nations Unies* (RCADI, 1964, t. 111, p. 603-690), G. BALLADORE-PALLIERI, *Le droit interne des Organisations internationales* (RCADI, 1969, t. 127, p. 1-38).

daquela de seus membros. Na mesma linha, mais uma vez, Celso Mello se posiciona, aduzindo: "estes estatutos internos são uma das maneiras pelas quais se manifestam as normas internacionais, não interessando saber se o seu âmbito de aplicação é restrito ou não".

A validade dos estatutos internos foi expressamente reconhecida na jurisprudência internacional, no *Parecer da CIJ sobre Efeitos das Decisões do Tribunal Administrativo da ONU* (1954) e no *Parecer relativo às Decisões do Tribunal Administrativo da OIT* (1956).

Na linha dos conceitos colocados, tomando como parâmetro e foco central a ONU, pode ser desenvolvida análise das diferentes organizações, quer em escala continental, considerando as diversas estruturas e modalidades ensaiadas ao longo das últimas décadas na Europa como na América, atentando para as especificidades dos mecanismos de integração econômica ou econômico-institucional, sem prejuízo dos possíveis distintos enfoques sub-regionais.

Trata-se, em suma, de perceber não somente a ocorrência das organizações internacionais como fenômeno quantitativo, mas de procurar captar-lhes a dimensão qualitativa e a missão específica a cumprir, ressalvadas especificidades, de fundo e de forma, caso a caso. Com destaque para a ONU. Com específica atenção para o que esta pôde cumprir no curso dos últimos sessenta anos e do que se pode esperar como desempenho eficaz, por parte da organização, no futuro próximo e mais adiante?

A ocorrência das organizações internacionais, no cenário internacional, desde 1945, e especialmente, a partir do final da guerra fria, justamente coloca, em nova dimensão, a possibilidade de efetiva e cada vez mais ampla cooperação internacional para a solução dos problemas políticos, econômicos e sociais enfrentados pelos Estados, conjugada com a inevitável percepção das implicações internacionais desses problemas e a impossibilidade de alcançar soluções isoladas.

Ao mesmo tempo esse sistema internacional, para poder perdurar e se manter eficaz, exige de todos os participantes do sistema internacional a adoção de padrões de ação consentâneos com os objetivos norteadores do sistema. A proliferação de exceções e casuísmos tende a enfraquecer o sistema como um todo[151].

[151] Por isso deveria a comunidade internacional como um todo repudiar as tentativas de distorção dos rumos da reforma da ONU, intentada pelo Sr. BOLTON, e.g. *Bolton tenta mudar reforma da ONU: Casa Branca teme que reorganização na organização possa inibir a autoridade dos EUA para usar força* de C. LYNCH do The Washington Post, reproduzido n'O Estado de São Paulo (2 de setembro de 2005, p. A-19). Sim, justamente isso deveria ser buscado, com rigor.

A lição de Kelsen será justamente a de esquecer o 'dogmatismo' e mesmo sem afirmar a constitucionalidade de tais ações reconhecer que estas surgiram em contexto no qual se fazia impossível atender aos requisitos formais estipulados[152]: o direito de uma comunidade, nacional ou internacional, e especialmente sua constituição ou tratado constitutivo, podem ser alterados não somente mediante emendas formais, feitas em conformidade com o procedimento para tal fim estipulado no próprio direito. Também pode ser modificado em sua efetiva aplicação, baseado em interpretação que, mais ou menos consistente com a letra do tratado, não esteja em conformidade com a intenção dos seus autores, tanto quanto possa esta ser determinada. Esse é o modo pelo qual o direito se adapta a circunstâncias em mutação, se se faz excessivamente difícil ou impossível por em operação o procedimento de emenda. Foi este o caso com o procedimento estipulado na Carta das Nações Unidas. Uma vez que a regra da unanimidade entre os cinco grandes, detentores de assentos permanentes no Conselho de Segurança se aplica a tal procedimento, as emendas à Carta se tornaram praticamente impossíveis.

A história da ONU desde então foi o desenvolvimento de prática em boa extensão independente ou ao menos não prevista no tratado constitutivo, muito embora permaneça a Carta da ONU o documento básico para a vida e a determinação dos propósitos da organização. A compatibilização entre o espírito e a letra é a constante desses sessenta anos. Pode ser, também a lição para os próximos anos e as tentativas de manter a importância e o papel da principal organização internacional até hoje encetada.

Pois, para preservar a lógica e eficácia jurídica do sistema da ONU, não existe nem pode validamente existir essa 'autoridade dos EUA para usar a força' e em relação à qual parecem pretender igualmente querer criar e sustentar equivalente 'reserva de mercado' em favor de Israel.

[152] Hans Kelsen, *Recent trends in the law of the United Nations* (cit., 1951, p. 911): "This analysis does not in every respect affirm the constitutionality of the actions under consideration. The author, however, is fully aware of the fact that the law of a community – national or international – and especially its constitution or constituent treaty, may be changed not only by formal amendments carried out in accordance with the procedure laid down for this purpose in the law itself. It may be modified also by its actual application based on an interpretation which, more or less consistent with the letter of the law, is not in conformity with the ascertainable intention of its authors. This is the way the law adapts itself to changing circumstances if it is too difficult or impossible to put in operation the amendment procedure. This is the case with the amendment procedure prescribed in the Charter of the United Nations. Since the rule of unanimity among the five great powers having permanent seats in the Security Council applies to this procedure, amendments to the Charter are practically impossible".

O progresso na institucionalização das relações internacionais dependerá de se alcançar a fórmula de justo equilíbrio entre o espírito e a letra, no seio das organizações internacionais. Como ilustra o momento atual vivido pela ONU e pelo mundo, alcançado o patamar de cooperação, torna-se inevitável proceder a escolha entre a institucionalização do direito internacional, visando a consolidação deste como norma de regência da vida internacional dos estados, ou a manutenção de mecanismos tradicionais de exercício de hegemonias estatais, preservando os mecanismos tradicionais de ação intergovernamental.

A partir dos dados precedentes, seria necessário perquirir o posicionamento do Brasil em relação ao direito internacional, no qual de um lado nos colocamos como membro-fundador, presente e atuante nas Nações Unidas e de outro, temos constantes e graves dicotomias e distorções na implementação de normas de direito internacional, no âmbito de nosso direito interno. Não somos os únicos, mas isso em nada exime a responsabilidade do Brasil pela adequada inserção do direito internacional em seu ordenamento jurídico interno[153].

A lição de KELSEN se põe no sentido de enfatizar a flexibilidade dos mecanismos de construção da ordem jurídica, seja interna como internacional, combinando o texto dos tratados à prática efetiva dos estados em si e nas interações entre estes. Como proposta de reflexão e discussão, diria que temos de superar essa dicotomia, que permanece em nosso ordenamento, entre o direito internacional e o direito interno.

Justamente possa servir iniciativa como esta de se pensar a "reforma da ONU" para alertar que a estrita observância e aplicação das normas de direito das gentes não se faz somente entre estados, mas deve ser igualmente observada no direito interno[154]. Ou seja, pode e deve o Brasil fazer sua parte ao ensejar que direito interno adote, sem restrições, as normas que vinculam o estado na ordem internacional.

Em suma, como se considerou aqui, a reflexão sobre a "reforma da ONU, pós Kelsen" visa considerar quanto mudou o mundo, desde a situação

[153] Em matérias tais como os direitos humanos fundamentais e a Convenção de Viena sobre direito dos tratados (1969) que se arrastaram por muito tempo, no Congresso Nacional, antes de serem por este aprovados, para posterior promulgação pelo Executivo.

[154] Nesse sentido, passo relevante acaba de ser dado pelo Brasil, ao ratificar, em 2009, a *Convenção de Viena sobre direito dos tratados* (1969, em vigor internacionalmente desde 1980).

existente em 1945, quando os cinco ditos grandes (*Big Five*) pagavam a maior parte dos custos da Organização das Nações Unidas, e aos quais incumbiria a maior parcela das responsabilidades militares, como também o custeio do desempenho do mandato da Carta da ONU. Se naquela altura poderia fazer sentido que estes cinco tivessem maior direito de pautar as decisões da organização, o que poderia ter sido justificável em 1945, não mais se sustenta, em nossos dias.

A realidade internacional, em rápida mutação, exige que se adaptem os mecanismos formais anteriormente estipulados, na proporção da tarefa de se repensar a ordenação institucional e legal do mundo e o papel de país como o nosso "no mundo que está por vir". O Brasil não pode somente se deixar levar pela conjuntura internacional. Poder-se-ia talvez tomar emprestada a divisa da cidade de São Paulo: NON DUCOR, DUCO !

Reforma da Organização das Nações Unidas: Perspectivas & Proposições a Partir do Direito Internacional

Wagner Menezes[1]

1. Introdução

A iniciativa do debate sobre a reforma das nações unidas é louvável, salutar e bastante oportuno em razão da realidade internacional contemporânea, dos tempos que se liquificam[2] frente às transformações tecnológicas culturais e sociais porque passa a humanidade e do interesse público de tal discussão face a importância da organização para os destinos da humanidade.

Em que pese, neste contexto, seja temerário expor ideias otimistas em ambientes de estudo e análise e expressão escrita de temas internacionais, pois tratar de paz, boa fé, solidariedade, autodeterminação dos povos, voluntarismo, igualdade entre os Estados, Direitos Humanos, princípios que nutrem não só o funcionamento daquela organização internacional e de outras que reproduziram sua forma de atuação, soam como metáforas de contos natalinos, causando súbito furor e descrença nesses meios intelectuais.

---

[1] Doutor com pós-doutorado em Direito Internacional, Professor de Direito Internacional USP, Presidente da Academia Brasileira de Direito Internacional.

[2] BAUMAN, Zygmunt. Tempos líquidos, Trad. Carlos Alberto Medeiros _ Rio de janeiro: Jorge Zahar Ed. , 2007.

O idealismo que alimentou a formação e funcionamento dessas organizações Internacionais tem se obscurecido em um mundo dominado pelo discurso e a hipocrisia na política internacional da "política real", pautado por um sistema econômico que impõe o individualismo, o consumismo e a exploração "dos outros" em uma "globalização negativa" que causa o enfraquecimento dos vínculos humanos e o definhamento da solidariedade, e onde se abastece fartamente o discurso fácil e convincente das teorias conformistas/realistas de poder, hegemonia e do interesse, e que vêm pontuando a teoria das relações internacionais e influenciando desde as sociedades de massa até os meios acadêmicos desavisados do Direito internacional.

Por isso se adverte que a análise que norteia o presente trabalho parte do ponto de vista do Direito Internacional na sua essência e fundamento, na base material que consagra o voluntarismo e o idealismo kantiano de um mundo a ser construído moldado em um sistema político que permita que os Estados mantenham a paz e a segurança internacionais entre os povos baseados na norma e sob o império do Direito. Parte-se da crença da importância da ONU para a sociedade internacional e da necessidade de reforma face as transformações da sociedade internacional, mas através de um processo dialético e de amadurecimento civilizacional que permita verdadeiramente corrigir anomalias no sistema internacional que refletem um mundo pós- segunda Grande Guerra que não existe mais, a partir de ajustes orgânicos naquela que é a base das relações internacionais contemporâneas, e que se deve assentar sobre o amadurecimento do princípio da igualdade na mais ampla expressão dimensional do termo.

De qualquer forma, não se pretende aqui defender romanticamente um posicionamento baseado apenas em poesia panfletária e ingênua. De fato em vários acontecimentos a falta de efetividade das Nações Unidas para resolver questões relativas à paz e a segurança internacional fizeram levantar dúvidas quanto a sua importância para a sociedade internacional, como um foro intergovernamental de discussão dos problemas mundiais. Por outro lado, a dificuldade política e o pouco avanço civilizacional na conjuntura política mundial, de se buscar, aceitar e mesmo, compreender uma estrutura com características além de um sistema intergovernamental enferrujado e *démodé*, da abertura democrática no processo decisório do conselho de segurança, alimentam as expectativas sobre um fracasso anunciado que potencialmente pode encalhar a desejada reforma das

Nações Unidas que levaria a uma ampliação includente e mais democráticas da organização[3].

Questionamentos e dúvidas são levantados a partir dessa realidade sobre a motivação da reforma e de seu casuísmo: Jogada de marketing, hipocrisia atrelada a um *soft power* ou idealismo voluntarista e consciente de modernização de uma organização necessária, quais as razões para a reforma? Quanto a extensão e a efetividade da pretensa reforma: Os paises membros do Conselho de Segurança aceitariam compartilhar poder com outros Estados, especialmente o seu poder de veto? Além disso, sobre os mecanismos do processo decisório interno e de gestão: O sistema de tomada de decisões seria ampliado, se permitiria que houvessem decisões supranacionais em questões voltadas para a proteção dos Direitos Humanos especialmente de um *ius congens* e proteção de populações civis e de violação de crimes contra a humanidade? Respeita-se a ONU ou usa-se a ONU?[4]

Paradoxalmente é essa ausência de respostas de um sistema que foi se perdendo na realidade histórica dos novos tempos, no contraste entre o que motivou sua criação e o que justifica sua existência ainda hoje, que alimenta a necessidade de rediscutir uma reforma da grande instituição.

Em razão desse contexto, a missão do presente estudo é justamente realizar uma análise jurídica normativa e equilibrada sobre os fundamentos que embasam a reforma, dos avanços no debate sobre ela e os temas que a tem pontuado, os posicionamentos que têm induzido direção nesse processo, e, pretensiosamente propor uma reflexão sobre a necessidade de ajustes que devem merecer a atenção por parte da sociedade internacional a partir da iniciativa dos Estados, especialmente do Brasil.

2. A ONU como pilar das relações internacionais contemporâneas

Para se entender como se dão as relações internacionais sob o ponto de vista normativo e político, do sistema de legitimação do poder internacional deve-se efetivamente fazer uma leitura do funcionamento institucional da ONU a partir da Carta das Nações Unidas e dos seus mecanismos do processo de decisão.

[3] FONTOURA, Jorge. Reforma da ONU: O fracasso anunciado, in Mercadante, Araminta; Magalhães. Reflexões sobre os 60 anos da ONU. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.
[4] Idem.

O que se passa no plano internacional a partir do sistema institucionalizado no pós-guerra com a tentativa de sistematização de uma sociedade internacional é condicionado normativamente pelos dispositivos da Carta de São Francisco e se, aos olhos de um analista mais crítico que visualiza um sistema imperfeito e recheado de inconsistências, essas devem ser entendidas como derivadas da própria consciência humana, elas acabam sendo um retrato do que a humanidade é e dos avanços civilizacionais que ela galgou de suas virtudes e imperfeições.

Contudo, não se pode ignorar a importância das Nações Unidas para os avanços no diálogo internacional e no processo de paz nos últimos sessenta anos que cristalizam seu capital acumulado. Cabe lembrar que a sociedade internacional ao longo da história pregressa à criação da ONU foi pautada por disputadas políticas entre povos, reinos e Estados, pela ausência de um canal de diálogo internacional, pela valorização excessiva do Estado soberano e totalitário e marcada pela presença de diversos conflitos de caráter territorial e pela presença de líderes imperialistas. Ao final desse tempo a iniciativa mais próxima de uma organização internacional com vocação universal que se conseguiu produzir foi a Sociedade das Nações que fracassou por não conseguir reunir institucionalmente as forças políticas globais, por estabelecer uma forma mascarada de institucionalização de predomínio e submissão de Estados que perderam a primeira guerra mundial e principalmente por não conseguir estancar os conflitos regionais que levaram o mundo para a Segunda Guerra Mundial[5].

Neste aspecto, a fundação das Nações Unidas após a Segunda Guerra, despertou desconfiança da sociedade internacional, face ao fracasso da Sociedade das Nações, mas ao mesmo tempo representou um alento para o desenho de uma nova forma de relação de poder em razão de se propor a ser um foro multilateral de negociações, bem como por representar o deslocamento do centro de poder internacional, do desgastado modelo eurocentrista para um novo sistema, formado por um novo eixo de poder liderado por Estados Unidos e por União Soviética a partir da proposta do estabelecimento de um foro internacional representado por um sistema multilateral e participativo.

A criação da ONU marca a construção da sociedade internacional contemporânea que foi desenhada a partir de transformações estruturais por

[5] GARCIA, Eugênio Vargas. O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926) vencer ou não perder – 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

que passou o mundo após a Segunda Guerra mundial, estabelecendo com isso uma ordem global baseada em pressupostos jurídicos que desencadearam um processo modelador de um novo sistema normativo internacional e um ambiente propício para trocas culturais, normativas, econômicas, ideológicas entre o plano global e o local e vice-versa.

A ONU representa por isso, a base, o pilar, o sustentáculo das relações entre Estados a partir de então, pois conseguiu em seis décadas, reunir expressiva maioria dos sujeitos internacionais; e normativamente vincular e desenhar as relações entre esses Estados dentre princípios que foram sedimentados ao longo da história da humanidade e consubstanciados no costume internacional entre os erros e acertos da humanidade, além disso, em razão de avocar para is a possibilidade de ser um centro modelador da ação dos Estados, fez com que fossem produzidos no âmbito de seus órgãos inúmeros documentos (*soft law* ou *hard law*) que passaram inclusive a modelar a produção normativa interna dos Estados.

As organizações internacionais passam a ser um foro de discussão dos Estados para manutenção da paz e instrumento como centro de fomento de desenvolvimento, harmonizando a ação das nações para a consecução dos objetivos desenvolvidos no seio da organização, sedimentada em princípios que foram inclusivos de Estados periféricos ao processo de decisão e direção.

Com o estabelecimento de um foro de diálogo internacional e com o debate crescente e necessário dos Estados, houve também uma produção normativa de textos jurídicos e não jurídicos, onde a dinâmica diplomática condensava todos os objetivos que eram frutos daquelas discussões. Os Estados, que antes pensavam de forma isolada suas normas dentro do panorama estatal interno, passaram gradativamente a transferir para o plano internacional as competências para indicar padrões normativos mínimos a serem seguidos e adotados, envolvendo temas como o meio ambiente, as garantias aos direitos humanos e aos direitos sociais, para buscar uma sociedade internacional mais justa e equilibrada.[6]/[7]

[6] Este processo foi aprofundado com o fim da guerra fria e o desencadeamento da globalização em suas mais variadas faces, exigindo então processos internacionais de governança a partir desses foros e organizações internacionais, partindo do ponto de vista de uma sociedade descentralizada e multipolar.

[7] Sobre o poder normativo das organizações Internacionais ver: BROWNLIE, Ian. Princípios do Direito Internacional Público, 4, ed, trad. de Maria Mauela Stockinger (et. Al.) _ Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 725.

As Organizações Internacionais passam, a partir da atuação da ONU a desempenhar um papel de legisladoras globais, propondo normas e regras que são adotadas pelos Estados e, transcendendo a eles, a outros sujeitos do Direito Internacional até mesmo aos indivíduos[8].

Como bem observa Antônio Augusto Cançado TRINDADE:

> *"A atuação dos organismos internacionais, em setores os mais diversos, se externaliza habitualmente através de resoluções, de relevância e significação variáveis: algumas servem de instrumento de exortação, outras enunciam princípios gerais, e outras requerem determinado tipo de ação visando resultados específicos. Se apreciarmos certas resoluções de um organismo internacional sobre determinado tema, como intimamente vinculadas entre si, como partes de um processo contínuo no tempo, poderemos vir a nelas identificar um conteúdo mais específico, refletindo uma opinio juris de consenso generalizado, como correu nos últimos anos com as questões da descolonização, do reconhecimento do direito de autodeterminação dos povos, e da soberania permanente dos estados sobre seus recursos naturais"* [9].

E acrescenta ainda:

> *"A atuação das organizações internacionais tem contribuído para a formação de normas do direito internacional de modos distintos. O mais comum e freqüente é através da adoção de Resoluções, conforme já acentuado. Os debates precedendo à adoção de resoluções, em que têm os Estados participantes a oportunidade de externalizar seus pontos de vista, são importantes para a verificação da existência ou*

[8] Neste sentido, Manuel Diez de Velasco VALLEJO, ao observar a competência normativa externa das Organizações, analisa que: "Existe em certas organizações internacionais um poder normativo que transcende o âmbito interno da Organização e afeta outros sujeitos internacionais, inclusive, em alguns casos aos próprios particulares. Estes atos adotam, as vezes, a forma de decisões obrigatórias e, outras vezes, de recomendações, carentes, em princípio, de efeitos juridicamente vinculantes." VALLEJO, Manuel Diez de Velasco. *Las Organizaciones Internacionales,* p. 134.

[9] TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo,* p. 27.

não de uma opinio juris. Ademais, as Organizações Internacionais têm às vezes se encarregado da realização de trabalhos preparatórios conducentes à conclusão de tratados (e.g. a atuação da Comissão de Direito Internacional da ONU), os textos adotados nas conferências gerais têm bastante peso, mesmo para os Estados que não os ratificaram, a exemplo da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969. Além de facilitar consideravelmente a conclusão de tais instrumentos internacionais, não raro os organismos internacionais exercem uma função relevante também na implementação de certos tratados ou convenções (e.g., na área de proteção dos direitos humanos)" [10].

Além disso, e nesse contexto acabou por definir uma agenda de debates globais, não só normativos, mas também voltados para os mais importantes acontecimentos internacionais coordenando ações referentes ao desenvolvimento de setores fundamentais pra os destinos da humanidade como meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, cultura e educação, Direitos Humanos, saúde pública, incluindo com isso, na pauta de Estados e povos, temas que por certo não teriam a mesma dimensão se pensados isoladamente.

O capital acumulado da Organização não pode ser ignorado pela sociedade internacional e é justamente ele que deve nortear os debates motivadores da reforma na direção de uma instituição mais efetiva para um mais perfeito sistema internacional.

De fato a ONU não é um ente celestial ungido por poderes divinos, mas é a maior conquista institucional da humanidade na sua história; imperfeita e aquém do que se deseja é verdade, permissiva de um sistema de utilização poder, sujeita as manobras estratégias de políticas hegemônicas, mas diante disso tudo, um mundo sem ela, não teria alternativa de ser melhor, sem palco, permeado pela ausência do diálogo entre os povos, dominado pelo poder incondicional e por uma ruptura histórica da humanidade com sua consciência coletiva global, desenvolvidos nos momentos mais reflexivos sobre o papel da sociedade humana e da importância de uma comunidade internacional para evitar a barbárie e o flagelo da guerra e dos conflitos.

[10] Idem, ibidem.

3. A necessidade da reforma

A sociedade em que foi amoldada a ONU não existe mais. Da concepção do Direito Internacional Clássico até nossos dias, ocorreram várias transformações: passou-se por uma reformulação da ordem internacional no mundo Pós-Segunda Guerra, de onde emergiram novos atores centrais com a multiplicação dos Estados e a afirmação das organizações internacionais; ampliaram os temas da agenda internacional; novos atores como ONGs e instituições transnacionais passaram a invocar direitos e cobrar deveres no plano internacional, consubstanciaram-se novos mecanismos de aplicação das regras jurídicas coma jurisdicionalização da sociedade internacional; estabelecem-se novos paradigmas nas relações internacionais que passam a imprimir uma transmutação das regras entre os poros e fissuras na película de soberania dos Estados e, em razão disso tudo, ampliam-se as fontes de produção normativa no plano internacional[11].

A partir da Segunda Guerra Mundial ocorre uma ruptura com o sistema mundial e eurocentrista anterior e uma readequação do Estado na sociedade internacional, que vai buscar, em foros conjuntos de discussão, respostas para seus problemas bem como se estabelecem novos princípios basilares que passam a nortear, a partir dali, as relações internacionais[12].

Neste contexto a sociedade internacional contemporânea é assentada sobre outros parâmetros sociais, jurídicos, econômicos e principiológicos, e

[11] HUSEK, Carlos Roberto. A nova (des) Ordem Internacional: ONU uma vocação para a paz – São Paulo: RCS Editora, 2007.

[12] Conforme descreve José Carlos de MARGALHÃES: "De fato, no período anterior à segunda guerra Mundial – marco divisor de eras distintas – os estados conviviam entre si, como únicos atores das relações internacionais, e, assim sujeitos a dissensões as mais variadas e de origem as mais diversas, marcadas, com frequência, por relacionamentos bi ou multilaterais, em que as divergências eram localizadas. Com a criação da ONU e, em decorrência dela com surgimento de inúmeras organizações governamentais, bem como, ao lado delas, com o aparecimento das empresas multinacionais, como estratégia desenvolvida pelas empresas nacionais com investimentos no exterior e com rápido desenvolvimento dos meios de comunicações e do progresso da tecnologia industrial em geral, mudaram as características da ordem internacional. Daí que qualquer analise sobre as relações internacionais do pós-guerra deve levar em conta que os fatores do passado não podem ser mais norteadores dessas relações, diante dessas modificações, que levaram Wolfgang Friedmann, há trinta anos, a escrever sua monografia clássica Mudança da Estrutura do Direito Internacional e JESSUP, na linha de McDougal e Laswell, a publicar o seu Transnational Law, a demonstrar que tais relações tornaram-se complexas, com a interpenetração de influências, de culturas, de costumes, de povos, fazendo surgir o caráter transnacional das relações internacionais.

por isso, reclama o estabelecimento de novos paradigmas jurídicos, ela foi edificada sobre instrumentos que podem ser considerados como vetores ideológicos e normativos para a regulação da sociedade e também manancial para a produção e desenho de regras.

A construção de um novo cenário internacional a partir do final da segunda grande guerra pode ser creditada a três fatores que foram sistematizados pelos países aliados: a) A criação da organização das Nações Unidas e a gravitação em torno dela de vários organismos internacionais; b) a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos como corolário ideológico da comunidade internacional; e a c) internacionalização da ordem econômica. Cada um desses elementos, ao seu modo e segundo suas característica, produziu repercussões no campo do direito e são os vetores do conjunto de relações jurídicas que se desenvolveram desde então mas coordenados a partir das decisões e das resoluções da ONU.

No que tange especificamente á participação dos Estados no processo decisório da agenda internacional, a criação da ONU ofereceu a sociedade internacional até então carente, uma perspectiva de democracia internacional com o estabelecimento de um foro multilateral de discussão dos problemas mundiais, que consagrava princípios orientadores da ação dos Estados que aderissem a ela. Essa perspectiva não se concretizou a partir da atribuição institucional do poder de veto por apenas cinco membros do Conselho permanente de Segurança, e do engessamento das decisões dos outros órgãos a partir da decisão final sobre os mais variados temas ser sempre atribuídos a eles, desenvolvendo na sociedade internacional um sistema que privilegia uma minoria (Os cinco, seus interesses e aliados) conferindo a eles uma imunidade de jurisdição sobre qualquer tema afeto as competências das nações unidas, causando distorção e desequilíbrio no sentido dos objetivos propostos inicialmente.

Ademais, com a intensificação das relações internacionais com o processo crescente de globalização e do surgimento de um debate amplificado sobre a condução da sociedade internacional, se manifesta uma extensão temática resultado de novas preocupações que foram sendo abordadas, novos temas na agenda internacional foram incorporados à atuação da organização, necessitando ao mesmo tempo, do desenvolvimento de um sistema de regulamentação e atuação efetivos da organização, como: o meio ambiente; comércio e propriedade intelectual, desenvolvimento de uma criminalidade internacional e do terrorismo com dimensões globais, crimes contra a

humanidade e intervenções humanitárias, intensificação das comunicações e dos processo migratórios, revolução científica e tecnológica, novas e velhas pandemias globais, entre outro, em que pese, todo esse conjunto de importantes temas, a organização na sua vontade de "abraçar o mundo" com uma estrutura institucional precária, não possui mecanismos institucionais eficazes para dar respostas rápidas e efetivas que a sociedade espera[13].

Jonas Von Freiesleben afirma que o aumento da eficiência bem como uma melhor cooperação entre os seus Departamentos internos também são desafios importantes para qualquer Organização, e as Nações Unidas não é de forma diferente. Desde a fundação da ONU em 1945, novas áreas de operações foram acrescentadas; numa base anual, a Organização e hoje engloba uma miríade de agências, fundos e programas. Enquanto alguns estão a trabalhar bem em conjunto, outros se encontram em funcionamento independentes uns dos outros, muitas vezes desperdiçando recursos valiosos em esforços descoordenados. E os Estados- membros – com suas agendas específicas – ainda impedem a execução dos objetivos acordados[14].

Como consequência, líderes mundiais, decidiram colocar a questão de "coerência do sistema de atividades operacionais nível da ONU" na ordem do dia da Cúpula Mundial de 2005. Mas, desde a Cúpula, os debates sobre a questão revelaram profundas linhas de falhas políticas executadas no seio das Nações Unidas. Embora a maioria concorde que a questão é basicamente sobre como melhorar a eficiência global do sistema, as opiniões são muitas vezes diferentes sobre como, onde e em que gastar os escassos recursos disponíveis. Tradicionalmente, estas questões foram divididas em dois blocos opostos entre os Membros, os países do Sul e os países desenvolvidos do Norte. Desde a Cúpula Mundial de 2005, no entanto, o debate tem-se revelado decididamente mais diferenciado, com várias facções concorrentes de países em desenvolvimento dentro dos dois blocos e alguns pontos de vista de exploração mais pragmática reforma, enquanto outros são a favor de posições gerais.

Assim, a existência de um descompasso entre uma realidade que exige mecanismos atuais e a estrutura existente de uma organização da qual se

[13] CASELLA, Paulo Borba. *ONU pós-Kelsen in* Mercadante, Araminta; Magalhães. *Reflexões sobre os 60 anos da ONU*. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. p. 13 e ss.

[14] Von Freiesleben ,Jonas. S*ystem-Wide Coherence*. Chapter 03. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 02. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 03/07/2008).

espera respostas e resultados, justifica a abertura de um processo de discussão sobre a reforma que possa permitir de a ONU continue sendo a organização dos povos unidos e a cumprir as funções que lhe foram incorporadas pela sociedade internacional após a sua institucionalização.

4. Contexto, propostas e discussões sobre a reforma da ONU

Os debates sobre a reforma da ONU são relativamente recentes e tomaram corpo após a queda do muro de Berlim com o estabelecimento de um novo cenário político internacional.

A seguir serão didaticamente enumeradas as iniciativas e os temas que foram debatidos institucionalmente a partir do desencadeamento de um processo concreto que estabeleceu um programa para a reforma.

4.1. ***O primeiro pacote com propostas de mudanças, lançado por Koki Annan em 1997: Renewing the United Nations: a Programme for Reform***

A reforma da ONU é um tema defendido pelo ex-Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, desde que começou o seu mandato, em 1996, sendo uma das suas prioridades. Ele fez várias propostas com implicações significativas para a forma como a organização conduz seu trabalho, executa seus mandatos, e gere os fundos que lhe é confiada pelos seus Estados-membros. Isto incluiu a mudança para os programas de trabalho, estruturas e sistemas, na sede e nos locais de campo[15].

O então Secretário-Geral, reconhecendo os avanços proporcionados pela ONU desde sua criação, e depois do fim da guerra-fria, que transformou o contexto internacional das missões e atividades da ONU, mas preocupado com os novos desequilíbrios e instabilidades que ameaçariam a estabilidade internacional, iniciou sua agenda da reforma com uma visão ousada, em 14

[15] Em Janeiro de 1992, recém-eleito secretário-geral Boutros Boutros-Ghali começou seu mandato com a primeira de sempre cúpula do Conselho de Segurança e pouco depois publicou seu "*Uma Agenda para a Paz*", enunciando uma agenda ambiciosa para o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e segurança internacional. In: Weiss, Thomas G.. *The illusion of UN Security Council Reform*. The Washington Quarterly. 26:4, p. 150, 2003. Disponível online em: <http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf> (acesso em 28/0672009).

de julho 1997, com propostas e recomendações como a "*Renewing the United Nations: a Programme for Reform,* um documento de 95 página[16].

O avanço da inovação, tecnologia, da globalização e interdependência financeira entre as nações não erradicou a pobreza, conflitos armados, massivas violações de direitos humanos, proliferação de armas cada vez mais letais, crises humanitárias, aumento do ranking de refugiados para mais de 25 milhões de pessoas; e outros problemas como o terrorismo internacional, tráfico internacional de drogas. A organização, depois do fim da guerra-fria, passou a enfrentar o aumento da demanda de seus serviços, exigindo melhor preparo.

O objetivo central da proposta seria diminuir o espaço entre a aspiração e o cumprimento da missão da ONU, com novas estruturas, fundos e distribuição dos custos, face à precária situação financeira à época, para o fim de aumentar a eficiência institucional da organização, sem alterar o acesso dos membros, na forma de comitês executivos nas áreas: paz e segurança; relações econômicas, sociais e humanitárias; cooperação e direitos humanos; revigoramento e maior coordenação, reestruturação e consolidação das suas estruturas. Propôs maior cooperação entre os órgãos e mecanismos internos da organização; maior diálogo com as sociedades civis por meio das organizações não governamentais; maior capacitação da equipe de funcionários e planos de carreira; diminuição da burocracia; a informatização da Organização com disponibilização *online* de seus documentos; entre outras desejáveis.

4.2 A 55ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas: Cúpula do Milênio de 2000 (Millenium Summit)

A Assembleia Geral da ONU de 12 de fevereiro de 1999, designou a 55ª Sessão da Assembleia Geral de "a Cúpula do Milênio", convencidos de que o ano de 2000 constituiria um momento único e simbolicamente atraente para articular e afirmar uma visão animadora para discutir o papel das Nações Unidas na nova era, em resposta aos desafios do século XXI. A Cúpula do

[16] *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*. (A/51/950). 14 de julho de 1997. Documento disponível online em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement> (acesso em 25/06/2009). Kofi Annan alertou que a reforma não é um evento, mas um processo que não acabaria ali no documento de propostas. p. 14.

Milênio aconteceu na sede na ONU, em Nova York, entre os dias 6 a 8 de setembro de 2000. Os 147 chefes de Estado ou governo comprometeram-se, junto aos representantes do total de 189 Estados membros da ONU, a cooperar para um mundo melhor, a manutenção da paz, a erradicação da pobreza, a luta contra a Aids e uma atenção especial para a África, a promoção da educação, a prevenção de conflitos e a proteção do planeta, a fortalecer os direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como as democracias emergentes, além de tarefas mais urgentes, como a reforma das Nações Unidas e mais verbas e recursos para que os boinas azuis possam assumir melhor sua missão de garantir a paz no mundo.

O resultado da Cúpula foi a adoção pelos Membros, da Declaração do Milênio, em 8 de setembro de 2000, pelos 189 Estados- membros, consagrando os valores considerados essenciais para as relações internacionais do século XXI: liberdade; igualdade; solidariedade; tolerância; meio ambiente; paz, segurança e desarmamento; responsabilidade compartilhada. Para isso, comprometendo-se, entre outros: a fortalecer o respeito ao direito internacional e cumprimento das decisões da Corte Internacional de Justiça; assegurar a implementação de tratados internacionais sobre controle de armas e direitos humanos, e com a assinatura e ratificação do Tratado de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional; à luta contra o terrorismo internacional e tráfico de drogas e armas; 1ª eliminação de armas de destruição em massa e nucleares; minimizar os efeitos das sanções econômicas contra países não desenvolvidos[17].

Na Declaração do Milênio, os Membros ainda comprometeram-se com o desenvolvimento e erradicação da pobreza, definindo o ano de 2015 para: reduzir para metade, a proporção da população mundial cujo rendimento é inferior a um dólar por dia e, a proporção de pessoas que sofrem de fome e, até o mesmo ano para reduzir a metade a proporção de pessoas que são incapazes para chegar a pagar ou a água potável segura; garantir o ensino primário para todas as crianças; ter reduzido a mortalidade materna e infantil; ter invertido a propagação do vírus HIV, o flagelo da malária e outras doenças

[17] A maioria das metas estabelecidas pela Declaração do Milênio não eram novas. Decorreram de uma série de conferências mundiais da década de 1990 e a partir do corpo de normas internacionais e as leis que haviam sido codificadas ao longo do último meio século. In: *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration.* 6 de setembro de 2001. (A/56/326), p. 07. Disponível online em: < http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf> (acesso em 26/06/2009).

graves que afligem a humanidade; ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de favelados, como proposto no programa "Cidades Sem Favelas". Sem falar da proteção do meio ambiente; Direitos Humanos, democracia e boa governança; proteção dos vulneráveis; dos problemas da África, desde suas estruturas, pobreza, acesso ao mercado, disseminação do vírus da HIV.

A Declaração do Milênio encerra com a necessidade do fortalecimento da ONU como instrumento efetivo para cumprir com suas prioridades, com a intensificação dos esforços para cumprir com uma reforma compreensível do Conselho de Segurança em todos os seus aspectos; fortalecer o Conselho Econômico e Social; a Corte Internacional de Justiça; encorajar maior coordenação entre os órgãos da ONU e suas agências; dar maior oportunidade à sociedade civil, organizações não governamentais, setor privado[18].

Com a adoção da Declaração do Milênio, os Estados- membros passaram a fornecer o mundo com uma visão comum para o novo século. Na esfera econômica e social, especialmente, esta visão é ligada a objetivos específicos com prazo definido para os 15 primeiros anos do século: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que foram contextualizadas em Relatório de 2001 - *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration* – que salienta os recursos para reforçar a implementação pelos Estados- membros dos compromissos adotados com a Declaração do Milênio m 2000 [19].

A definição destas metas fica agora claramente acordada e compreendida pelas diversas agências internacionais em causa, inclusive as de Bretton Woods.[20] Metas essas, ressaltando o respeito ao Direito Internacional e às decisões de tribunais internacionais, como a Corte Internacional de Justiça, em torno de "Paz, Segurança e Desarmamento"; "Capacidade para Solução Conflitos Armados", na construção e manutenção da paz, também com medidas sustentáveis; "Desarmamento", particularmente de armas nucleares[21];

[18] *United Nations Millennium Declaration*. *General Assembly Resolution nr. 55/2*. 08 de setembro de 2000. Disponível online em: < http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf> (acesso em 26/06/2009).

[19] *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration.* 6 de setembro de 2001. (A/56/326). Disponível online em: < http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf> (acesso em 26/06/2009).

[20] *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration.* 6 de setembro de 2001. (A/56/326). Disponível online em: < http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf> (acesso em 26/06/2009).

e questões sobre a reforma do Conselho de Segurança; fortalecimento do Conselho Econômico e Social [22].

Outra meta contextualizada com propostas foi os problemas principais da África, e quanto ao recolhimento de fundos e investimentos. Enfim, fortalecer a Assembleia Geral, "a fim de continuar a agir como um catalisador para a mudança e para proporcionar um fórum de diálogo e de uma ação eficaz o sistema irá tem de ser renovada e modernizada para lidar com os desafios deste milênio".[23]

4.3 O segundo pacote de reformas – Uma agenda para novas mudanças: Strengthening of the United Nations: an agenda for further change

Como resposta e reafirmação dos comprometimentos dos Membros, quando da Declaração do Milênio de 2000[24], em 9 de setembro de 2002, a

[21] Os esforços para eliminar as armas nucleares ganharam força a partir de 1996 a Corte Internacional de Justiça, quando emitiu Parecer Consultivo sobre a legalidade da ameaça da utilização de armas nucleares, que considerou, por unanimidade, que qualquer ameaça ou uso de armas nucleares devem ser feitas a menos que seja compatível com as exigências do direito internacional aplicável em conflitos armados, e que "Existe uma obrigação de perseguir em boa fé e levar a uma conclusão das negociações conducentes ao desarmamento nuclear em todos os seus aspectos sob rigoroso e eficaz controle internacional. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Disponível online em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=unan&case=95&k=e1> (acesso em 26/06/2009).

[22] Porque a Organização das Nações Unidas existe para reafirmar fé em direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor de a pessoa humana, a igualdade de direitos entre homens e mulheres, e o direito das minorias e dos migrantes de viver em paz. Todos os direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – são abrangente, universal e interdependentes – os alicerces que suportam a dignidade humana, e qualquer violação dos direitos humanos representar um atentado à dignidade humana é muito central. Sempre que os direitos humanos fundamentais não são protegidos, os Membros e as suas populações são mais susceptíveis a experiência de conflitos, pobreza e injustiça. *In*: *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change Report of the Secretary-General*. 9 de setembro de 2002. (A/57/387), p. 36. Disponível online em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/583/26/PDF/N0258326.pdf?OpenElement> (acesso em 24/06/2009).

[23] *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change Report of the Secretary-General*. 9 de setembro de 2002. (A/57/387), p. 46. Disponível online em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/583/26/PDF/N0258326.pdf?OpenElement> (acesso em 24/06/2009).

[24] Definiram as suas prioridades para o novo século: "a luta pelo desenvolvimento para todos os povos do mundo, a luta contra a pobreza, a ignorância e a doença, a luta contra a injustiça, a luta contra a violência, terror e criminalidade e na luta contra a degradação da nossa casa

Assembleia Geral, por relatório do Secretário-Geral, lançou o segundo grande pacote de reformas ainda necessárias, como de seus órgãos intergovernamentais: "*Uma agenda para novas mudanças*" ("*Strengthening of the United Nations: an Agenda for Further Change*"[25], reforçando a promoção e proteção dos Direitos Humanos, com maior capacitação da Organização nessa área, alocação de recursos para as prioridades, sendo a promoção e proteção dos direitos humanos um requisito para a realização da Carta da ONU, da visão de um mundo justo e pacífico.

O relatório atesta para a necessidade de novas medidas para melhorar a organização dos trabalhos nesta área: a capacidade da Organização das Nações Unidas para ajudar países na construção de instituições fortes de direitos humanos; o sistema de procedimentos especiais será revisto a fim de simplificá-lo, com vista a torná-lo mais eficazes, garantindo uma maior coerência; da mesma forma à Comissão de Direitos Humanos e a necessidade de manter firmemente a sua tarefa de promover melhores padrões de direitos humanos em todo o mundo. Também quanto à reestruturação do Departamento de Informação Pública; à prestação de melhor serviço aos Membros; aumentar a coordenação entre as partes componentes da Organização e o público em geral.

4.4 O Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, chamado "Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade compartilhada: The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility".

Com a declaração conjunta de que "hoje, mais do que nunca, as ameaças são interdependentes. E uma ameaça para um representa uma ameaça para todos. A vulnerabilidade mútua de fracos e fortes nunca foi tão clara. Qualquer

comum". Eles resolveram "fazer das Nações Unidas mais um instrumento eficaz para a persecução de todos estas prioridades. Uma instituição multilateral eficaz e dedicada ao serviço da humanidade. *In*: *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change Report of the Secretary-General*. 9 de setembro de 2002. (A/57/387), p. 6. Disponível online em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/583/26/PDF/N0258326.pdf?OpenElement> (acesso em 24/06/2009).

[25] *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change Report of the Secretary-General*. 9 de setembro de 2002. (A/57/387). Disponível online em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/583/26/PDF/N0258326.pdf?OpenElement> (acesso em 24/06/2009).

ameaça à segurança internacional hoje amplia o risco de outras ameaças" que o "Grupo de Alto Nível" foi formado por sugestão de Kofi Annan, após anúncio na Assembleia Geral de 2003, para, por meio de elaboração de um Relatório, avaliar atuais ameaças à paz internacional e segurança; o modo como as nossas políticas já existentes e as instituições têm feito para enfrentar essas ameaças, e formular recomendações para o reforço das Nações Unidas para que essa pudesse fornecer a segurança coletiva de todos, no século XXI.

O Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, chamado "Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade compartilhada", de 2 de dezembro de 2004, contém 101 recomendações. O Painel focou igualmente nas dimensões militares e não militares da segurança coletiva, voltando-se primeiramente para "o desafio da prevenção", logo para o "uso da força", e finalmente para a reforma institucional da ONU.

Anne-Marrie Slaughter[26] explica que o Relatório do Grupo de Alto Nível oferece uma profunda mudança por nada além (re) concepção de segurança, solidariedade e até mesmo da soberania. Primeiramente, propõe que a ONU, uma Organização inicialmente fundada sobre o comprometimento com a proteção da segurança estatal, deve agora subordinar a segurança estatal à segurança humana. Em segundo, a segurança humana redefine o conceito de solidariedade. Como seres humanos, todos buscamos viver em dignidade, livres do medo e livres para desejar. Não se pode ter a prosperidade garantida, mas ao menos a saúde e educação necessária para lutarmos por isso. Pode-se garantir respeito mútuo, a promessa de que nem políticos nem líderes étnicos ou religiosos declararão algum grupo, classe ou nação como inferiores aos seres humanos.

Em terceiro lugar, o conceito de solidariedade redefine a concepção de soberania. O Painel do Grupo de Alto Nível assevera que os Signatários da Carta da ONU aceitam a responsabilidade tanto para proteger seus próprios cidadãos, assim como cumprir com suas obrigações internacionais perante as outras Nações, sujeito as sanções. Anne-Marie esclarece que ser Membro da ONU não é mais uma validação do status da soberania, ou um escudo contra a intromissão na jurisdição interna. É mais a capacidade de participar da ONU em si, trabalhando em conjunto com outras Nações contra as ameaças à segurança humana assim que elas surgirem.

---

[26] SLAUGHTER, Anne-Marie. *Security, Solidarity, and Sovereignity: The Grand Themes of UN Reform*, p. 619.

Nesse contexto, estabelece um quadro geral para a segurança coletiva para o novo século, de considerável variedade e profundidade. Adota uma ampla perspectiva sobre segurança. Não só pretende abordar ameaças específicas, mas identifica novas maneiras de entender as conexões entre eles e as suas implicações para as políticas e as instituições que devem ter lugar. Argumentos fundamentais para um conceito mais amplo de segurança coletiva: que aborda novas e antigas ameaças, e as preocupações de segurança de todos os países [27].

A criação deste Painel, composto por 16 pessoas com conhecimento e experiência em organizações internacionais, em setembro de 2003, foi uma resposta do Secretário-Geral da ONU à guerra do Iraque, a qual desencadeou uma das mais profundas crises na história da Organização. A ONU, após 60 anos de existência, teve sua capacidade de promoção, efetiva e equânime, da paz e a da segurança do planeta amplamente questionada. A tarefa do HLP foi, por isso, mapear as atuais ameaças a paz e segurança internacional e recomendar maneiras para fortalecer a ONU.

Porque qualquer ameaça à segurança internacional hoje amplia o risco de outras ameaças, assim, a proliferação nuclear pelos Estados aumenta a disponibilidade do material e da tecnologia necessária para que um terrorista adquirira uma arma nuclear. A capacidade dos atores não estatais ao tráfico de material e tecnologia nuclear é incentivado pela incapacidade de o Estado controlar fronteiras e o trânsito através de Estados fracos. Da mesma forma o terrorismo internacional; o ciclo entre pobreza, doenças infecciosas, degradação do meio ambiente, guerras civis, que resultam no aumento da pobreza. O crime organizado transnacional facilita muitas das mais graves

[27] A ideia do Relatório foi anunciada pelo Secretário Geral, Kofi Annan, na Assembleia Geral de 2003, com a participação de pessoas eminentes, representantes dos Estados- membros, e convidou: Anand Panyarachun, ex-Primeiro-Ministro da Tailândia, para presidir o *Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança*, que incluiu as seguintes pessoas eminentes de todo o mundo, representando uma ampla gama de experiências e expertise: Robert Badinter (França), João Baena Soares (Brasil), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Mary Chinery Hesse (Gana), Gareth Evans (Austrália), David Hannay (Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte), Enrique Iglesias (Uruguai), Amre Moussa (Egito), Satish Nambiar (Índia), Sadako Ogata (Japão), Yevgeny Primakov (Federação Russa), Qian Qiqian (China), Salim Salim (República Unida da Tanzânia), Nafis Sadik (Paquistão) e Brent Scowcroft (Estados Unidos da América). In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility* (A/59/565). Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 27/06/2009).

ameaças à paz e segurança internacionais. A corrupção, o tráfico ilícito e de lavagem de capitais estatais contribuem para a fraqueza, impedem o crescimento econômico e minam a democracia[28].

Aponta ainda que as Nações Unidas devem trabalhar com as autoridades nacionais, entre instituições financeiras nacionais, organizações da sociedade civil e o setor privado a desenvolver normas que regem a gestão dos recursos naturais para os países emergentes com, ou em risco de conflito, como os que ocorreram em Serra Leoa, Angola e República Democrática do Congo, para evitar futuros conflitos e o uso sustentável seus recursos naturais; e outros recursos transfronteiriços como petróleo, água e gás.

A insistência do Painel, de que temos de ver a interconectividade das ameaças contemporâneas à nossa segurança é particularmente importante. Não podemos tratar questões como terrorismo ou guerras civis ou de extrema pobreza em isolamento. As implicações desta interconexão são profundas.

A tarefa de ajudar os Estados em reforçar as suas próprias capacidades para lidar com a ameaça contemporânea é vital, sendo urgente que as Nações Unidas sejam capazes de fazer isso. Ênfase em desenvolvimento como a indispensável função para uma nova segurança coletiva. A extrema pobreza e as doenças infecciosas são ameaças em si, mas também criam ambientes que tornam mais provável o aparecimento de outras ameaças, incluindo o conflito civil. Se quisermos ter sucesso em uma melhor proteção e segurança dos nossos cidadãos, é essencial que se preste atenção devida e recursos necessários para ser dedicada à realização dos Objetivos do Milênio. É daí que vem o enfoque sobre a "segurança biológica" chamando atenção para a deterioração do nosso sistema de saúde global, sua vulnerabilidade às doenças infecciosas novas e da promessa e perigo de avanços na biotecnologia, como bioterrorismo.

O Painel recomenda também critérios para a segurança coletiva, porque nenhum país é autossuficiente em termos de segurança, por mais rico que

[28] Estas atividades criam assim um ambiente permissivo para o conflito civil. A perspectiva de grupos criminosos organizados fornecendo nucleares, radiológicos, químicos ou biológicos armas aos terroristas é particularmente preocupante. Aumentar o narcotráfico parcialmente contas para o rápido aumento dos níveis de VIH / SIDA, sobretudo na Europa Oriental e partes da Ásia. Minam os esforços da construção da paz e servem de combustível para muitas guerras civis pelo comércio ilícito de armas. In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility* (A/59/565), pp. 19-20. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 27/06/2009).

seja, e o "uso da força" bem como sua legalidade, porque não é porque pode ser usada, que deve ser usada pelo Conselho de Segurança, e apenas em caso de grave ameaça, motivo apropriado, último recurso, meios proporcionais e balanço de consequências. Sempre visar a paz, inclusive em caso de conflito, e proteção da população civil. Recomendou que a ONU deve ser capaz de articular uma estratégia eficaz de luta contra o terrorismo, sobretudo após o ataque aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001; e que seja respeitoso com o Estado de Direito e o respeito universal dos direitos humanos. Um dos obstáculos até agora, tem sido a incapacidade de adesão a acordo sobre uma definição de terrorismo, o comprometimento comum de financiar a ONU com 0,7% do produto interno bruto para financiar a assistência ao desenvolvimento. O relatório oferece uma definição. Ressalta o problema da possível futura proliferação nuclear, armas radiológicas, químicas e biológicas. Diz ser urgente a reforma do Conselho de Segurança[29] e o revigoramento da Comissão de Direitos Humanos, reconhecendo como ameaça o crime organizado transnacional e ainda as pandemias.

Este é um desafio corrente para as Nações Unidas: o conceito de Estado e de responsabilidade internacional para proteger civis dos efeitos da guerra e violações dos direitos humanos ainda não foi verdadeiramente superado pela a tensão entre a concorrente inviolabilidade da soberania e o direito de intervir. É também um desafio operacional: impedir um Governo de matar seus próprios civis exige considerável capacidade militar.

Sobre a reforma do Conselho de Segurança, o Relatório também fez propostas, com maior representatividade nos assentos, representando áreas regionais do mundo (África, Ásia e Pacífico, Europa e Américas), seis assentos permanentes sem direito a veto, com duração de 2 anos. Esse seria o Modelo A. O Modelo B propõe nenhum assento permanente, mas uma nova categoria de 8 assentos com duração de 4 anos renováveis. Em ambos os modelos, tendo em conta o artigo 23º da Carta das Nações Unidas, seria um modo de incentivar os Estados- membros a contribuírem mais para a paz e a segurança

[29] Conforme as palavras do Secretário-Geral Kofi Annan: "*Há muito que defendo a necessidade de um Conselho de Segurança mais representativo. É decepcionante que, durante mais de dez anos, pouco ou nenhum progresso foi feito nesse sentido. O relatório do Painel oferece duas fórmulas para a expansão do Conselho. Espero que estes debates irão facilitar e ajudar os membros a tomar decisões em 2005.* In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility*, p. 03. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 27/06/2009).

internacional, seria para a Assembleia Geral, tendo em conta as práticas estabelecidas regional de consulta, para eleger os membros do Conselho de Segurança, dando preferência para permanente ou longo prazo para os Estados que estão entre os três principais contribuintes financeiros regionais relevantes em sua área para o orçamento regular, ou entre os três maiores contribuintes voluntários de área regional, ou os três principais contribuintes de tropas de sua área regional das Nações Unidas na manutenção das missões de paz – maior eficácia na tomada de uma ação coletiva para evitar e eliminar novas e antigas ameaças à paz e segurança internacionais. O Relatório não reconhece nenhuma maneira prática de alterar o poder de veto dos atuais Membros Permanentes. No entanto, como toda instituição do veto tem um caráter anacrônico inadequado para a instituição em uma época cada vez mais democrática, e poderia instar a que a sua utilização fosse limitada às questões em que os interesses vitais estão verdadeiramente em jogo, e em caso de abusos de direitos humanos[30].

O Relatório também inclui como ameaça atual as armas nucleares, sendo urgente evitar a sua proliferação pelos Estados e atores não estatais, porque o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares parece não ser mais eficiente; armas radiológicas, armas químicas e biológicas. Embora rápido crescimento e os avanços científicos no setor da biotecnologia avançam na prevenção e cura de muitas doenças, também aumentam as oportunidades para o desenvolvimento de novas doenças mortais, por meio da recombinação do DNA e manipulação genética, reconstruindo doenças já erradicadas e resistentes. Para o Relatório, a ação urgente é necessária para defender contra os terroristas pela possível utilização de armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas. Alta prioridade deve ser

[30] In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility*, pp. 67-69. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 27/06/2009). Em 16 de Fevereiro de 2005, o bloco "Clube do Café" (Argentina, Colômbia, México, Quênia, Argélia, Itália, Espanha, Paquistão e Coreia do Sul) aprovou um documento denominado "Unidos pelo Consenso", passando a chamar-se assim. O G4 (Alemanha, Índia, **Brasil** e Japão), por outro lado, argumentou que poderia ter lugar mudanças significativas por meio de uma votação e que buscar um amplo consenso ou solução negociada seria apenas desculpa para a inação. No entanto, no bloco "Unidos pelo Consenso" mais tarde juntaram-se Catar, Turquia, Gana, Costa Rica, Gana, Costa Rica, Canadá, Marrocos, San Marino, Emirados Árabes Unidos, o Bangladesh, e ao representante da Liga Árabe. O documento emitido em Fevereiro de 2005 representou uma posição comum sobre a expansão do Conselho de Segurança que conformado com o Modelo B, tal como proposto pelo Relatório do Grupo de Alto Nível.

atribuída a consolidação, segurança e, quando possível eliminação de materiais potencialmente perigosos, e aplicação eficaz o controle das exportações, um prazo global para a redução desses arsenais, e comprometimento com os tratados em vigor sobre o tema, sendo aqui crucial o papel do Conselho de Segurança na inspeção. Isso tudo inclui a necessidade de uma política interna de saúde pública eficiente para o caso de um ataque terrorista.

O *Terrorismo* deve ser encarado em cooperação pelos Estados definitivamente, uma vez que é uma ameaça à segurança global que ataca os valores da Carta das Nações Unidas. A propósito uma das maiores dificuldades na luta global por meio inclusive de tratados internacionais sobre o uso da força contra o terrorismo é a própria definição clara de terrorismo. O Relatório do Grupo de Alto Nível propõe uma definição a ser confirmada pela Assembleia Geral "*qualquer ação, que envolva além, das já especificadas pelas Convenções existentes sobre os aspectos do terrorismo, as Convenções de Genebra e Resolução do Conselho de Segurança 1566 (2004), que se destinem a causar a morte ou danos corporais graves a civis ou não combatentes, quando o objetivo desse ato, pela sua natureza ou contexto, é de intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma Organização Internacional a fazer ou se abster de fazer qualquer ato"* [31].

Outra ameaça considerada é o *Crime organizado transnacional, em que a motivação, ao contrário do terrorismo, é financeira* e uma ameaça aos Estados e sociedades, erodindo a segurança humana e da obrigação fundamental dos Estados de garantir a ordem. O combate ao crime organizado é também um passo necessário no esforço para prevenir e resolver conflitos internos, a combater a propagação de armas, combater o terrorismo, o tráfico internacional de seres humanos, a corrupção e a lavagem de dinheiro, assim como a propagação da AIDS, por conta do tráfico internacional de drogas. O maior desafio é a prevenção dessa ameaça. O primeiro passo a ser dado pelos Estados–membros é o de assinar e ratificar os tratados existentes.

[31] In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility*, pp. 48 e ss. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 03/07/2009). A falta de acordo sobre uma definição clara e bem conhecida de "terrorismo" minimiza a postura normativa e moral contra o terrorismo, e tem manchado a imagem das Nações Unidas. A concretização de uma convenção global sobre o terrorismo, incluindo uma definição clara, é um imperativo político.

O *uso ilegal da força* é outra ameaça e desafio. O art. 2.1 da Carta da ONU dispõe que "*Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas*". No entanto, prevê duas exceções, dispostas no art. 51, relacionado ao direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Apenas nos primeiros 44 anos da ONU, os Estados-membros violaram essa disposição, usando a ilegalmente a força centenas de vezes, diante de um Conselho de Segurança literalmente paralisado.

Uma das razões pelas quais Estados podem querer ignorar o Conselho de Segurança é uma falta de confiança na qualidade e na objetividade da sua tomada de decisão. As decisões do Conselho têm sido muitas vezes menos do que coerentes, persuasivas e não respondem totalmente ao real estado que a segurança humana precisa. Mas a solução não é reduzir o Conselho à impotência e irrelevância: ele está a trabalhar a partir de dentro de uma reforma que, inclusive no modo como propostas no presente Relatório[32].

O Conselho poderá assim ter de estar preparado para ser muito mais proativo relativamente a estas questões, tendo mais uma ação decisiva mais cedo do que tem sido no passado, como em caso de genocídio e outras matanças de grande escala de seres humanos, limpeza étnica ou violações graves do direito humanitário internacional, que governos soberanos revelaram-se impotentes ou não querem evitar[33].

O Relatório do Grupo de Alto Nível sugere que, ao ponderar a possibilidade de autorizar ou aprovar o uso de força militar, dos "capacetes azuis" o Conselho de Segurança deve sempre dirigir - o que outras considerações que podem ser tomadas – pelo menos cinco critérios básicos de legitimidade, para que suas decisões sejam bem tomadas e bem motivadas: 1) *seriedade da ameaça*, a ameaça ao Estado ou à segurança humana deve

[32] In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility*, p. 56. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 03/07/2009).

[33] In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility*, pp. 56 e 57. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 03/07/2009).

ser suficientemente clara; 2) *motivo apropriado*; 3) *último recurso,* se foram considerados antes todos os recursos não militares possíveis; 4) *meios proporcionais*, quanto à intensidade, necessidade e duração; 5) *equilíbrio das consequências*, se a ação militar não será mais negativa do que a inação. Sem falar da participação dos não Membros do Conselho de Segurança[34].

Outra posição é que a Comissão de Direitos Humanos deve ser revigorada, lançando relatórios anuais sobre a situação global dos Direitos Humanos, ter o apoio de um conselho de especialistas. Mas sofre de um déficit de legitimidade que lança dúvidas sobre a reputação global da Organização das Nações Unidas, porque incapaz de promover o respeito pelos Direitos Humanos a nível mundial, promovendo a cooperação internacional em matéria de Direitos Humanos, em resposta às violações em países específicos e apoio aos países na construção de seus direitos humanos capacidade.

Existe uma necessidade de uma abordagem mais profissional e mais organizada por parte do Secretariado, que é muito mais capaz de uma ação concertada. Um Secretário-Geral forte na cabeça de um Secretariado mais profissional e mais organizado é essencial para qualquer sistema eficaz de segurança coletiva no século XXI. Desde a década de 1990 o trabalho do Secretário-Geral da ONU triplicou. Deveria ser criado mais um cargo de Secretário Adjunto para apoiar o Secretário-Geral para a paz e segurança coletiva, assim como desenvolvimento econômico e social, buscando novas estratégias, com funções mais efetivas e menos burocráticas[35].

Uma nova abordagem deverá ser adotada no âmbito da agenda do *Conselho Econômico e Social,* que substitua o seu atual foco sobre questões administrativas e de coordenação com um programa mais centrado agenda construída em torno dos grandes objetivos contidos na Declaração do Milênio. Recomendou-se a criação de um Comitê sobre aspectos Econômicos e Sociais de ameaças à segurança, e que utilizem os seus poderes para a comissão de investigação e desenvolver uma melhor compreensão sobre as ameaças econômicas e sociais para promoção da paz, e sobre as

[34] In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility*, pp. 57 e 58. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 03/07/2009).

[35] In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility*, p. 64-76. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 03/07/2009).

consequências econômicas e sociais de outras ameaças, como o terrorismo e o crime organizado transnacional – um verdadeiro fórum de debates sobre desenvolvimento.

Sobre a emenda da Carta da ONU, o Painel do Grupo de Alto Nível sugeriu que[36] os Artigos 53 e 107, que referem o "Estado inimigo" são totalmente obsoletos e devem ser revistos de forma devidamente elaborada. Ora, a Carta deve refletir as esperanças e aspirações de hoje, não os temores de 1945. Capítulo 13 (A Tutela do Conselho) deve ser suprimido. O Conselho de Tutela das Nações Unidas realizava uma importante tarefa para ajudar o mundo a sair da era do colonialismo e dirigiu muitos casos de sucesso descolonização. As Nações Unidas devem virar as costas a qualquer tentativa de regressar a mentalidades e formas de colonialismo.

O Secretário-Geral ban Ki-moon emitiu a sua própria resposta oficial para o Painel do Grupo de Alto Nível. Em um Relatório de seis páginas (A/61/836), lançado em 3 de Abril de 2007, ele deu "amplo apoio" para as recomendações estabelecidas pelo Painel, e reiterou foco do Painel de incidir na melhoria do sistema das Nações Unidas por superando a fragmentação e reunir todo o conjunto de ativos do sistema. Ban reafirmou o seu compromisso de melhorar a prestação de contas, transparência, eficiência e desenvolvimento dos recursos humanos. Sobre "assistência humanitária", ele pediu aos Estados-membros que considerassem o fortalecimento da capacidade geral da Organização e, sobretudo, das agências baseadas em Roma (FAO, FIDA, PAM), em termos de reforço da sua capacidade para lidar com a transição de alívio para o desenvolvimento[37].

Responsabilidade coletiva de todas as nações, no final, tem a ver a responsabilidade individual de cada Estado. Todos os Estados devem valorizar a dignidade, justiça, valor, e segurança de todos seus cidadãos individualmente; todos os Estados devem abraçar esses valores coletivamente. A segurança coletiva buscada pelo Painel de Alto Nível está ligada com uma responsabilidade solidária de todos os Estados e instituições internacionais.

---

[36] In: *The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility*, p. 77. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (acesso em 03/07/2009).

[37] Von Freiesleben ,Jonas. S*ystem-Wide Coherence*. Chapter 03. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 09. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 03/07/2008)

4.5 "Um conceito mais amplo de liberdade": desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos – "In larger freedom: towards development, security and human rights for all"

Para "salvar as futuras gerações do flagelo da guerra", os compiladores da Carta das Nações Unidas compreenderam que esta Organização não poderia suceder se tivesse uma base estreita, mas sim no triângulo do desenvolvimento, da liberdade e da paz. Por isso decidiu-se criar uma Organização para assegurar o respeito pelos direitos humanos fundamentais, estabelecer condições sob as quais a justiça e o Estado de Direito pudessem ser mantido, e "*promover o progresso social e melhores padrões de vida em maior liberdade*", conforme o Preâmbulo da Carta das Nações Unidas. Foi daí que o Secretário-Geral Kofi Annan denominou seu Relatório "*Um conceito mais amplo de liberdade*", para sublinhar a relevância permanente da Carta das Nações Unidas e para enfatizar que os seus efeitos devem ser avançados na vida de cada um dos homens e mulheres. A noção de maior liberdade também incorpora a idéia de que o desenvolvimento, segurança e direitos humanos caminham lado a lado[38].

Em um mundo de ameaças e desafios interconectados, o interesse é de cada país para que todas elas sejam resolvidas de forma eficaz. Daí, a causa da "maior liberdade" só pode ser invocada por ampla, profunda e prolongada cooperação global entre os Estados. Porque não só o desenvolvimento, segurança e direitos humanos são imperativos, mas também se reforçam mutuamente. Essa relação só foi reforçada em nossa época, de rápido progresso tecnológico, aumento da interdependência econômica, a globalização e dramáticas mudanças geopolíticas.

Para Annan, não iremos usufruir do desenvolvimento sem segurança, não vamos desfrutar da segurança sem desenvolvimento, e não vamos desfrutar de nenhum sem qualquer respeito pelos Direitos Humanos. A menos que todas estas causas sejam avançadas, nenhuma será bem sucedida. Neste

[38] "*I have named the present report 'In larger freedom' to stress the enduring relevance of the Charter of the United Nations and to emphasize that its purposes must be advanced in the lives of individual men and women. The notion of larger freedom also encapsulates the idea that development, security and human rights go hand in hand*." In: *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all - Report of the Secretary-General*. 21 de março de 2005 (A/59/2005). Disponível online em: <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm> (acesso em 03/07/2009).

novo milênio, o trabalho das Nações Unidas deve mover o mundo para mais perto do dia em que todas as pessoas terão a liberdade para escolher o tipo de vida que gostariam de viver, terão o acesso aos recursos para que possam fazer essas escolhas significativas, e a segurança para garantir que eles possam ser usufruídos em paz[39].

Em 21 de março de 2005, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, apresentou o relatório "*Um conceito mais amplo de Liberdade: Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para todos*". Foi uma resposta do Secretário-Geral ao Relatório resultado do Painel do Grupo de Alto Nível, com 41 itens, reforçando as recomendações dadas por aquele Relatório. Esse está baseado no seguinte triângulo: desenvolvimento, segurança e Direitos Humanos, os quais Kofi Annan apresenta como "*liberdade de desejar; liberdade do medo e liberdade para viver com dignidade*. Para o corrente Secretário-Geral, "*Não haverá desenvolvimento sem segurança e nem segurança sem desenvolvimento. E tanto o desenvolvimento como a segurança dependem também do respeito pelos Direitos Humanos e o Estado de Direito".*[40] Ainda, ele pede aos Governos que apoiem a reafirmação de o Conselho de Segurança usar a força militar, preventiva e coercitivamente, para preservar a paz e a segurança internacional , inclusive em caso de crimes contra a humanidade, genocídio e limpeza étnica. Solicitou à Assembleia Geral que revigorasse seus esforços em direção à uma Convenção compreensiva sobre terrorismo internacional.

As recomendações deste relatório servirão de base às decisões que seriam tomadas pelos dirigentes do mundo na Cúpula do Milênio sobre as Metas de Desenvolvimento do Milênio (*Millenium Goals*), ocorrida entre os dias 14 a 16 de setembro de 2005, em Nova York, e constituem a referência principal do debate sobre a reforma da ONU. Esse Relatório decorre das propostas apresentadas nos seguintes documentos: *"Investing in Development"*, de Jeffrey Sachs, sobre os passos necessários para alcançar as Metas de

[39] In: *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all - Report of the Secretary-General*. 21 de março de 2005 (A/59/2005), p. 06. Disponível online em: <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm> (acesso em 04/07/2009).

[40] *There will be no development without security and no security without development. And both development and security also depend on respect for human rights and the rule of law*. In*: In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all - Report of the Secretary-General*. 21 de março de 2005 (A/59/2005), p. 52. Disponível online em: <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm> (acesso em 03/07/2009).

Desenvolvimento do Milênio; e também é resultado do Relatório elaborado pelo Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças ("*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change" – HLP*).

A partir desses dois relatórios, o Secretário-Geral apresentou um documento com recomendações em três áreas temáticas: desenvolvimento, segurança e direitos humanos. Com esse documento integrado, Kofi Annan se posicionou contra as soluções "*à la carte*" que os Estados membros da ONU pudessem vir a apresentar, atendendo a seus interesses individuais. Por outro lado, torna-se evidente que a disputa não se limita à reforma institucional da ONU, mas também a objetivos mais amplos que só serão alcançados por meio de um equilíbrio de interesses entre as nações. A ideia era que os Membros adotassem as propostas em forma de pacote, para chegar a um consenso na Cúpula do Milênio de 2005, sobre questões como o financiamento do desenvolvimento, terrorismo, substituição da Comissão dos Direitos Humanos e a reforma do Conselho de Segurança.

No Relatório, o Secretário-Geral chamou os Estados- membros a chegarem a um consenso sobre a expansão do Conselho de Segurança para 24 membros, e reciclou a duas propostas feitas pelo Grupo de Alto Nível. Sem especificar o qual proposta ele favoreceu, se o plano A ou B, convidou os Estados- membros a tomar uma decisão rapidamente, afirmando que, "... *esta importante questão tem sido discutida durante muito tempo. Creio que os Estados-membros devem acordar para tomar uma decisão sobre o assunto – de preferência por consenso, mas em qualquer caso, antes da Cúpula – fazendo uso de uma ou outra das opções apresentadas no relatório do Grupo de Alto Nível"*. O Relatório foi saudado por uma série de objeções a partir da adesão, que imediatamente começaram a reagrupar-se e posicionar-se para uma nova luta pelo poder[41].

Sobre a Corte Internacional de Justiça, que existe uma necessidade de considerar meios para fortalecer o trabalho do Tribunal. Exortou-se aos Estados que ainda não o fizeram que considerem reconhecimento da jurisdição obrigatória do Tribunal de Justiça - em geral, se possível, ou, na falta deste, pelo menos em situações específicas. Exortou-se também todas as Partes para terem em mente, e uma maior utilização poderes consultivos do Tribunal. Devem ser tomadas

[41] von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 06. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 01/07/2009).

medidas, com a colaboração dos Membros litigantes do Tribunal para melhorar os métodos de trabalho e reduzir a duração do seu processo.

5. A reforma do Conselho de segurança

Quando se fala em reforma da ONU imediatamente vem à mente a reforma do Conselho de Segurança como um tema diretamente vinculado e indissociável como se compusesse unicamente a reforma, o que é um equívoco como se viu anteriormente, pois a referida reforma envolve questões institucionais, e mecanismos para cumprir uma ampla agenda internacional, além naturalmente do própria reforma do Conselho de Segurança como apenas um dos pontos, entre vários, da preocupação dos grupos de discussão.

Tal perspectiva representa seguramente que a sociedade tem uma opinião bem formada sobre o Conselho de Segurança e da sua inadequação a realidade e ao atual contexto internacional.

A propósito, desde a primeira proposição de reforma da ONU, o então Secretário-Geral Kofi Anan afirmou que a reforma do Conselho de Segurança seria de grande importância para sua própria funcionalidade e legitimidade, mas que dependeria dos países-Membros, muito embora as intensas discussões sobre a expansão do órgão pela Assembleia Geral, e o aumento e regularização do diálogo com os não Membros do Conselho de Segurança. Na verdade, desde o fim da guerra-fria, na área de manutenção da paz e segurança, as missões e atividades da ONU focam-se para os conflitos interestatais e suas sérias implicações internacionais e emergências humanitárias complexas. Depois de anos de impasse, o Conselho de Segurança passou a ser o ponto central para a manutenção da paz e segurança internacional, demandando maior capacidade institucional[42].

É evidente que o Conselho de Segurança não representa o mundo de hoje[43]. Carece de uma representação adequada das nações em

---

[42] *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*, parágrafos 102 -111, pp. 35-37. Disponível online em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement> (acesso em 25/06/2009).

[43] O Conselho de Segurança realizou a sua primeira sessão em 17 de Janeiro de 1946 na *Church* House em Londres. Estavam presentes os cinco Membros permanentes: China, França, a então União Soviética, o Reino Unido, e os Estados Unidos, bem como seis membros não permanentes escolhidos a nível regional, com prazo de dois anos. In: von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 01. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 29/06/2009).

desenvolvimento que representam agora mais de metade da população mundial. Esta representação proporcional dos Membros Permanentes no Conselho de Segurança lhes dá menos propriedade "na manutenção da paz e da segurança internacional", conforme estipulado na Carta. Além disso, a permanência e os privilégios no Conselho de Segurança dos países que venceram a Segunda Guerra Mundial já não se justifica. Além disso, a incapacidade do Conselho de Segurança de agir eficazmente em face de situações violentas, como o Ruanda, Bósnia-Srebrenica, na Somália, Darfur e no Sudão, deixa claro que a reforma tem de ter lugar[44].

Anne Marie-Slaughter destaca que o sistema de vetos dos Membros Permanentes do Sistema de Segurança foi um nítido reflexo à época da determinação dos vitoriosos da II Guerra Mundial para evitar a utopia e disfunção da Liga das Nações. Essa desigualdade permanecerá numa ONU reformada, independentemente do sucesso da reforma do Conselho de Segurança, e de seu modelo. No entanto, um Conselho de Segurança mais amplo e representativo é provável para diminuir o impacto do veto em inúmeras formas como isolar um Membro Permanente de usar seu veto contra o peso da opinião pública global; ou criando uma maioria potencial maior para pressionar pela não imposição de um possível veto, como aconteceu com a ação da OTAN em Kosovo[45].

Foi com o final da guerra-fria, no final da década de 1980, que, subitamente o Conselho de Segurança estava envolvido em conflitos em todo o mundo,

[44] Para Peter Singer: "Admitimos que a ONU precisa muito de uma reforma estrutural, da qul faça parte a reavaliação do direito dos membros permanentes do Conselho de Segurança – a China, os Estados Unidos, a França, o Reino Unido e a Rússia – de vetar qualquer resolução ali tomada. Essa questão, à atual dei ênfase, ganhou uma importância ainda maior no período que precedeu a guerra, quando ficou claro que a França, a Rússia e talvez a China vetariam uma resolução do Conselho de Segurança que autorizasse o uso de força contra o Iraque, os Estados Unidos e o Reino Unido continuaram a fazer campanha para obter votos dentro do conselho, indicando assim que considerariam a aceitação da resolução pela maioria dos membros como uma vitória moral, mesmo que a resolução viesse de fato a ser vetada (...) De modo mais geral, sugere uma disposição a reconsiderar o sistema de vetos, que pode ser substituído, digamos pela exigência de que qualquer resolução seja aprovada por uma maioria determinada, de três quartos ou dois terços dos membros, por exemplo. Assim, o conjunto dos membros permanentes do Conselho passaria a representar de modo mais eficaz a população do mundo como um todo". (Singer, Peter. Um só mundo: a ética da globalização; trad. Adail Ubirajar Sobral; ver. Trad. Marcelo Brandão Cipolla – São Paulo: Martins Fontes, 2004).

[45] Slaughter, Anne-Marie. *Security, Solidarity, and Sovereignity: The Grand Themes of UN Reform*, p. 631.

desde a guerra entre o Irã e o Iraque, para lutar na Namíbia, Angola e Camboja. A guerra do Golfo, em 1990-1991, e a dissolução da União Soviética impulsionaram Alemanha e Japão a advogar por assentos permanentes para si. Os dois países tinham contribuído fortemente para a Guerra do Golfo, e aumentaram dramaticamente as suas contribuições para as Nações Unidas. Simultaneamente, a opinião pública dos dois países começou a favorecer uma maior participação nos assuntos mundiais. Em 1992, o Japão e a Alemanha tinham-se tornado, respectivamente, os segundo e terceiro maiores contribuintes para o orçamento regular da ONU[46].

Logo ficou evidente que a possibilidade da reforma do Conselho de Segurança passou a causar verdadeiras rivalidades regionais. Nigéria, Brasil, África do Sul, Egito, Japão, Alemanha e Índia, viram-se como candidatos ideais para assentos permanentes, enquanto os seus rivais regionais foram firmes oposições, preferindo Membros não permanentes. Como resultado, o debate rapidamente criou três principais blocos, ("Unidos pelo Consenso"; o "Grupo dos Quatro, G4, em que participa o Brasil, e o Grupo Africano), basicamente aqueles contrários à criação de novos assentos permanentes com direito ao veto, ou os favoráveis, adjudicando o assento para si; e aqueles que defendem a criação de novos assentos não permanentes com prazos determinados[47].

Ao contrário do bloco denominado "Unidos pelo Consenso", Alemanha, Japão, Índia e Brasil (mais tarde conhecido como o Grupo dos Quatro ou G4) e os seus apoiadores têm defendido a criação de novos assentos permanentes. Alemanha e Japão basearam as suas alegações sobre o

[46] O mesmo aconteceu com a Itália, até o desenvolvimento da União Europeia, quando preferiu resistir á escolha da Alemanha, temendo um novo poder central na Europa. von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 02. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308>.

[47] Itália, Espanha, Argentina, Canadá, México, Coreia do Sul e Paquistão, assim como alguns outros países chamados para a criação de mais assentos não permanentes em membros que seriam eleitos numa base regional, países eventualmente formaram um grupo conhecido como "Coffee-Club", que mais tarde foi renomeado para "Unidos pelo Consenso". Esse grupo sustenta que a criação de novos assentos permanentes violaria o principio da igualdade soberana, criando novos centros de poder, dentro e fora da ONU, o que chamaram de "efeito cascata". Von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 03. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308>.

fundamento de que eles são grandes financiadores da ONU. A Índia é o segundo maior país em termos de população, com uma das maiores economias do mundo e o terceiro maior contribuinte de tropas para missões de paz da ONU. Brasil baseou o seu caso por ser o maior país em termos de território, população e economia na América do Sul. Os dois últimos países também têm cada vez mais baseado as suas alegações sobre o seu status de líderes dos países do "sul global"[48].

De fato, depois de muitas proposta, foi com a Resolução n. 48/26 de 3 de dezembro de 1993, a Assembleia Geral decidiu estabelecer um "Grupo de Trabalho"[49]. O então "Grupo de Trabalho sobre a questão da representação equitativa e sobre o Aumento da Composição do Conselho de Segurança" e outros assuntos relacionadas ao Conselho de Segurança iniciou seus trabalhos em Janeiro de 1994.

Nos corredores das Nações Unidas, a reforma dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança, começou a incentivar um grande grupo de países que estavam mais interessados em mudar a forma como o Conselho interagia, internamente e com os membros da Assembleia Geral, do que lutar assentos. Esses países, pequenos ou de médio porte, essencialmente procuravam facilitar o acesso aos Membros permanentes do Conselho, e em tempo de necessidade e em questões específicas de interesse. Por exemplo, os países contribuintes de tropas, queriam entender melhor como o Conselho chegou efetivamente às suas decisões.

Em geral, tinham três grandes preocupações: transparência, responsabilidade e participação. Alterar o método de trabalho do Conselho de Segurança e suas regras de procedimento não dependeria de uma emenda

[48] O "Grupo Africano" decidiu, numa primeira fase, o veemente apelo para dois assentos permanentes para a África, com o direito de veto. Os africanos alegam que, embora a parte principal do trabalho do Conselho é concentrada em questões da África, é o único continente não permanentemente representado (se ambos os do Sul e América do Norte, são contadas como um continente), e esta injustiça histórica estaria evitando o equilíbrio do Conselho, com base no "Consenso Ezulwini", e agora sem rotatividade entre os escolhidos pelo próprio bloco. E tem sido sempre uma furiosa discussão interna sobre quem seriam esses dois. No momento, o Egito, a Nigéria e a África do Sul estão entre os principais competidores para assentos permanentes, mas a Etiópia, Senegal, Argélia, Tanzânia, também se destacam nas discussões. von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 03. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308>.

[49] *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*.

à Carta da ONU. No entanto, a pressão pela extensão do Conselho aumentava.

Foi daí que, em 1997, o Presidente da Assembleia Geral e também do "Grupo de Trabalho", Razali Ismael, da Malásia, avançou com um ambicioso plano de reforma em três etapas que previam a extensão do Conselho de Segurança de 15 para 24 membros, incluindo a adição de cinco novos membros permanentes. Embora eventualmente vencido, esta proposta inovadora merece menção, pois a sua utilização de uma "estrutura intermediária" inspirou posteriormente propostas, e sua falha teve consequências para o processo de reforma que se seguiu. Isso porque o resultado foi a Resolução A/RES/53/30 transmitida por Razali em 23 de Novembro de 1998 pela Assembleia Geral, estipulando que qualquer futura resolução sobre a expansão do Conselho de Segurança seria condicionada à uma maioria de dois terços de votos para ser aprovada.

Este requisito é aplicável mesmo a pequenos ajustes e tomou decisões sobre a expansão do Conselho extremamente difícil desde então. A proposta-Razali serviu para estreitar as já endurecidas posições, colocando um amortecedor sério sobre as tentativas de reforma. Tornou-se cada vez mais evidente que os blocos não seriam capazes de chegar sequer um mínimo comum sobre a expansão do Conselho de Segurança[50].

Existem em curso várias propostas de reforma do Conselho de Segurança: O "Grupo dos Quatro" (G-4) - Brasil, Alemanha, Índia e Japão - para impulsionar o aumento dos Membros do Conselho de 15 membros para 25, com a criação de seis novos assentos permanentes, sem poder de veto por, pelo menos, 15 anos, e quatro novos lugares não permanentes.

No entanto, a Itália e Paquistão, defendem o "Unindo pelo Consenso", grupo que rejeita qualquer expansão dos Membros permanentes no Conselho de Segurança, que só procuram expandir o Conselho para 25 lugares, com

[50] von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, pp. 04-05. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308>. Em 2003, o Secretário-Geral Kofi Annan afirmou categoricamente na Assembleia Geral (A/58/PV.7): "*Eu respeitosamente sugiro aos senhores, Excelências, que aos olhos de seus povos a dificuldade de se chegar a um acordo não escusa a sua incapacidade de fazê-lo. Se quiserem que as decisões do Conselho, de comandar um maior respeito, especialmente no mundo em desenvolvimento, é necessário abordar a questão da sua composição com maior urgência*.

10 novos membros não permanentes que serão eleitos para dois anos, com possibilidade de reeleição imediata.

Um terceiro grupo – o "Grupo Africano" – propõe novos assentos para Membros permanentes e não permanentes. Especialmente para a África, o grupo exige dois permanentes e cinco assentos não permanentes e um aumento na adesão de 15-26, com as mesmas prerrogativas e privilégios que os dos atuais Membros permanentes, incluindo o direito de veto. Esta posição foi consagrada no Consenso Ezulwini, na Declaração Sirte e foi reafirmada em várias cúpulas africanas[51].

Nenhuma proposta de reforma aborda a questão de como fazer com que o Conselho de Segurança funcione de maneira mais efetiva. O que fazem é alcançar uma maior divisão entre os Estados-membros em seus esforços para tentar obter assento permanente neste clube exclusivo. Ou eles querem participar do Conselho de Segurança sobre uma base permanente, ou querem impedir os seus rivais de aderir Conselho de Segurança.

De qualquer forma, esses motivos não fazem nada para corrigir um Conselho de Segurança que foi viciado desde o início. Portanto, a manutenção de um Conselho de Segurança que tem trabalhado parcialmente, até agora, parece ser a solução mais lógica, tendo em conta as propostas apresentadas e as suas insuficiências. Propostas para limitar o uso do veto, com regras permanentes do procedimento; a institucionalização da presidência, proporcionando um corpo de secretariado para os 10 Membros permanentes; a reforma das eleições para a representação desses 10 Membros e alteração dos métodos de trabalho com o Conselho de Segurança parece mais lógico e factível do que outras propostas que exigem principalmente a expansão dos Membros e mais poderes de veto[52].

Em 2000, o Grupo realizou cinco sessões de fundo sobre a tomada de decisão do Conselho de Segurança, incluindo sobre o uso do veto, a ampliação do Conselho de Segurança, de uma revisão periódica alargada de Segurança Conselho, os métodos de trabalho do Conselho de Segurança, e transparência dos seus trabalhos. A recomendação do

[51] Okouma , Ghislain Ondias. *Security Council reform: a transitional approach*. Disponível online em : <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2007/webArticles/120307_security_council_reform.html > (acesso em 28/06/09).

[52] Toro, Eduardo Vargas. *UN Security Council Reform: Unrealistic Proposals and Viable Reform Options*.Disponível online em: <http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/1012/comm/vargas_un.html> (acesso em 04/07/2009).

Grupo de Trabalho da em 2000 era de que a Assembleia Geral considerasse a questão da representação equitativa e um aumento na composição dos Membros Conselho. A reforma do Conselho de Segurança prevê um órgão que é ampliado de forma a refletir as novas realidades políticas e sublinhar a igualdade de representação geográfica de todas as regiões do mundo, com um corpo mais transparente por meio de melhorias nos seus métodos de trabalho, reforçando sua capacidade para antecipar, prevenir e reagir, em curto aviso prévio, a eventos. Quanto à expansão, não há acordo sobre certo número de questões, particularmente o número de novos membros do Conselho a ser adicionado; se algum dos novos membros teria *status* permanente; se quaisquer novos membros permanentes exerceriam o direito de veto, e se o veto deve ser limitado.

O cenário pós "Relatório *Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos - In larger freedom: towards development, security and human rights for all"* ensejou uma série de consultas entre os Estados- membros, com o interesse cada grupo busca de apoio. O G4 (Japão, Alemanha, Índia e Brasil), aparentemente sentia-se confiante. Em uma reunião privada com o Secretário-Geral, em 8 de junho de 2005, disseram que estavam convencidos, que em uma votação entre as duas opções [não permanentes e permanentes] iriam obter 150 votos. O grupo posteriormente apresentou um *projeto de Resolução (A/59/L.64),* defendendo a expansão do Conselho, acrescentando seis assentos permanentes para eles e dois estados africanos, e quatro assentos não-permanentes. A proposta inicialmente concederia a eles o direito a veto (proposta de 13 de maio de 2005), mas em uma tentativa de assegurar o apoio dos atuais Membros Permanentes, o G4 aceitou renunciar o direito a veto, por pelo menos 15 anos. Paquistão, Itália, Canadá, Argentina, Colômbia, Costa Rica, Malta, México, Coreia do Sul, São Marino, Espanha e Turquia, como membros do bloco "Unidos para Consenso", apresentaram um projeto de proposta rivais em que sugeriu um Conselho com 25 Membros, com 10 assentos adicionais de dois anos de rotatividade, sujeitos a renovação *(A/59/L.68).*

O "Grupo Africano" também apresentou uma proposta *(A/59/L.67),* baseado em dois conjuntos de tomadas de posição - "o Consenso - Ezulwini" e a " Declaração-Sirte" - aprovada por líderes africanos em Março e Julho

de 2005, respectivamente, defendendo dois assentos permanentes com direito de veto atribuído à África, e todos os Membros Permanentes[53].

Os rumores de o G4 de falar com os africanos, e de uma possível ameaça de votação, não foi bem recebido pelos grupos regionais rivais. Entre os Membros Permanentes, a China havia anunciado em abril de 2005 que a questão da expansão não fora madura para apreciação, e que, em qualquer caso, deve ser uma decisão consensual, e não baseada em uma votação. A Rússia tinha tomado uma posição semelhante, enquanto os Estados Unidos escolheram apoiar apenas a adição do Japão como membro permanente, e manifestaram oposição a uma dimensão superior a 20 membros do Conselho. Ao contrário da administração Clinton, o Presidente George W. Bush foi bastante claro em sua oposição a dar um lugar permanente para a Alemanha, uma posição frequentemente atribuída à oposição da Alemanha à guerra contra o Iraque em 2003.

Por volta de 12 de julho de 2005, os Estados Unidos instaram os membros das Nações Unidas para rejeitarem a proposta do G4 (Brasil), dizendo que "*melhorias no âmbito da gestão e supervisão da ONU teriam sido as maiores prioridades que deveriam ser aprovadas em primeiro lugar*." Aparentemente percebendo o risco iminente de uma votação, o Embaixador norte americano, John Bolton, foi ainda mais longe como ele anunciou no início de agosto que ele se tinha reunido com os chineses para coordenar as posições. O Embaixador chinês, Wang Guangya, disse que eles haviam concordado no lobby "*nossos amigos diferentes em diferentes partes do mundo para derrotar a proposta de resolução apresentada por Brasil, Alemanha, Índia e Japão*".

Em 13 de setembro de 2005, as propostas dos blocos "Unidos pelo o consenso", "Grupo Africano" e "G4" caducaram sem que tenham sido tomadas quaisquer medidas. Tinha sido uma estreita chamada, mas, no final, a insistência africana sobre o direito de veto e as oposições dos Estados Unidos e China à candidatura da Alemanha e Japão, respectivamente, bastou para obstruir o processo e bloquear quaisquer resultados concretos. Em 14 de setembro de 2005, a Cúpula do Milênio iniciou em Nova York. Considerada como o maior encontro de líderes mundiais, cada vez, a Cúpula

[53] von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 06 Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308>.

perdeu o que poderia ter sido, de uma vez por todas, a oportunidade de reformar o Conselho de Segurança, o empurrão que precisava. Em vez disso, como resultado das quizílias internas dos Estados pouco foi realizado sobre a reforma do Conselho de Segurança[54].

O documento resultado da Cúpula do Milênio (A/RES/60/1) acabou por questionar a possibilidade de reforma do Conselho de Segurança, sendo muito tímido nesse sentido[55].

Os acontecimentos que rodearam a Cúpula do Milênio de 2005 resultaram em ampla fadiga entre muitos Estados- membros, especialmente no que diz respeito à expansão do Conselho de Segurança. O Japão distribuiu uma proposta independente durante o inverno, mas não conseguiu apoio. Em vez disso, a atenção voltou-se para a reforma dos métodos de trabalho do Conselho. Um grupo de cinco países menores, formados por Suíça, Singapura, Jordânia, Costa Rica e do Liechtenstein, formaram um grupo conhecido como o "Pequeno Cinco (S5)", e decidiram fazer circular um e alguns projetos sobre a questão seguinte à Cúpula.

Em março de 2006, o "Pequeno Cinco", assim como os haviam feito os outros três blocos, um projeto de resolução (A/60/L.49), sob o ponto da agenda de acompanhamento para a Cúpula do Milênio, com vista a atingir uma maior responsabilização e transparência do Conselho de Segurança. O projeto solicitou ao Conselho a consultar-se com todos os Estados-membros sobre as resoluções, e pediu que os cinco membros permanentes explicassem cada veto à Assembleia Geral. Isso foi muito mais além do que a propostas

---

[54] Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 07. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308>

[55] 152. We reaffirm that Member States have conferred on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, acting on their behalf, as provided for by the Charter. 153. We support early reform of the Security Council - an essential element of our overall effort to reform the United Nations - in order to make it more broadly representative, efficient and transparent and thus to further enhance its effectiveness and the legitimacy and implementation of its decisions. We commit ourselves to continuing our efforts to achieve a decision to this end and request the General Assembly to review progress on the reform set out above by the end of 2005. 154. We recommend that the Security Council continue to adapt its working methods so as to increase the involvement of States not members of the Council in its work, as appropriate, enhance its accountability to the membership and increase the transparency of its work. Resolution adopted by the General Assembly 60/1 2005 World Summit Outcome. Disponível online em: < http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement> (acesso online em 01/07/2009).

anteriores de reforma, propostas de fora do Conselho de Segurança, que estava mais centrada em melhorar as comunicações entre o Conselho e a Assembleia Geral. No decorrer da luta pelo poder entre o Conselho e da Assembleia Geral, este foi considerado por alguns dos Membros Permanentes como uma violação direta dos seus direitos e como uma tentativa de subjugar o Conselho. Embora a resolução da Assembleia Geral fosse não vinculativa, o "*Pequeno Cinco*" esperava que a sua adoção criasse pressão moral sobre o Conselho de Segurança, especialmente entre os Membros Permanentes a concordarem para adoção algumas das recomendações[56].

Mas as reações à proposta do "veto motivado" pelos membros do Conselho não encontrou apoio. Em debate posterior (A/60/PV.95-96), em Assembleia Geral, todos os cinco Membros Permanentes responderam que qualquer iniciativa para reformar os métodos de trabalho deveriam ser propostas pelo Conselho de Segurança. O Embaixador britânico Emyr Jones Parry, sobre a proposta do "Pequeno Cinco": "Eu não gosto dele. Ela pressupõe a Assembleia Geral deve informar o Conselho de Segurança sobre o que fazer." Esses sentimentos foram repercutidos pelos Diplomatas norte americano, chinês, francês e russo. Da mesma forma entre alguns Membros advogando por um assento permanente, como Índia e Brasil, que desconfiavam de um discurso além da questão da expansão. No entanto, o tema da maior transparência das ações do Conselho de Segurança e sua melhor interação com os não Membros, não foi abandonada pelo "Grupo de Trabalho". [57]

Em janeiro de 2007, o Presidente da Assembleia Geral e também do "Grupo de Trabalho", Sheikha Haya Rashed Al Khalifa, circulou uma carta aos membros anunciando o reinício das discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança pelo "Grupo de Trabalho". Na carta, o Presidente estabeleceu cinco quesitos para ajudar os Estados- membros a iniciarem as consultas: 1) o tamanho da expansão do Conselho de Segurança; 2) as categorias de membros; 3) a questão da representação regional; 4) a questão do veto; 5) os métodos de trabalho do Conselho de Segurança e a relação

[56] Von Freiesleben, Jonas. Reform of the Security Council. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 08. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308>

[57] Von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 08. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 02/06/2009).

entre esse e a Assembleia Geral. Posteriormente, em 8 de Fevereiro de 2007, Sheikha Haya designou cinco facilitadores nas suas capacidades pessoais para ajudá-la durante o processo de consulta sobre as cinco questões anteriores: Embaixador Heraldo Muñoz do Chile, Embaixador Mladineo Mirjana da Croácia, Embaixador Andreas D. Mavroyiannis, do Chipre, o Embaixador Frank Majoor, da Holanda e Ali Hachani Embaixador da Tunísia (A/61/47 SUP), que apresentaram um Relatório Combinado sobre os cinco quesitos em 19 de abril de 2007 (*Notions on the Way Forward - A/61/47, SUP Annex I*).

Reconhecendo que nem a posição do Grupo Africano, nem a do "Grupo dos Quatro" e tampouco o do "Unindo pelo Consenso" teve apoio suficiente para passar por uma votação da Assembleia Geral, o Relatório Combinado foi uma tentativa de quebrar o impasse e forçar um novo desenvolvimento mais intermediário. Basicamente, sugeriram a inclusão de dois assentos com prazo de dois anos. Alemanha, Índia e Brasil lamentaram que o Relatório Combinado havia indicado que não existiria um consenso substancial para aprovar a expansão em ambas as categorias de membros: permanentes e não permanentes. O grupo "Unidos pelo Consenso" rebateu dizendo que nunca houve consenso sobre a expansão de assentos permanentes e não-permanentes. Já o Grupo Africano reiterou sua posição, requerendo dois assentos permanentes com direito a veto, e cinco assentos não-permanentes (conforme o "*Consenso Ezulwini*")[58].

Um segundo Relatório Combinado foi lançado em julho de 2007, ressaltando que, quanto à reforma dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança, poderiam ser abordados e discutidos com independência, uma vez que não exigiria uma emenda da Carta da ONU. O Japão continuou a lamentar o fato de os dois Relatórios pareciam omitir indicações claras de grande consenso entre os Membros para a aprovação de uma extensão, em ambas as categorias de membros do Conselho de Segurança: permanentes e não permanentes. Para o Brasil, a reforma deveria dirigir o aumento da representação em ambos os permanentes e não permanentes, tendo em conta especial, a representação do mundo em desenvolvimento. Além disso, que para avançar o processo, seria necessário estabelecer um modelo para a

[58] Von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, pp. 10-12. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 02/06/2009).

negociação, criar um calendário, bem como um prazo para a conclusão do processo de negociação.

Ao aprovar o Relatório Combinado e a resolução, a Assembleia Geral teria reconhecido os esforços do Grupo de Trabalho e formalmente agendou a questão da reforma do Conselho de Segurança na ordem de trabalhos da 62ª Sessão da Assembleia Geral. Claro que nem todos os Estados- membros da ONU concordaram, o que evidenciou que persistiam as divisões. Daí que 27 Estados-membros submeteram uma sugestão de Resolução, por volta de 11 de setembro de 2007, numa tentativa de fortalecer a linguagem do Relatório do Grupo de Trabalho, aparentemente pela Índia, com o apoio do Brasil, África do Sul e Nigéria, para a próxima 62ª Assembleia Geral, sempre visando a criação de assento permanentes e não permanentes.

A proposta de elementos para as negociações foram: expansão do Conselho de Segurança, em ambas as categorias, permanentes e não permanentes; maior representação dos países em desenvolvimento; a representação de países desenvolvidos e aqueles com economias em transição refletindo as realidades do mundo contemporâneo; abrangente melhoria dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança, assegurando, nomeadamente, um maior acesso dos pequenos Estados- membros e, disposições para uma revisão. E isso na forma de voto entre os Estados-membros, e por maioria simples, ao invés de consenso. Isso resultou na revisão do Relatório pela Assembleia Geral (A/AC.247/2007/L.1/REV.1), sobre a questão da representação equitativa no Conselho de Segurança, a ser considerada na Sessão da 62ª Assembleia Geral.

Quando da 62ª Assembleia Geral, o novo Presidente recém eleito, Sgrjan Kerim, sugeriu um debate para novembro de 2007, a partir de consultas informais que teve com as partes interessadas. Além disso, salientou sete princípios básicos que, na sua opinião, deveriam nortear o processo, sendo a reforma do Conselho de Segurança parte integral do fortalecimento das Nações Unidas, devendo-se chegar a um acordo geral sobre todos os aspectos da reforma do Conselho de Segurança, tanto sobre a composição do Conselho e dos seus métodos de trabalho, acomodando os interesses e preocupações de todos os lados, especialmente aqueles que não são atualmente representados, e abstendo-se de medidas que poderiam servir para enfraquecer a atual dinâmica e consenso para continuar um processo com a intenção de alcançar um resultado orientado para soluções. A maioria dos Estados- membros manifestaram a frustração com a lentidão do processo de reforma.

Em geral, o grupo "Unidos pelo Consenso" exortou os membros a continuar considerar o Grupo de Trabalho como o principal fórum, para tirar partido dos Relatórios Combinados dos facilitadores e a não adotar prazos artificiais. Os membros do "Grupo dos 4" formado por Alemanha, Brasil e Índia indicaram a sua disponibilidade para prosseguir uma solução fora do Grupo de Trabalho. Tanto a Índia e a Alemanha solicitaram um texto do presidente Kerim como uma base para as negociações, bem como definir um calendário para as negociações. Índia declarou que não estaria interessada em qualquer modelo intermediário que havia sido recomendado pelo Relatório Combinado lançado durante a 61ª Sessão. Todos concordaram por uma abordagem mais vigorosa do Presidente. Em particular, muitos queriam orientação explícita sobre como avançar o processo, especialmente aqueles buscando assentos permanentes[59].

Em 14 de Dezembro de 2007, o Presidente Kerim decidiu convocar uma reunião fechada do Grupo de Trabalho para infundir alguma dinâmica no debate. Claramente, isto deve ter satisfeito o chamado G4, em que participa o Brasil. O Presidente anunciou a formação de uma nova força-tarefa sobre a Reforma do Conselho de Segurança, composto por Embaixadores, Heraldo Muñoz, do Chile, João Manuel Guerra Salgueiro Ismat Jahan, de Portugal e de Bangladesh e do próprio Presidente, para primeiramente ter encontros individuais com os Estados-membros em curto espaço de tempo.[60]

Por mais de uma década, os Estados-membros têm lutado uma amarga guerra sobre a reforma, causando desgaste e fadiga generalizada, com alguns Embaixadores ainda esperando para arquivar o processo se não houver compromisso. O caminho parece realmente muito desafiador.

---

[59] Von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 16. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 02/06/2009).

[60] A Alemanha anunciou que estava preparando um texto com os elementos a serem considerados para a continuação das negociações em seis categorias: o tamanho do Conselho de Segurança; categorias dos Membros, a questão do veto, o processo eleitoral para os novos Membros; revisão e métodos de trabalho. "Alemanha expressou esperança de que o exercício poderia resultar em alguma forma de texto concreto e, finalmente, acrescentado que não exclui uma solução que envolvesse uma abordagem intermediária, tendo o apoio da Índia e do Brasil. Von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 16. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 02/06/2009).

Pequenos passos têm sido tomados para a mudança, embora seja duvidoso que estas poderiam conduzir a modificações quanto ao direito de veto. Estabelecer e definir regras de procedimento poderia abrir o caminho para alguns progressos, mas a China, a Rússia e os Estados Unidos se opõem firmemente a quaisquer regras que regem a forma como o Conselho realiza as suas relações. França, Reino Unido, e talvez até mesmo uma "ousadia" dos não Membros podem ser capazes de impulsionar o desenvolvimento no interior do muro informal do Grupo de Trabalho sobre Documentação e Outras questões processuais, em mais regulamentos não vinculantes, mas à disposição do público. Os dois países europeus, não necessariamente querem limitar os seus poderes, mas eles também sabem que a sua legitimidade atualmente assenta no aumento da transparência e abrangência dos seus negócios no Conselho. Em certo ponto, isso já aconteceu no que diz respeito ao compartilhamento de informações com outros membros da União Europeia, contudo, eles percebem que também têm de estender isso a todos os membros da Assembleia Geral.

Parece haver uma maior conscientização entre os Estados membros de que mais transparência não se traduz necessariamente em mais participação nos processos de tomada de decisão do Conselho. Paradoxalmente, algumas das medidas anteriormente implementadas para aumentar a transparência tem realmente significado que várias decisões foram tomadas em segredo. Por exemplo, como mais discussões públicas foram realizadas nas grandes câmaras do Conselho de Segurança, negociações mais informais foram transferidas para salas fechadas adjacentes. Cada vez mais, esta situação tem tendência a concentrar-se na atenção sobre outras formas de influenciar o Conselho[61].

Jonas Von Freiesleben alerta que, sobre o debate relacionado à composição do Conselho, o processo tem, até agora, avançado muito lentamente. A Alemanha está atualmente explorando algumas ideias para avançar o processo. Com o lançamento do último grupo (ou, talvez, mais um processo global), em Nova York, sinalizou claramente que os alemães estão dispostos a exercer maior movimento. No entanto, há sérios obstáculos. Nem a Itália, nem o Paquistão tomaram parte do grupo (ou processo), e os dois países continuam a defender que um quadro de base para as negociações deve ser acordado entre os Estados- membros antes de qualquer texto redigido real possa mesmo

[61] Von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 18. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 02/06/2009).

ser considerado. A este respeito, diplomatas ligados ao "Unidos pelo Consenso" duvidam que os esforços do grupo alemão sejam susceptíveis de produzir quaisquer resultados concretos, antes do final de 2009[62].

Japão, Alemanha, Índia e Brasil não podem garantir assentos no Conselho de Segurança sem levar consigo um representante africano, como África do Sul, Nigéria ou Egito. Acontece que a União Africana parece irredutível sobre a questão do assento permanente com direito à veto, o que não é de fácil apoio na ONU, sendo mais uma proposta suicida.

Embora à retórica que não conduziu a reforma Carta das Nações Unidas, sem dúvida, tornou possível pragmáticas modificações no Conselho de Segurança nos seus métodos de trabalho. Novos processos iniciados pelos Estados-membros respondem em concreto os meios para a necessidade de uma maior abertura e responsabilização, bem como para a introdução nas mais diversas decisões. Assim, eles têm tomado medidas para melhorar a responsabilidade democrática do Conselho de Segurança. Ao longo da última década, o Presidente do Conselho (uma posição que gira mensalmente) adotou a prática regular de informações aos não Membros e para a imprensa sobre as consultas privadas, o que significa que a informação, em vez de boato, circula. Agendas provisórias e projetos de resolução também estão sendo distribuídos ao invés de guardados em local fechado à chave. O Conselho rotineiramente troca consultas com altos funcionários das Nações Unidas e os países que contribuem com tropas. São esforços das Nações Unidas para aumentar a visibilidade das deliberações e decisões importantes, assim como o setor privado.

O próprio debate sobre a reforma levou também a outras propostas para proporcionar alternativas refinadas para a questão do veto. O P-5 voluntariamente poderia exercer uma maior contenção, por exemplo, restringir o exercício do direito de veto apenas às matérias que se inscrevem no âmbito da aplicação das disposições obrigatórias das decisões tomadas ao abrigo do capítulo VII da Carta. Em casos de intervenção humanitária, o P-5 poderiam abster-se quando os interesses vitais deles não são envolvidos[63].

---

[62] Von Freiesleben, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education, p. 18. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308> (acesso em 02/06/2009).

[63] International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Ottawa: ICISS, 2001), p. xiii.

Mas a reestruturação do Conselho de Segurança é apenas uma parte da reforma da ONU, sendo as outras áreas igualmente importantes e merecedoras de atenção. Anne-Marie Slaughter[64] ressalta que temas como a expansão do Conselho de Segurança previsivelmente tem ofuscado aspectos mais mundanos, mas não, por isso, menos cruciais, referentes à reforma da ONU, tais como sobre a administração financeira do orçamento da Organização; funções de supervisão; políticas de contratação, e outras questões substantivas como decidir sobre uma definição comum de terrorismo e trabalhar em conjunto para o encontro das "Metas do Milênio".

Em visão mais pessimista, Thomas G. Weiss considera a reforma do Conselho de Segurança uma verdadeira ilusão. Agora, os obstáculos à credibilidade do Conselho de Segurança ultrapassam questões exclusivas sobre o número dos Membros permanentes e do direito de veto, para incluir questões sobre o incomparável poderio militar norte americano, desde o ataque do país contra o Iraque em 2003, contrário à resolução do Conselho de Segurança. Com a exceção da expansão de 11 para 15 Membros, e o requisito de maioria de votos de 7 para 9, em 1965, com a Resolução 1900, os esforços de reforma do Conselho de Segurança da organização desde o início, em 1945 têm repetidamente provado ser implausível, e o poder dos Estados Unidos torna esses esforços altamente irrelevantes. O poder de veto detido por 5 "potências" permanece intacto, em pleno século XXI, interconectado.[65]

Para o Conselho de Segurança fazer valer as suas decisões coletivas, a participação dos Estados Unidos é, no presente e no futuro previsível, uma condição *sine qua non*. Se seu objetivo é evitar Washington de fazer o que decidiu ser vital para os interesses norte americanos, apenas um romântico diria que esta alegação é viável. É aí que ONU parece lembrar sua antecessora e fracassada Liga das Nações. O desafio futuro para a ONU é duplo: para determinar quando o Conselho de Segurança vai atuar como um multiplicador do poder norte americano e para persuadir os Estados Unidos que agir multilateral será dos seus interesses.

---

[64] Slaughter, Anne-Marie. *Security, Solidarity, and Sovereignity: The Grand Themes of UN Reform*, p. 622.

[65] Weiss, Thomas G.. *The illusion of UN Security Council Reform*. The Washington Quarterly. 26:4 pp. 147–161, 2003. Disponível online em: <http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf> (acesso em 28/0672009).

Aumentar a adesão números para além das atuais 15 (5 Permanentes e 10 membros não permanentes), servindo dois anos rotativos, parece relativamente irrelevante para promover e refletir uma maior diversidade. Além disso, o grupo seria demasiado grande para realizar negociações sérias, e ao mesmo tempo, demasiado pequeno para representar os membros da ONU como um todo. Assim, o aparente acordo sobre alguns sobre a expansão para acomodar mais lugares à mesa não se traduz em consenso sobre quais países seriam acrescentados. Ainda mais difícil é decidir quem seriam os novos Membros Permanentes. Se o veto foi antidemocrático e debilitante para o trabalho do Conselho de Segurança, este privilégio deve ser dada aos novos Membros permanentes? Não será fazer o menor denominador comum mais baixo ainda? [66]/ [67]

A reforma do Conselho de Segurança, ou seja, sua expansão, tem mais a ver com os interesses de muitos países do que a uma necessidade intrínseca ao andamento da ONU como um todo. Ingressar no CS, sem dúvida, modifica a situação do país perante os demais Membros. Por outro lado, modificar a estrutura do Conselho pode dificultar o próprio poder decisório. Maior número de países com poder de barganha e, consequentemente, decisório, dificultará as decisões, seja de forma direta, com o uso do poder de veto, ou indireta, sem o veto.

6. Lineamentos para um posicionamento diferenciado sobre a reforma: Uma proposta para o posicionamento brasileiro

Mudar a composição do Conselho de Segurança não superaria em nenhum caso, sua principal fraqueza: o veto e a dependência do poder militar americano.

É o veto que gera desequilíbrio de forças no plano internacional e também cria privilégios a cinco países que possuem uma imunidade jurisdicional e política para os mais importantes temas e assuntos internacionais. Ao poder de veto está atrelado uma outra falha grave no sistema que é o engessamento

[66] Weiss, Thomas G.. *The illusion of UN Security Council Reform*. The Washington Quarterly. 26:4 pp. 150-151, 2003. Disponível online em: <http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf> (acesso em 28/0672009).

[67] Weiss, Thomas G.. *The illusion of UN Security Council Reform*. The Washington Quarterly. 26:4 pp. 159, 2003. Disponível online em: <http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf> (acesso em 28/0672009).

das decisões dos órgãos das nações unidas, pois elas, de uma forma ou de outra, estão sempre vinculadas a uma ultima palavra do Conselho de Segurança o que tira autonomia de toda estrutura institucional e ao mesmo tempo destrói a democracia interna.

Por outro lado, a redação que o consagra não está exatamente clara e é baseada na exigência do voto afirmativo de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU que caracteriza o poder de veto de cada um destes membros nas mais diversas matérias e temas.

Segundo Accioly, Nascimento e Silva e Casella:

> *"o uso abusivo do direito de veto paralisou durante longos anos o Conselho e acabou por enfraquecê-lo com conseqüente fortalecimento da Assembleia Geral, que passou a opinar naqueles assuntos em que o Conselho de Segurança não conseguia alcançar uma solução"* [68].

No mesmo sentido, SHAW, ao tratar da ausência de um poder executivo ou de governo na comunidade internacional:

> "*The Security Council of the United Nations, which was intended to have such a role in a sense, has at times been effectively constrained by the veto power of the five permanent members* (USA; USSR, now the Russian Federation; China; France; and the United Kingdom)"

Outro fator decorrente de sua redação e de interpretações é que o silêncio da Carta da ONU no que diz respeito às *abstenções*, o que tem favorecido o entendimento de que apenas o veto de um único país, mesmo se os quatro demais se abstenham de votar, seja suficiente para configurar o veto[69].

Eternos assentos para a era das grandes potências, os Estados Unidos, União Soviética (agora Rússia), França, Reino Unido, China, conhecidos como o Permanente 5 (P-5), com o direito de vetar decisões de fundo, até foi um componente essencial do negócio original 1945. Muito embora o número de Membros da ONU tenha multiplicado desde 1945, em parte por

[68] CASELLA, P. B., NASCIMENTO E SILVA, G. E. do, ACCIOLY, H.; *Manual de Direito Internacional Público*. 16ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 400.

[69] TAIAR, Rogério. Conselho de Segurança da ONU: Poder de veto e continuísmo, in Menezes Wagner (org) Estudos de Direito Internacional – Juruá: Curitiba, 2009.

conta do processo de descolonização, nenhum progresso foi feito sobre alterações numérica ou processual, pois absolutamente não existe consenso sobre a forma exata do Conselho de Segurança ou a eliminação do veto.

É verdade que o Conselho não reflete a real distribuição de poder do século XXI – as propostas emanadas de diplomatas e analistas nunca trataram o verdadeiro desequilíbrio entre os assentos à mesa e a real capacidade militar que existe fora da câmara do Conselho de Segurança. Eles têm tentado resolver, em vez disso, o desequilíbrio entre o número total de países no mundo e os membros do Conselho de Segurança, bem como para contestar o direito absoluto ao veto detido por apenas cinco países.

A lógica subjacente do início da década de 1990, de reconhecer que o mundo mudou, clamando pela anulação do veto e duplicando o número de Membros Permanentes do Conselho de Segurança, com a Alemanha e o Japão como fortes casos de adesão, e países emergentes gigantes, como a Índia, Egito, Brasil e Nigéria, para refletir a nova ordem mundial, encarou dois problemas imediatos. O veto continua a ser um obstáculo à reforma tanto por causa do P-5 e seus interesses na preservação do poder, e porque não existe nenhuma disposição na Carta que os autorize a abdicar desse direito. Seria necessário emendar a Carta da ONU.

É de se recordar que o malogro da Sociedade das Nações foi atribuído, dentre outras causas, ao mecanismo decisório adotado pela organização, qual seja, o da tomada de decisão pela unanimidade. A ONU surge com um modelo diferenciado em que, por um lado, as decisões da Assembleia Geral são tomadas por maioria de dois terços ou de metade mais um dos membros (artigo 18 da Carta da ONU) e, por outro lado, as decisões do Conselho de Segurança são tomadas pelo voto afirmativo de, no mínimo, nove membros (artigo 27 da Carta da ONU), dentre os quais devem figurar os cinco membros permanentes.

A Carta da ONU consagra a igualdade jurídica entre os Estados (artigo 2), mas a responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais é atribuída, com primazia, a uns poucos países membros. Ainda mais, o poder de veto de cinco membros com relação a estas matérias mitiga o princípio da igualdade consagrado na Carta.

A propósito Celso Albuquerque de Melo lembra que, para justificar o poder de veto usa-se o argumento de que: "aqueles que tiverem maiores obrigações perante a ordem internacional teriam o direito de possuir certas vantagens. (...) A moderna (Aguilar Navarro) interpretação do princípio da

igualdade jurídica tem abandonado a sua interpretação estrita e considerado que no DIP, onde ainda domina a política, deve-se levar em consideração as desigualdades de fato dos Estados. Assim sendo, nada impede que existam "*status* jurídicos distintos" correspondentes à "capacidade diferente dos Estados"[70].

Esta interpretação, tributária do realismo mais grosseiro (como se pudesse se sustentar diante do Direito Internacional), não pode ser aceita. Ou a igualdade jurídica é levada no sentido de seu termo com a garantia e liberdade aos que têm menos possibilidades políticas de se expressarem e terem suas demandas atendidas, ou será perpetuado o modelo de legitimação da desigualdade entre os Estados, em que a capacidade bélica e o poderio econômico dirigem a definição das prioridades da agenda internacional.

O poder de veto caracteriza uma realidade em que os interesses dos cinco membros permanentes não podem ser contrastados pela Organização[71], contribuindo para a perpetuação das relações desiguais entre os Estados. Não está em pauta qualquer discussão sobre um governo mundial, mas podemos seguir Ferrajoli na problematização de um *constitucionalismo mundial* que estabeleça garantias e, mais que isso, possibilite a concreta realização dos enunciados de direitos humanos da Carta da ONU.

Existe uma falha no sistema internacional grave, que atinge a essência das relações globais pautadas pelo Direito, o poder de veto não se justifica mais, seja historicamente ou mesmo pelos critérios que o justificaram quando da assinatura da Carta de São Francisco, pois ele consagra a desigualdade entre os Estados membros da ONU e impossibilita que decisões contra os interesses dos membros permanentes do Conselho de Segurança sejam tomadas em um mundo cada vez mais global.

Neste diapasão, tema colocado com um dos desafios estratégicos da diplomacia brasileira é a ascensão do país a uma vaga permanente no Conselho

[70] MELO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de direito internacional público.* Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, 2000.

[71] Em especial, o mecanismo do artigo 12 da Carta da ONU paralisa também qualquer iniciativa da Assembleia Geral contra os interesses dos membros permanentes: "ARTIGO 12 - 1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança a solicite".

de Segurança e como já relatado, houve uma intensa campanha política de bastidores para obter um assento, mesmo que sem o direito ao veto.

É realmente legítimo o pleito brasileiro desde a fundação das Nações Unidas, com base em vários argumentos: sua representatividade regional e seu peso como país em desenvolvimento no mundo atual, sua dimensão geográfica e política no atual cenário internacional e a necessidade de contar com um país sul americano no referido conselho permanente. Entretanto é oportuno formular certas ponderações: do que adiantaria estar come membro permanente, conviver com o direito de veto, e não ter direito a ele? Outro fator é que seu ingresso representaria um aumento de suas responsabilidades políticas e econômicas atuais na decisão de conflitos e ainda nas contribuições financeiras.

A diplomacia brasileira sempre gozou de prestígio internacional, o país sempre foi expressão de liderança pacificadora e tradicionalmente comprometido com o Direito Internacional e, uma posição corajosa e consoante a atuação diplomática do país seria liderar uma campanha pelo fim do Direito do veto e de reformulação do sistema de tomada de decisões do Conselho de Segurança, não fazendo com isso, a busca por uma vaga permanente um exercício solitário e sem sentido ideológico, mas com base em um posicionamento idealista e reformador obter esse direito naturalmente a partir de uma postura de vanguarda que sempre caracterizou o país em foros diplomáticos.

7. Conclusão

É indiscutível a manutenção da ONU como pilar das relações Internacionais contemporâneas, apesar de combalida pelo tempo, por uma estrutura administrativa precária e por uma desconexão da abrangência temática que tem assumido nos últimos anos com a ausência de mecanismos de ação efetivos.

Embora a ONU não tenha solucionado a problemática de sucessivos conflitos internacionais e de abuso de poder ilegítimo de Estados e cumprido integralmente seus objetivos iniciais, é inegável, nesse tempo, a sua contribuição do esforço da construção de uma sociedade mais democrática e equilibrada pautada em valores dos Direitos humanos e na construção de princípios orientadores da ação dos Estados no plano internacional.

A sociedade internacional pedagogicamente sob liderança da ONU, vai amadurecendo em busca da civilidade e solidificando conceitos, valores e

princípios a partir de seus sofrimentos, erros e acertos, bastando historicamente contrapor o tempo presente ao surgimento da humanidade, o que reflete que muito ainda esta por acontecer até se chegar a um conceito de paz perpétua mundial, baseada nas relações entre os sujeitos do Direito Internacional a partir de um contrato social global[72]. O surgimento da ONU sua sobrevivência no cenário internacional e sua importância no atual contexto da sociedade, permitem interpretar que ela é o embrião de algo muito maior que possa ser realizado pelos povos para o seu próprio bem e do planeta e que uma reforma em sua estrutura se faz necessário[73].

A discussão sobre a reforma é oportuníssima e possui um interesse, sobretudo público em razão da dimensão de importância da organização. Resumidamente o que se vê nesse sentido é que no período entre 1997 e 2005 refere-se essencialmente com os esforços lançados pelo Secretário-Geral Kofi Annan. O seu relatório de 1997; "Renovando as Nações Unidas: Um Programa para a Reforma (A/51/950)", quando recomendou extensas reformas das atividades operacionais, visando o estabelecimento de novas estruturas de gestão e de liderança da ONU. Outras tentativas de reforma incluem a revitalização do Conselho Econômico e Social; o estabelecimento da *Política Global Trienal para a Revisão das Atividades Operacionais das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Sistema* (TCPR), bem como vários documentos resultantes de importantes conferências (da ONU, ou não), tais como Declaração do Milênio (A/55/2) em 2000, o Consenso de Monterrey (A/CONF.198/11) em 2002, a Declaração de Roma sobre Harmonização, em 2003, e a Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao Desenvolvimento, no início de 2005.

---

[72] KANT, Emmanuel. *Á paz perpétua*. Tradução Marco A. Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1989.

[73] Vale destaca nesse sentido as considerações de OTFRIED HÖFFE: "Diante de um fracasso tão profundo, não há lugar para nenhuma "romantismo em torno da ONU" só se podem valorar as Nações Unidas caso se renuncie aos critérios normalmente comuns e se assuma uma postura altamente despretensiosa: nem no tocante à garantia da paz, tampouco no tocante à preservação dos Direitos Humanos, a realidade constitucional consegue acompanhar, ainda que por aproximação, o desenvolvimento global. E este grave *deficit* existe, embora a ONU não seja em absoluto, utópica em um sentido político. Pois o grande plano de um Estado Mundial apresentado na fase preparatória da ONU, dotado de uma representação direta dos povos em um Assembleia mundial e com uma política internacional controlada pela organização, foi deixado de lado por considerarem-no irrealista. Mas mesmo o pequeno plano realista, já muito cedo se mostrou uma esperança prematura." (HÖFFE, Otfried. A democracia no mundo de hoje; trad. Tito Lívio Cruz Romão, São Paulo: Martins Fontes, 2005).

Assim, a partir de um consenso mundial sobre a necessidade de reforma, cabe agora a diplomacia oficial discutir as enumerar questões levantadas nesses debates como: Reforma estrutural e administrativa interna da organização, a democratização dos mecanismos processuais internos, as intervenções humanitárias e mecanismos de contenção de conflitos e convulsão social; os mecanismos de distribuição de renda global, meio ambiente, Direitos Humanos, criminalidades globais, temas que devem sempre serem permeados por um sentido que começa a ser gestado sobre uma ética da espécie a partir de uma ética da globalização.

É claro que os ganhos obtidos até aqui sobre a maior transparência não são triviais, mas mais de 10 anos de discussão levaram a nenhum reforma à Carta da ONU. Desta vez parece não ser diferente[74].

Aos olhos do mundo, o tamanho e a composição do Conselho de Segurança parecem insuficientemente representáveis. As deficiências da credibilidade no Conselho de Segurança contribui para a lenta, mas firme erosão de sua autoridade, que por sua vez tem sérias implicações para a paz internacional e segurança. Assim, nenhuma reforma das Nações Unidas que estaria completa sem a reforma do Conselho de Segurança.

O ponto nevrálgico dessa reforma deve atingir o direito de veto que é o fator de desequilíbrio no principio da igualdade entre estados no plano internacional e não mais se justifica.

O posicionamento do Brasil frente ao processo de reforma deve ser redimensionado a partir de um posicionamento pelo fim do direito de veto na sua forma mais ampla, o que, aliado a campanha a uma vaga permanente, lhe dará maior credibilidade internacional e justificará ainda mais usa inclusão no referido órgão, resgatando a tradição do Itamaraty em pautar suas ações baseado na essência do Direito Internacional.

A realidade atual que se vislumbra sobre a reforma, contudo, não permite enxergar avanços significativos na reforma além de um ajustamento de interesses, pois a própria imperfeição do sistema criado em 1945 inviabiliza a reforma da instituição, contudo, não se pode perder a oportunidade de que num debate sobre o tema se possa avançar na direção de algo muito maior que está por vir, mesmo que com passos lentos.

---

[74] Weiss, Thomas G. *The illusion of UN Security Council Reform*. The Washington Quarterly. 26:4, p. 10, 2003. Disponível online em: <http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf> (acesso em 28/0672009).

A insatisfação e o tédio causados por aquilo que já foi conquistado na organização e a expectativa de uma ONU mais efetiva, democrática e aberta, são abafados por uma dinâmica diplomática onde os interesses políticos e econômicos se sobrepõe aos valores, e encontram eco e justificativa em certos meios acadêmicos.

Não se pode perder de vista que sem o compromisso normativo institucional de uma organização de vocação universal, não se teriam princípios para serem invocados e restaria apenas a dominação e o poder que nortearam o mundo bárbaro e que o "mundo civilizado" busca apagar, mas que numa perspectiva freudiana a todo o momento aflora na sua forma mais rudimentar, nos mais diversos espaços do planeta.

O que se anseia, contudo, para o bem de todos os povos é que a reforma da ONU não seja como pintar com tinta nobre, a parede de uma velha casa de madeira já corroída por cupins.

8. Bibliografia

ACCIOLY, Hildebrando. *Manual de direito internacional público*. 11. ed., 9 tir. rev. São Paulo: Saraiva, 1991.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e. *Manual de direito internacional público.* 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ANDRADE, Agenor Pereira de. *O Direito Internacional Público*. São Paulo: Sugestões literárias, 1975.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Curso de Direito Internacional Público*. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

ARÉCHAGA, Eduardo Jiménez (coord.). *Derecho Internacional Público*. 2. ed. Montevideo: Fundação de Cultura Universitaria, 1996. 5 v.

BAPTISTA, Luis Olavo, FONSECA, Jose Roberto Franco da (coord.). *O direito internacional no terceiro milênio*: estudos em homenagem ao professor Vicente Marotta Rangel. São Paulo: LTr, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. Tempos líquidos, Trad. Carlos Alberto Medeiros _ Rio de janeiro: Jorge Zahar Ed. , 2007.

BLUM, Yehuda Z. *Proposals for UN Security Council*. American Journal of International Law. Vol. 99. Nº 3. July 2005, pp. 632-649.

BEDIN, Gilmar Antonio. Paradigmas as relações Internacionais : Idealismo – realismo – dependência – independência. Ijuí: Ed UNIJUÍ, 2000.

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. 11. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BROWNLIE, Ian. Princípios do Direito Internacional Público, 4, ed, trad. de Maria Mauela Stockinger (et. Al.) _ Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *A proteção internacional dos Direitos Humanos:* fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

____. *O Estado e as relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

____. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CASELLA, Paulo Borba. ONU pós-Kelsen in Mercadante, Araminta; Magalhães. Reflexões sobre os 60 anos da ONU. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. p. 13 e ss.

_____. NASCIMENTO E SILVA, G. E. do, ACCIOLY, H.; *Manual de Direito Internacional Público*. 16ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 400.

CONFORTI, Benedetto. *Diritto Internazionale*. 6. ed. Napoli: Editoriale Scientifica, 2002.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público.* Tradução Vítor Marques Coelho. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

DUPUY, René-Jean. O Direito Internacional, Trad. de Clotilde Cruz _ Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no Mundo Moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FONTOURA, Jorge. Reforma da ONU: O fracasso anunciado, in Mercadante, Araminta; Magalhães. Reflexões sobre os 60 anos da ONU. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

FRIEDMANN, Wolfgang. *Mudança da estrutura do Direito Internacional*. Tradução A. S. Araújo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1971.

GARCIA, Carlos Arellano. *Segundo Curso de Derecho Internacional Público*. 2. ed. Cidade do México: Porrúa, 1998.

GUIMARÃES. Samuel Pinheiro. Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição a0o estudo da política internacional,, 4 ed. _ Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Da UFRGS/Contraponto, 2002.

HÖFFE, Otfried. A democracia no mundo de hoje; trad. Tito Lívio Cruz Romão _ São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HUSEK, Carlos Roberto. A nova (des) Ordem Internacional: ONU uma vocação para a paz _ São Paulo: RCS Editora, 2007.

KANT, Emmanuel. *Á paz perpétua*. Tradução Marco A. Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1989.

MAGALHÃES, José Carlos de. Uma introdução. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de (coord.). *Solução e Prevenção de Litígios Internacionais*. São Paulo: Mania de Livro, 1998.

MELLO, Celso de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____. *Curso de Direito Internacional Público*. 13. ed. rev. e.aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MENEZES, Wagner. Ordem Global e Transormatividade. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

_____. O Direito Internacional e o Direito Brasileiro (em homenagem a José Francisco Rezek) Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

_____. A Contribuição da ONU para a Formatação do Direito Internacional Contemporâneo, In Mercadante, Araminta; Magalhães, José Carlos de (orgs.). Reflexões sobre os 60 anos da ONU, Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

Okouma, Ghislain Ondias. *Security Council reform: a transitional approach*. Disponível online em: <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2007/webArticles/120307_security_council_reform.html

OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações Internacionais e o dilema de seus paradigmas: configurações tradicionais e pluralistas, Oliveira, Odete Maria de, Dal Ri Junior, Arno. Relações Internacionais: interdependência e sociedade global. Ed. Unijuí, 2003.

_____. Relações Internacionais: Interdependência e sociedade global. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Direito Internacional Público*: curso elementar. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998.

REUTER, Paul. *Direito Internacional Público*. Tradução Maria Helena Capêto Guimarães. Lisboa: Editorial Presença, 1981.

SINGER, Peter. Um só mundo: a ética da globalização; trad. Adail Ubirajar Sobral; ver. Trad. Marcelo brandào Cipolla _ São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SOARES. Albino de Azevedo. *Lições de Direito Internacional Público.* 3. ed. Coimbra: Coimbra editores, 1986.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público.* São Paulo: Atlas, 2002. 1 v.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *Security, Solidarity, and Sovereignity: The Grand Themes of UN Reform*. American Journal of International Law. Vol. 99. Nº 3. July 2005, pp. 619-631.

TAIAR, Rogério. Conselho de Segurança da ONU: Poder de veto e continuísmo, in Menezes Wagner (org) Estudos de Direito Internacional – Juruá: Curitiba, 2009.

TORO, Eduardo Vargas. *UN Security Council Reform: Unrealistic Proposals and Viable Reform Options*.Disponível online em: <http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/1012/comm/vargas_un.html>

VALLEJO, Manuel Diez de Velasco. *Las Organizaciones Internacionales*. 10. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1997.

VIGEVANI, Tullo. *Obstáculos e possibilidades para a governabilidade global.* NEVES, Carlos Augusto dos Santos et al. *Governança Global reorganização da política em todos os níveis de ação*, p. 31.

VERDROSS, Alfred. Derecho Internacional Publico, 4. ed. Tradução Antonio Truyol y Serra. Madrid : Aguilar, 1963.

VON FREIESLEBEN, Jonas. *Reform of the Security Council*. Chapter 01. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education. Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/node/308>.

_____. *System-Wide Coherence*. Chapter 02. Managing Change at the United Nations. Center for UN Reform Education. Disponível online em: < http://www.centerforunreform.org/node/308>.

Weiss, Thomas G.. *The illusion of UN Security Council Reform*. The Washington Quarterly. 26:4 pp. 147–161, 2003. Disponível online em: < http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf>

Documentos citados sobre a reforma no âmbito da Organização das Nações Unidas, em Resoluções da Assembleia Geral

Renewing the United Nations: a Programme for Reform. (A/51/950). 14 de julho de 1997. Documento disponível online em: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement>.

The United Nations Millennium Declaration. General Assembly Resolution nr. 55/2. 08 de setembro de 2000. Disponível online em: < http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>.

Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. 6 de setembro de 2001. (A/56/326). Disponível online em: < http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>.

Strengthening of the United Nations: an agenda for further change Report of the Secretary-General. 9 de setembro de 2002. (A/57/387), p. 36. Disponível online em: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/583/26/PDF/N0258326.pdf?OpenElement> (acesso em 24/06/2009).

The report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: "A more secure world: our shared responsibility. (A/50/565). 02 de dezembro de 2004. 99p. Disponível online em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>

In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all - Report of the Secretary-General. 21 de março de 2005 (A/59/2005). 62p. Disponível online em: <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm> (acesso em 03/07/2009).

Sites da internet visitados:

CENTER FOR UN REFORM EDUCATION: Disponível online em: <http://www.centerforunreform.org/>

GLOBAL POLICY FORUM. UN REFORM. Disponível online em: http://www.globalpolicy.org/un-reform.html>

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL: Disponível online em: <http://www.onu-brasil.org.br/index.php>

REFORM AT THE UNITED NATIONS. REFERENCES AND MATERIALS: Disponível online em: <http://www.un.org/reform

Notas sobre a Reforma da ONU e o Brasil*

Maria Regina Soares de Lima[1]

Este trabalho busca analisar em linhas gerais o processo de reforma da ONU que ganha momento no pós-Guerra Fria. Inicialmente examina as instituições de governança global em sua dupla face de congelamento do poder e de restrição do poder e suas implicações para a mudança institucional das Nações Unidas. Em seguida, identifica dois momentos deste processo de reforma, detendo-se no momento atual em que se observa uma convergência pragmática entre propostas cosmopolitas e o reforço da soberania. A parte final analisa a postura brasileira com relação às propostas de reforma, concluindo com uma apresentação do discurso diplomático brasileiro, desde o governo Sarney até o atual governo Lula, sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU, com base no binômio maior representatividade, maior legitimidade.

Poder e Instituição: Uma Falsa Dicotomia

É quase um truísmo nas análises convencionais de relações internacionais a afirmativa de que os resultados das guerras sistêmicas, envolvendo os

* Trabalho apresentado no Seminário sobre Reforma da ONU, FUNAG/IPRI, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 21/09/2009. Agradeço o trabalho de levantamento bibliográfico e coleta das informações à Regina Kfuri, pesquisadora do OPSA e responsável pela elaboração da seção final sobre o discurso diplomático brasileiro sobre a reforma do Conselho de Segurança.

[1] Professora Titular do IUPERJ/UCAM, Coordenadora do OPSA.

principais atores do sistema internacional, estabelecem um novo ordenamento mundial favorável aos vencedores. O que muitas vezes é esquecido nestas análises é a pergunta óbvia: como os vencedores mantêm a estrutura internacional que lhes é favorável na paz? Há um suposto implícito no realismo convencional que a superioridade e a assimetria de poder garantem a estabilização da nova ordem gerada depois da guerra. Em alguns argumentos, como o da teoria da estabilidade hegemônica, a existência de um ator com capacidades e recursos de poder muito superiores aos demais é condição necessária à manutenção da ordem internacional. Talvez pela pouca importância que as análises convencionais dedicaram às instituições internacionais acabou se consolidando, na versão antitética a do primado do poder, a oposição entre poder e instituição.

Só mais recentemente, as contribuições das abordagens institucionalistas na análise dos fenômenos políticos foram incorporadas pelos internacionalistas o que ocasionou a ruptura da falsa oposição entre poder e instituição. Neste veio analítico, cabe particularizar o argumento desenvolvido por John Ikenberry (2001) sobre o papel das instituições na reconstrução da ordem internacional na paz. Para o autor, a criação de instituições internacionais ao final de um conflito sistêmico é o que garante a permanência/manutenção do poder dos vencedores por um tempo mais longo mesmo depois de terminado o conflito. Instituições, na sua acepção, congelam a estratificação de poder resultante de uma guerra sistêmica estabelecendo um ordenamento de normas e estruturas decisórias favoráveis aos seus idealizadores e, portanto, fazem perdurar o poder destes últimos mesmo diante do declínio de suas capacidades materiais. Se as instituições congelam o poder elas também restringem este mesmo poder, como sempre souberam os países sem poder no sistema internacional. É esta dupla face das instituições internacionais – de congelamento do poder e de restrição ao poder – que durante muito tempo permaneceu oculta pela hegemonia intelectual da antinomia poder-instituição.

Com base neste arcabouço analítico se deve entender a criação das Nações Unidas em 1945, bem como o debate sobre a reforma da mesma ao final da Guerra Fria. É este entendimento que informa a análise de Franz Schurmann (1974) ao afirmar que a criação das Nações Unidas "assegurou a primazia do poder Americano, simbolicamente por sua localização dentro dos Estados Unidos e concretamente por ser uma resultante da aliança das nações que lutaram contra a Alemanha, Japão e Itália a maioria das quais estava vinculada aos Estados Unidos". E continua; "o apelo ideológico das

Nações Unidas, (...), era quase revolucionário na sua promessa de ajudar as nações pobres do mundo na conquista da independência, progresso, e eventualmente igualdade com relação às nações mais poderosas. Sobretudo, as Nações Unidas apelavam para o desejo universal da paz" (p. 69).

Para o autor, a criação das Nações Unidas foi o resultado da visão revolucionária do Presidente Roosevelt que concebeu uma instituição palatável às três principais correntes no interior da comunidade norte-americana de política externa, os nacionalistas, os internacionalistas e os liberais. O desenho institucional da ONU elaborado, segundo o autor, nos moldes do sistema político norte-americano, também foi inovador, instituindo uma Assembleia Geral, espaço da representação paritária de todas as nações, e um Conselho de Segurança, refletindo as realidades de poder e garantindo, aos membros permanentes, o poder de vetar eventuais ações emanadas da Assembleia Geral.

Toda a estrutura da organização foi concebida pelos vencedores da Segunda Guerra, basicamente Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética e aos demais aliados coube aprovar o anteprojeto da carta das Nações Unidas. O Brasil foi incluído na comissão de cinco representantes incumbidos de coordenar o ponto de vista dos países latino-americanos com relação ao projeto[2]. Com base nos documentos publicados no *Foreign Relations of the United States* (1944, vol. I) e apresentados neste artigo, fica evidente a concentração das decisões cruciais nas mãos destes três países e a enorme margem de discrição dos EUA, Inglaterra e União Soviética na escolha da arquitetura e dos países que viriam a integrar o Conselho de Segurança da Organização. A pretensão brasileira de um assento como membro permanente foi endossada pelos Estados Unidos mas rejeitada pela Inglaterra e União Soviética. Os três países concordaram com relação à inclusão da França e da China (Taiwan) entre os cinco permanentes e o limite de seis membros não permanentes. Os EUA apoiaram a candidatura do Brasil como membro não permanente do Conselho na primeira eleição que se realizou em Londres em 1946[3].

Como este enquadramento analítico da dupla face das Nações Unidas pode ser útil na análise da reforma da instituição ao final da Guerra Fria? Em primeiro lugar, a perspectiva institucionalista nos afasta de qualquer análise

[2] Cf. Oliveira Filho (1998).
[3] Idem.

voluntarista na medida em que mudanças institucionais são raras e, no caso das relações internacionais, ocorrem seja em situações de grave crise econômica global ou na eventualidade de uma mudança na correlação de forças mundial[4]. O fim da Guerra Fria se enquadra na última situação, mas o principal vencedor desta guerra, os EUA, não necessariamente lideraram o processo de reforma da ONU que foi o resultado de iniciativas difusas de setores diversos da sociedade civil, do Secretariado da Organização, de membros da Assembleia Geral e das assim chamadas "personalidades eminentes". Na verdade, a estratégia institucional dos EUA com o fim da bipolaridade foi distinta da adotada ao final de Segunda Guerra. Basicamente, o processo de construção institucional dos EUA no pós-guerra fria centrou-se nos seguintes pilares: ampliação da OTAN com a incorporação de países da Europa do Leste e Central; apoio à constituição do NAFTA que representou uma adesão do país a tratados regionais comerciais; e criação da Organização Mundial do Comércio, OMC que não apenas introduziu mecanismos mais robustos de solução de controvérsias, mas também ampliou as áreas de regulação multilateral para além da negociação tradicional de concessões tarifárias entre países. Com relação às Nações Unidas, a orientação norte-americana foi majoritariamente favorável à racionalização e maior eficiência no funcionamento e nos gastos da Organização. De modo geral, sua posição tende a privilegiar o *status quo* com relação à reforma do sistema de segurança coletiva.

Triunfalismo e Pragmatismo no Processo da Reforma

Se os EUA não desempenharam necessariamente o papel de condutor das reformas como no passado, suas ações, porém, tem sido indutoras significativas desse movimento, caracterizando dois momentos distintos da conjuntura internacional e consequentemente do processo de reforma da Organização. Podemos denominá-los o momento triunfalista e o pragmático.

O primeiro praticamente coincide com os cinquenta anos da ONU e o segundo com os sessenta. O triunfalismo tinha como base a crença generalizada na possibilidade de finalmente se por em funcionamento o sistema

[4] As instituições são sujeitas à "dependência de trajetória" que significa que enfrentam fortes obstáculos à modificação do *status quo* institucional, pelos interesses por este beneficiados, contribuindo para aumentar o custo de qualquer mudança institucional.

de segurança que sustenta o edifício jurídico e político da Organização em função do próprio descongelamento daquele mecanismo ao fim da bipolaridade Leste-Oeste. Como é sabido, durante a Guerra Fria o poder de veto que tornou possível a constituição de um sistema de segurança coletiva imperfeito, dada a clivagem fundamental Leste e Oeste, simultaneamente impediu que de fato as Nações Unidas pudessem operar com uma instituição de segurança coletiva só possível em momentos de concordância entre as duas superpotências.

A revisão teórica que então se processou no campo da disciplina de relações internacionais, em especial no contexto norte-americano, dava como certa a obsolescência do paradigma "realista" de análise das relações internacionais. Este último era visto como insuficiente por não ter previsto o fim pacífico da União Soviética e inadequado para dar conta de um mundo novo marcado por questões globais, processos de integração e cooperação generalizados. Segundo os teóricos liberais norte-americanos, o principal desafio para a política externa deixara de ser os novos desafiantes à hegemonia dos EUA e passava a ser a "interdependência transnacional". Naquele contexto, prescrições de política derivadas do realismo eram vistas como politicamente erradas e moralmente equivocadas. Tratava-se de restaurar o valor analítico e prescritivo da perspectiva "idealista" em uma restauração tardia do "liberalismo wilsoniano". Um dos componentes daquele constructo teórico e normativo foi a redescoberta das organizações internacionais, entre elas as Nações Unidas renovada na sua capacidade de preservar a paz, depois da paralisia imposta pela Guerra Fria (Kegley Jr, 1995).

No plano da política internacional, a Guerra do Golfo e as resoluções do Conselho de Segurança condenando a invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990, bem como a resolução 688, de abril de 1991, do mesmo Conselho, caracterizando a repressão às populações curdas e xiitas pelo governo de Saddam Hussein como ameaça à paz e segurança internacional, foram vistas como marcos daquela renovação. A primeira configurou um caso de "peace enforcement" ou de autorização do uso da força com base no capítulo VII, e a segunda resolução um exemplo de expansão da definição de segurança incluindo o desrespeito aos direitos humanos, constituindo-se um dos primeiros casos de legitimação de intervenção da comunidade internacional em situações do uso da força dentro de uma mesma comunidade nacional.

O documento do então Secretário Geral Boutros Boutros-Ghali, "Agenda para Paz" de 1995 condensa bem as preocupações daquele momento e as inovações no arcabouço normativo das Nações Unidas. Esta últimas objetivavam dar conta das situações de instabilidade e de ameaça à paz que vão se multiplicar exponencialmente após o final da Guerra Fria e praticamente definir uma missão operacional para as Nações Unidas naquele período. A novidade da proposta são as inovações conceituais relativas às operações de paz. O documento propõe quatro modalidades daquela tarefa: a diplomacia preventiva; a atividade de *peacemaking*; a manutenção da paz ou *peacekeeping;* e a construção das estruturas estatais destruídas após um conflito.

Uma inovação relevante foi a sugestão da criação de unidades de imposição da paz que envolveria o estabelecimento de mecanismos para a constituição de forças permanentes à disposição da ONU para as atividades de *peacekeeping* com base no capítulo VII da Carta da ONU. Esta proposta coincidiu com o aumento dos conflitos intraestatais em que a dificuldade de se obter o consentimento das partes gerou um número maior de intervenções com base no capítulo VII. Mais da metade das operações de paz entre 1994 e 2005 foram operações de imposição de paz.[5] O aumento do recurso ao capítulo VII enfrentará a resistência entre vários países, inclusive o Brasil, uma vez que pode induzir maior ingerência política nas intervenções sancionadas pela ONU.

Por outro lado, os setores favoráveis a uma agenda cosmopolita vão saudar as inovações no processo de reforma, consideradas, porém, ainda insuficientes na medida em que, se a proposta Boutros-Ghali inovou conceitualmente ao relativizar o conceito de segurança e ampliou as situações consideradas como ameaça à paz, o documento "reafirma a noção tradicional de soberania, se eximindo de discutir as 'novas' formas de intervenção" (Herz, 1999, p. 82).

De uma outra angulação, o mecanismo de construção da paz pós conflito pode ser visto como uma recriação do vínculo entre segurança e desenvolvimento no sentido de vincular as ameaças à segurança à carência de meios e capacidades dos países em desenvolvimento, uma antiga aspiração dos países em desenvolvimento desde os anos 50. Dez anos depois esta proposta seria materializada na criação da Comissão para Consolidação da

[5] Cf. Diniz (2006, p. 314).

Paz proposta por Kofi Annan, então Secretário- Geral da ONU em seu também clássico documento *In Larger Freedom*. Mas já no texto de Boutros-Ghali fica patente a tensão permanente nas propostas de mudança do sistema de segurança coletiva entre proposições de natureza "cosmopolita", por um lado e a manutenção do pilar da soberania que embasa o sistema ONU, uma organização internacional e intergovernamental por excelência, por outro.

É a manutenção desta tensão permanente entre os dois pólos que separam uma ordem calcada na soberania estatal de uma ordem cosmopolita que ajuda a entender o funcionamento das Nações Unidas ao longo de todos estes anos[6]. Qualquer solução institucional que anule um deles destruiria a Organização, seja pela via da prevalência de um concerto das potências como chegou a ser aventado no imediato pós Guerra Fria, seja pela inevitável irrelevância política a que seria relegada a Organização, como sucedeu com a Liga das Nações[7]. Como observado por um analista, "não estamos diante de uma mudança *do* sistema westfaliano (na direção de um governo mundial ou alguma ordem mais hierárquica) mas de uma mudança *no* sistema de Westfália". (Rochester, 1995, p. 207).

O descongelamento do sistema de segurança coletiva é atestado pela diminuição expressiva do uso do veto depois da Guerra Fria: apenas 17 vezes este instrumento foi utilizado entre janeiro de 1990 e julho de 2004, em oposição a sua utilização em 193 casos nos quarenta e cinco anos precedentes (Weiss, 2005, p. 14). Para este autor, a diminuição atesta a mudança da lógica do uso do veto desde então, uma vez que foi acompanhada pela modificação na natureza e volume dos trabalhos do Conselho de Segurança. Desde então, aumentou consideravelmente o número de resoluções cooperativas do Conselho: entre 1990 e 2004, as questões relativas ao Iraque produziram 75 resoluções, representando mais que 25% de todas as resoluções com base no Capítulo VII aprovadas no período. Mais do que 93% de todas as resoluções aprovadas com base neste capítulo foram adotadas depois de 1989. A média de resoluções com base no Capítulo VII aumentou desde então: passando de 5 a 10% antes de 1989, a 25% depois

[6] Para uma análise das Nações Unidas com base na tensão permanente entre norma e poder, ver Fonseca Jr. (2008).

[7] Propostas de restauração de "um novo concerto das potências" como, por exemplo, Rosecrance, (1992) proliferaram após a Guerra do Golfo. Para uma crítica destas propostas bem como das proposições cosmopolitas no imediato pós-Guerra Fria ver Lima (1995).

desta data. Só no ano de 2004, 47% de todas as resoluções do Conselho implicaram no uso da força (Weiss, 2005, p. 14). Maior cooperação entre os membros permanentes do Conselho implicou no aumento das decisões envolvendo o uso da força e a intervenção. O cenário de um novo concerto entre os poderes ganhou força entre analistas e praticantes, ao mesmo tempo em que se tornou mais frequente as consultas informais entre eles diminuindo ainda mais a transparência com relação às atividades do Conselho.

O maior ativismo do Conselho está diretamente relacionado ao número de conflitos que se seguiu ao final da Guerra Fria. Conflitos não entre Estados, mas na maioria das vezes guerras civis que fogem ao padrão da guerra clássica. Ao tempo em que se amplia o arcabouço conceitual e prático das operações de paz se tornam menos precisos os mandatos destas mesmas missões. O crescimento de operações de paz, em particular no decênio de 1988 a 1998, é atestado pelos números a seguir. Do total de 63 operações de paz implementadas no período de 1948 a 2009, 13 (20,6%) foram iniciadas entre os anos de 1948-1978; 36 (57,1%) entre 1988 e 1998 e 14 (22,3%) nos anos de 1999 ao presente[8].

Assim como o tema da interdependência gerou sugestões de reforma no sentido da diluição das soberanias nacionais, o crescimento das intervenções com base no Capítulo VII estimulou propostas com respeito à ampliação da representatividade do Conselho de Segurança no sentido do aumento de seus membros permanentes e não permanentes. No período pós-Guerra Fria, a primeira iniciativa de reforma do Conselho de Segurança mais abrangente foi a proposta apresentada, em março de 1997, pelo Presidente da Assembleia Geral, Embaixador Razali Ismail, resultado de sugestões do Grupo de Trabalho da ONU sobre A Representação Equitativa e a Ampliação do Conselho de Segurança, que iniciou seus trabalhos em 1995. (Mello e Silva, 1998, p. 152).

Esta proposta coincide com o momento de maior ativismo da ONU. Por sua vez o crescimento do número de operações de paz gerou a necessidade de se ampliar e garantir o financiamento destas operações, para além dos contribuintes originais. Ademais, foi neste momento que os EUA se mostraram ainda mais refratários a participar deste esforço. Por outro lado, também é o momento em que por iniciativa dos EUA, a OTAN intervêm no conflito no

[8] Para a lista das operações de paz das Nações Unidas, no período de 1948 a 2009, ver (http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf).

Kosovo, em 1999, em uma situação de paralisia do Conselho de Segurança, dividido entre a legalidade e a legitimidade da intervenção face à gravidade da situação das minorias étnicas no Kosovo. Finalmente, um efeito da ativação dos mecanismos de segurança coletiva foi o temor generalizado, entre os membros não permanentes, com respeito à flexibilidade com que os membros permanentes passaram a interpretar a norma da não intervenção.

Os processos políticos globais com o descongelamento de conflitos latentes durante toda a Guerra Fria e o crescimento exponencial de conflitos internos gerados pelas mais diversas razões e, consequente, maior ativismo das Nações Unidas no manejo destas situações vão transformar o momento inicial de triunfalismo em um momento pragmático. Desta perspectiva, as propostas de reforma são simultâneas ao ambiente de crise do multilateralismo e descrença generalizada na sua eficácia. O momento pragmático coincide com os sessenta anos da Organização e a invasão norte-americana do Iraque, em março de 2003, sem autorização das Nações Unidas. Para a história, aquela invasão ficará com um exemplo do unilateralismo da política externa do governo Bush, acentuado após o 11 de setembro de 2001, e de legitimação na prática da guerra preventiva.

Cosmopolitismo e Soberania: A Convergência Pragmática

O processo de reforma neste segundo momento pode ser caracterizado por uma síntese entre dois eixos que no plano teórico e ético podem parecer antitéticos mas que representam a convergência possível para fazer face às demandas cosmopolitas no tratamento dos novos conflitos, parte internacional, parte domésticos, que se generalizam a partir dos anos 90 e, simultaneamente, preservar e fortalecer a dimensão interestatal das Nações Unidas sem a qual as propostas cosmopolitas não poderão ser implementadas.

O eixo cosmopolita acentua a interdependência dos indivíduos diante de fronteiras artificiais criadas pela organização interestatal da ordem global das soberanias. Está embasada na premissa da existência de uma "comunidade internacional" cujo significado moral está expresso na noção de uma "comunidade humana" cuja existência é anterior ao Estado soberano. Com o fim da Guerra Fria, a globalização econômica e a proliferação de situações nacionais de desrespeito aos direitos humanos, limpeza étnica, violência contra minorias e toda sorte de violência contra populações civis perpetradas pelas próprias autoridades nacionais se generaliza a premissa de que a comunidade

humana é a perspectiva correta para análise da política mundial. Nos anos noventa, este debate ultrapassa as fronteiras da academia e das discussões de filosofia política e começa a fazer parte do léxico dos formuladores de política e dos reformadores das instituições internacionais.

As propostas de natureza *cosmopolita* podem ser agrupadas sob a ideia geral de se relativizar a soberania estatal tomando o indivíduo como o centro dos direitos e da proteção na sociedade internacional. Como veremos mais adiante, as mais significativas propõem um alargamento do conceito de segurança e uma definição ampla de "ameaças" à segurança internacional, ameaças que por sua natureza estão localizadas no âmbito doméstico. Como consequência da negação da condição absoluta à soberania, estas propostas flexibilizam as situações em que é legítima a intervenção da comunidade internacional, sendo o conceito de "responsabilidade de proteger" a principal inovação conceitual do processo de reforma.

Por sua natureza, estas sugestões estão baseadas em uma lógica dos fins últimos, na conhecida formulação de Weber, como guia da ação política. Com tal elas estão sujeitas a pelo menos duas sérias imperfeições, para além de seu uso oportunista ou politicamente motivado. A primeira, demonstrada claramente no caso da invasão do Iraque em 2003, aponta para as consequências perversas de seu uso, em que aquilo que se quer evitar com a intervenção se realiza em escala ainda maior. A invasão norte-americana ao Iraque ampliou a instabilidade no Oriente Médio; não eliminou a ameaça terrorista, ao contrário induziu a sua proliferação no país e colocou os Estados Unidos em uma guerra prolongada com perdas de vida de civis e militares.

A outra inadequação de ações cosmopolitas é que qualquer ação política necessita de um agente, que decide em última instância, o soberano. No plano internacional, são os Estados que decidem em última instância o uso da força, uma vez que a comunidade internacional é um conceito moral e não um agente político. Este agente pode ser um Estado poderoso ou uma organização internacional. Para que ações moralmente legítimas se tornem legais é necessário que estas sejam fruto não da decisão de um ator mais forte, mas da decisão conjunta dos membros da organização internacional.

Desta forma, às propostas de cunho cosmopolita se agregaram na prática as que fortalecem a dimensão interestatal das Nações Unidas em dois aspectos: na *democratização* do funcionamento da Organização e na ampliação da sua *representatividade*. Na primeira dimensão estão aquelas que visam aumentar o grau de prestação de contas da Organização de modo

geral, mas em particular, do Conselho de Segurança; limitar o poder discricionário dos membros permanentes do Conselho, seja no sentido de elaborar regras mais precisas no que se refere ao uso da força, bem como aumentar a transparência dos trabalhos do Conselho; e valorizar a participação da sociedade civil no processo de formulação conceitual e de debates da reforma. As propostas relativas à ampliação da *representatividade* da Organização incluem o aumento da representação dos Estados membros permanentes e não permanentes no Conselho de Segurança, bem como a valorização e ampliação do papel da Assembleia Geral.

As sugestões de reforma que são discutidas a partir de meados nos anos 2000 têm como característica combinar as dimensões cosmopolita e da soberania. A despeito das críticas da sua insuficiência em atender plenamente aos reclamos cosmopolitas e da resistência norte-americana às proposições de democratização e ampliação da representatividade, esta combinação pragmática busca encontrar um ponto médio entre as dimensões universal e interestatal, em uma situação de crise do multilateralismo e predominância do unilateralismo na política externa dos Estados Unidos.

Dois dos principais documentos que estabelecem os parâmetros da reforma são: "A More Secure World: Our Shared Responsability", resultado do painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, de 2004, contendo 101 recomendações; o Relatório do Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, de março de 2005, intitulado "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All" que incorpora as recomendações do painel[9].

As recomendações no sentido de atenuar o caráter absoluto da soberania implicam primeiramente em ampliar o conceito de segurança, da noção clássica de segurança estatal à de segurança humana. Neste sentido, as ameaças dizem respeito não apenas aos Estados, mas também aos indivíduos e estão interconectadas. A lista das ameaças à segurança passa a incluir: pobreza; doenças infecciosas; degradação ambiental; conflitos entre e dentro dos Estados; armas nucleares, químicas, biológicas e radiológicas; crime organizado transnacional; e terrorismo. Ademais amplia-se a jurisdição da ONU no que se refere ao uso da força, adicionando-se ao direito de autodefesa dos Estados "contra ameaças iminentes", garantido no artigo 51, também as "ameaças latentes" reforçando a autoridade plena do Conselho de Segurança no uso

[9] Cf. UN Doc. A/59/565 e UN Doc. A/59/2005.

da força, inclusive preventivamente na preservação da paz, assim como em situações de genocídio, limpeza étnica e crime contra a humanidade.

O reforço da soberania está na afirmação dos Estados nacionais como os *building blocs* do sistema internacional e da autoridade suprema do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacional. Ao tempo em que se reconhece no Conselho o soberano que decide em última instância estas questões, também se busca definir mais precisamente as situações em que a força pode ser usada, sendo recomendado um conjunto de regras a guiar este soberano coletivo: o estabelecimento de uma visão compartilhada sobre como ponderar a seriedade da ameaça; objetivos definidos da ação militar proposta; avaliação da existência de modos alternativos aos meios militares para eliminar a ameaça; se a ação militar é proporcional à ameaça; e se existe clareza razoável das chances de sucesso. Além desta lista que visa tornar mais precisos os mandatos de uso da força, agrega-se também à recomendação do aumento da transparência nas deliberações do Conselho.

Ainda que estes princípios se constituam em uma recomendação apenas aos membros do Conselho quando do estabelecimento dos mandatos do uso da força, é significativo que propostas cosmopolitas sejam acompanhadas do reforço da soberania do Conselho no exercício da jurisdição sobre o uso da força. Também são sugeridas medidas visando a ampliação da prestação de contas, bem como aquelas que visam reduzir o poder discricionário do soberano coletivo. Para comentaristas, estes elementos, constantes da recomendação do Secretário-Geral Kofi Annan, refletem a tentativa de se enquadrar os impulsos unilateralistas do governo Bush, em um contraponto à inclusão do terrorismo e das armas de destruição em massa, bem como da legalização da intervenção preventiva propostas na direção dos interesses da política externa norte-americana[10]. Contudo, não se pode negar que estabelecer parâmetros definidos na utilização da força pelo Conselho constitui uma medida na direção de democratização da Organização.

A doutrina da responsabilidade de proteger que se agrega às propostas de reforma em meados dos 2000 por iniciativa e liderança do Canadá, representa uma inovação conceitual na linha da ampliação dos elementos cosmopolitas no arcabouço de normas da Organização e uma avanço normativo significativo no campo da proteção aos direitos humanos. A doutrina

[10] Cf. Slaughter (2005, p. 630).

torna ainda menos absoluta a soberania estatal ao defini-la não apenas pelos direitos a ela consignados, mas pelas obrigações para com as respectivas comunidades nacionais. O Informe sobre "A Responsabilidade de Proteger" elaborado pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, publicado em 2001, foi endossado pela Assembleia Geral em 2005. O compromisso foi retomado e incorporado ao Documento do Secretário-Geral Ban Ki Moon, "Hacer Efectiva la Responsabilidad de Proteger" a ser discutido na Assembleia Geral em 2009[11].

Para alguns especialistas, a responsabilidade de proteger é um "principio emergente" do direito internacional costumeiro, ainda inexistente no direito, mas já de uso corrente e apoiado em fontes legais diversas[12]. Segundo Anne-Marie Slaughter, ao endossar este princípio, os signatários da Carta das Nações Unidas "aceitam a responsabilidade de não apenas proteger seus próprios cidadãos como cumprir suas obrigações internacionais com relação às demais nações". Trata-se para a autora da criação de uma "soberania condicional" no sentido que o "pertencimento às Nações Unidas deixa de garantir o status de soberania e de servir de escudo às tentativas de interferência na jurisdição doméstica" [13]. Para esta especialista, "internamente, o governo tem a responsabilidade de respeitar a dignidade e os direitos básicos de seus cidadãos; externamente tem a responsabilidade de respeitar a soberania dos outros Estados" [14].

A redefinição do conceito de soberania enquanto "controle" para soberania como "responsabilidade" constitui uma mudança quase revolucionária no arcabouço normativo do sistema de segurança coletiva. Neste sentido, tem gerado polêmica entre reformadores e representantes nacionais, bem como sérias restrições por parte das potências para as quais o conceito de "direito à intervenção" é bem mais palatável por enfatizar a dimensão da tutela da soberania pelos mais fortes e não a responsabilidade com relação a seus respectivos nacionais agregada a este *status*. Neste debate, alinham-se forças políticas as mais diversas. Entre os críticos estão governos com histórico de violações de direitos humanos; "anti-imperialistas" que temem que a doutrina

[11] "The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty" (2001, disponível em http://www.iciss-ca/report-en.asp). Ver também Mónica Serrano, "La Responsabilidad de Proteger", *El País* 24/07/2009.
[12] Cf. Slaughter (2005, p. 620).
[13] Cf. idem, p. 620.
[14] Idem, p. 628.

legitime a postura intervencionista do Ocidente; "legalistas" que apontam para a inexistência de uma norma de intervenção no Direito Internacional; além daqueles que a despeito de concordar com o princípio são céticos com relação à possibilidade de um uso equitativo da doutrina face à natureza assimétrica do sistema internacional, ou por temer as consequências não antecipadas de qualquer intervenção. Entre os defensores estão os "intervencionistas cosmopolitas" e os liberais favoráveis às restrições à soberania e defensores da intervenção internacional, bem como "falsos intervencionistas" que buscam sequestrar a doutrina para propósitos próprios[15].

A agenda de reforma do sistema de Segurança Coletiva em debate na atualidade implica dois movimentos em certa medida contraditórios: a reconfiguração do conceito de soberania, no sentido de restringir sua natureza absoluta e, simultaneamente, o reconhecimento do Conselho de Segurança como o ator soberano coletivo, no sentido de conferir a esta instância a autoridade máxima na interpretação das situações passíveis do uso da força. O primeiro está referido à comunidade humana, e o segundo à comunidade das nações. A agenda de reforma reflete assim a dualidade constitutiva da ONU, uma instituição universal e simultaneamente uma instância oligárquica de decisão.

Esta dupla face da agenda da reforma coloca como item inescapável a necessidade de tornar mais representativo este soberano coletivo, que se traduz na proposta de reforma do Conselho de Segurança apresentada no documento de Kofi Annan, "In Larger Freedom". Na verdade, na impossibilidade de se chegar a um consenso com relação às propostas de reforma do Conselho de Segurança, o Documento do Secretário Geral endossou os dois modelos de ampliação do Conselho de Segurança propostos pelo Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança. No desenho proposto pelo modelo A, o número de membros permanentes seria ampliado com a inclusão de mais seis membros permanentes e o de não permanentes com a adição de mais três membros. No modelo B não está previsto o aumento dos assentos permanentes, mas uma ampliação da representação dos membros não permanentes, com a criação de uma nova categoria intermediária com a adição de oito assentos com mandatos renováveis de quatro anos.

[15] Para uma análise do debate em torno da Responsabilidade de Proteger, ver Wilson (2009), em artigo que apresenta um informe sobre Seminário realizado em Madri em 9-10 de março de 2009, organizado pela Fundação para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) e Intermón Oxfam.

Três projetos de resolução foram apresentados na Assembleia Geral em 2005.[16] O primeiro, encaminhado pelo G-4, formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, e mais 28 países, endossava em linhas gerais o modelo A, incluindo quatro assentos não permanentes, elevando o total de membros do Conselho para vinte e cinco. Um segundo projeto de resolução, apoiado pela União Africana, propondo uma expansão do Conselho para vinte e seis membros, adicionando seis membros permanentes, com direito de veto e cinco não permanentes. O terceiro projeto de resolução submetido pelo grupo de países "United for Consensus"[17], liderado pela Itália, propunha a expansão do número de membros do Conselho para vinte e cinco pela adição de dez assentos não permanentes.

Nenhum destes projetos de resolução foi levado à votação na Assembleia Geral de 2005 e desde então o tema da reforma do Conselho tem estado presente no debate na ONU, com o endosso geral da sua necessidade ainda que sem consenso sobre o modelo da mesma. Mais recentemente, ganhou maior expressão neste debate a ideia de uma reforma transitória do Conselho por um período determinado, após o qual se procederia a uma revisão.

Uma reforma do Conselho nos moldes propostos, com a ampliação de membros e a adição de novas categorias de assentos necessita uma mudança na Carta da ONU. Uma mudança desta natureza exige a aprovação da emenda de reforma constitucional por 2/3 dos membros da Organização, sua ratificação por 2/3 dos países, inclusive a ratificação de todos os membros permanentes. Como toda reforma constitucional, as restrições são elevadas, as condições políticas de sua obtenção complexas, sendo raras as mudanças constitucionais. Na única reforma constitucional desde sua elaboração original, a Carta da ONU foi emendada, em dezembro de 1963, para ampliar o número dos membros não permanentes de seis para dez, no contexto de um crescimento ponderável dos membros da ONU com a entrada de diversos países recém independentes.

Os analistas dos países do Norte são céticos com relação a sua viabilidade, em especial a ampliação dos assentos permanentes, com direito a veto. Seu ceticismo deriva da dinâmica de vetos mútuos entre os membros permanentes, bem como da oposição dos respectivos rivais regionais dos membros do G-4 na

[16] Cf. Blum (2005, pp. 648-649).

[17] Constituído por Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, São Marino e Turquia.

Europa, América Latina e Ásia[18]. Por outro lado, uma mudança constitucional, em especial na modalidade de ampliação dos membros permanentes, implicaria desconcentrar o poder no âmbito do Conselho contando, portanto, com pouco apoio entre os atuais, em particular China, EUA e Rússia.[19] Ademais, o ator crucial no avanço do processo de deliberação desta questão continuam sendo os EUA, já que de forma explícita, juntamente com a Rússia, favorecem apenas uma ampliação limitada, tendo inclusive endossado a candidatura do Japão e Alemanha, mas sem direito a veto.[20] Mais recentemente, autoridades norte-americanas declararam informalmente seu apoio a uma maior representatividade das instituições de governança global no sentido da incorporação de países emergentes. Contudo, a reforma da Carta da ONU não depende apenas de uma eventual flexibilização da posição do Executivo norte-americano, mas terá de ser ratificada pelo Congresso daquele país. A expectativa de uma decisão não favorável do Senado à reforma do Conselho de Segurança, tal como ocorreu no caso da adesão dos EUA à Liga das Nações nos anos vinte, certamente vai pautar a postura negociadora daquele país no debate da reforma.

Como quer que seja é quase um axioma que o atendimento das demandas cosmopolitas necessitará do apoio dos Estados membros, para além dos atuais componentes do Conselho. Ademais, uma agenda de reforma na direção de se atender às ameaças à comunidade humana põe em evidência a necessidade de se estabelecer o agente com legitimidade para decidir em última instância os casos de violação grave aos direitos humanos e, em última análise, de ameaça à segurança coletiva. De acordo com a Carta da ONU, este agente continua sendo o Conselho de Segurança que em uma situação de inação ou paralisia decisória, deixará que a decisão seja tomada pelas potências, no caso os EUA, dado o histórico recente de intervenções decididas à revelia da Organização. A resignificação das ameaças à segurança coletiva no século XXI e a consequente necessidade de se garantir a autoridade do Conselho de Segurança colocam de modo cristalino a necessidade de se aumentar a representatividade deste soberano coletivo.

Contudo, o processo de reconfiguração das ameaças à segurança coletiva é incremental e vem sendo pouco a pouco incorporado à prática da Organização,

[18] Cf. Weiss (2005).

[19] Para uma amostra de como os membros permanentes resistem compartilhar seu poder, ver a minuciosa narrativa da criação da Comissão para a Consolidação da Paz em Neves (2008.)

[20] OS EUA priorizam o critério de maior efetividade do Conselho sobre o de maior representatividade, ver "U.S. Views on UN Reform, Security Council Expansion" (2005) e Weiss (2005).

num processo de mudança conceitual e de práticas internacionais significativo. O caso das operações de paz é paradigmático da "maneira consuetudinária" como soluções utilizadas em casos concretos são incorporadas ao arcabouço prático e normativo da Organização. (Diniz, 2006, p. 312). O paradoxo é que a agenda de reforma institucional, no sentido do aumento da representatividade do soberano coletivo, exige uma mudança constitucional cuja implementação, como se viu, encontra fortes obstáculos. Na verdade, este é um caso particular do processo de reforma em curso, qual seja o descompasso entre as inovações na prática do sistema de segurança coletiva e sua constitucionalização e legalização por via da incorporação à Carta das Nações Unidas.

A Reforma do Conselho de Segurança e o Brasil

A participação brasileira em fóruns multilaterais tem sido uma constante da política exterior brasileira desde fins do século XIX. Como país beligerante e única nação sul-americana a lutar na Primeira Guerra Mundial, o Brasil participou da Conferência de Paz em 1919. Da mesma forma, tomou parte de todas as conferências que estruturaram a arquitetura da governança da ordem pós-1945. Durante os anos sessenta e setenta o ativismo multilateral do país se concentrou na agenda do desenvolvimento e autonomia política, com ênfase nas questões Norte-Sul e mais baixo perfil nas Leste-Oeste em função da autopercebida baixa influência em temas da Guerra Fria. Mas o país sempre criticou a miopia do sistema de segurança coletiva ao tratar os conflitos internacionais da ótica clássica do equilíbrio de poder em detrimento das dimensões econômica e social. Juntamente com a Índia foi um defensor das medidas de desarmamento, mas tal com aquele país não acedeu ao TNP por considerá-lo uma manifestação do "congelamento do poder mundial" na clássica expressão cunhada pelo embaixador Araújo Castro.

Entre os países em desenvolvimento, Brasil e Índia são aqueles que mais tempo ocuparam um assento não permanente no Conselho de Segurança. Entre janeiro de 1946 e dezembro de 1967 o Brasil ocupou cinco vezes um assento no Conselho, mas permaneceu fora do mesmo por 20 anos, entre 1968 e 1988. A primeira data coincide com a negativa de aceder ao TNP e a segunda com o fim do regime militar. O fim da Guerra Fria e o estabelecimento da democracia favoreceram um novo ciclo na participação brasileira nos debates sobre a reforma do sistema de segurança coletivo. De janeiro de 1988 a dezembro de 2005 o país voltou a ocupar um assento não permanente por mais quatro vezes, perfazendo nove participações no Conselho de Segurança desde sua fundação.

A mesma tendência se observou no que se refere à participação brasileira nas operações de paz. Como se pode observar na tabela abaixo, o Brasil, juntamente com Argentina e Índia, estive presente nestas operações desde os anos quarenta, mas o aumento da participação brasileira e dos dois demais países acompanha o crescimento destas operações no pós-Guerra Fria.

Tabela 1 - Número Total de Missões de Paz da ONU de que Participou (1948-2007)

País	1948-1990	1991-2007	2000-2007	1948-2007
Índia	11	25	6	36
Brasil	6	21	7	27
Argentina	6	26	5	32
África do Sul	0	4	3	4

Fonte: www.un.org (2007).

A tabela seguinte apresenta a posição de alguns países no ranking da ONU de contribuintes com pessoal para missões de paz na década de 2000. Depois de 2004, aumentou sensivelmente a posição relativa do Brasil passando do 45º lugar para o 15º naquele ano, o que reflete o comando militar do Brasil da força de paz no Haiti, MINUSTAH, desde então.

Tabela 2 - Posição no Ranking da ONU* de Contribuintes com Pessoal para Missões de Paz, nos Anos 2000**

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Índia	4º	4º	3º	5º	3º	3º	3º
Brasil	48º	47º	45º	15º	14º	16º	16º
Argentina	21º	21º	19º	20º	16º	19º	26º
África do Sul	46º	42º	9º	7º	10º	10º	17º

Fonte: www.un.org (2007).

* Entre os países-membros da organização.

** Posição relativa ao dia 31 de julho do ano respectivo.

Em linhas gerais, as preocupações brasileiras em torno da agenda de reforma da ONU se concentraram em três temas que refletem a postura diplomática tradicional do país: a defesa dos princípios e normas multilaterais, particularmente nos casos de autorização dos instrumentos coercitivos com previsto no capítulo VII da Carta das Nações Unidas; soluções inovadoras que estabeleçam a fronteira conceitual entre os mecanismos de manutenção da paz e os de imposição da paz; e a reformulação da estrutura de decisória do Conselho de Segurança, com o objetivo de dotá-lo de maior representatividade e legitimidade na ordem pós-Guerra Fria.

A ênfase no multilateralismo reflete a clássica identidade internacional brasileira do exercício de um papel de mediação na diplomacia multilateral. Tradicionalmente o papel de mediador foi pensado no âmbito das negociações entre os mais fortes e os mais fracos. Mais recentemente, esta mediação se estendeu às questões de segurança global como foi o caso da constituição dos "painéis sobre o Iraque", sob a coordenação brasileira, com vistas a desbloquear o diálogo político no Conselho de Segurança após os bombardeios dos EUA aquele país, em dezembro de 1998. Na avaliação de diplomatas participantes, a coordenação brasileira constitui uma inflexão na participação brasileira no Conselho de Segurança e reflete "a capacidade brasileira de forjar consensos e de contribuir para que as ameaças à paz e à segurança internacionais sejam resolvidas pela via diplomática, no marco multilateral" [21].

Este papel de mediador expressa na prática o exercício de uma "liderança empresarial" segundo a tipologia de Oran Young (2001) no sentido de acentuar certas habilidades de negociação, seja influenciando a forma como os assuntos são apresentados no contexto negociador, seja sugerindo acordos mutuamente aceitáveis às partes de forma a desbloquear situações de impasse em uma negociação. A mediação tem sido uma das credenciais utilizadas pelo Brasil em busca do reconhecimento de sua relevância internacional já que não implica no uso da força mas, ao contrário, da diplomacia parlamentar.

O fortalecimento da estrutura jurídica e parlamentar do sistema das Nações Unidas no pós Guerra Fria constitui tarefa primordial da perspectiva da diplomacia brasileira. O enfraquecimento do Conselho seja por paralisia decisória, seja apor sua submissão à unipolaridade das potências resultaria

[21] Patriota; Padovan; e Fernandes (2008, p. 234). O artigo constitui valioso documento sobre a mediação brasileira no Conselho de Segurança.

desastroso para o Brasil. Segundo o Embaixador Celso Amorim, "a proteção da credibilidade do Conselho de Segurança pode ser vista como um verdadeiro objetivo nacional" (Amorim, 1999, p. 93).

A distinção conceitual entre operações de "manutenção da paz" e de "imposição da paz" que implica no uso da força, com base no capítulo VII da Carta, agrega três componentes básicos da política exterior brasileira: defesa do princípio da não intervenção; adesão à solução pacífica de controvérsias; e a ideia de que as ameaças à segurança provem de razões eminentemente econômicas. A preocupação brasileira se concentra na multiplicação dos regimes de sanção e na necessidade de regulá-los de modo a neutralizar o uso arbitrário do poder de decisão dos membros permanentes, assim como na urgência de se agregar medidas de "diplomacia preventiva" à cooperação internacional para o desenvolvimento. (Amorim, 1999). Preocupa as autoridades brasileiras que a autorização do uso da força, monopólio do Conselho de Segurança, seja utilizado de forma indevida e indiscriminada, sendo necessário, portanto, que "a autorização da coerção seja disciplinada por uma agenda multilateral, capaz de refletir interesse coletivos e coerentes com os dispositivos da Carta da ONU" (Amorim, 1999, p. 93). O temor da política externa é que intervenções com propósitos humanitários acabem esmaecendo a distinção presente na Carta da ONU, entre "*enforcement* e legítima defesa" (Amorim, 2002/ 2003, p. 61).

A criação da Comissão para Consolidação da Paz, por sugestão do Painel de Alto Nível, endossada pelo relatório do Secretário-Geral, Kofi Annan, em 2005, constituiu uma oportunidade para o protagonismo brasileiro no biênio 2004-2005 quando de seu mandato no Conselho de Segurança. Nesta oportunidade, o Brasil pode reafirmar a defesa da necessidade de se incluir as questões de desenvolvimento nos mandatos das operações de paz. A posição negociadora do país concentrou-se em dois pontos: "evitar que prevalecesse a posição de se criar um PBC exclusivamente subsidiária ao Conselho de Segurança [posição unânime entre os P-5]. E (...) lutar por uma composição equilibrada no que se refere aos países em desenvolvimento e, em particular, à América Latina e Caribe" [22].

[22] Cf. Neves (2008, p. 94). O artigo constitui documento relevante para o entendimento do processo de criação da Comissão, a posição dos membros permanentes e o papel brasileiro no sentido de vincular o sistema de segurança coletivo ao problema do desenvolvimento.

No tema da reforma do Conselho de Segurança a postura brasileira defende a tese de sua maior representatividade, em particular o aumento dos assentos permanentes. Como se verá abaixo, desde o governo Sarney, o tema da reestruturação do Conselho está presente no discurso diplomático, mas a aspiração de ocupar um assento permanente foi anunciada oficialmente em 1994, pelo então chanceler Celso Amorim, no marco do lançamento do projeto de reforma do Conselho. Desde então esta postulação esteve presente na agenda de todos os governos que se seguiram tendo como parâmetro o debate sobre o tema no processo de reforma da ONU. A expansão do Conselho é justificada pela necessidade de fazer face às mudanças no pós-Guerra Fria e o aumento expressivo do número de membros da ONU desde a última expansão do mesmo nos anos 60. A tese do aumento da representatividade é enfatizada daí decorrendo maior legitimidade e efetividade às decisões do Conselho. Nos anos 2000 com o tema da reforma recobrando relevância no processo, o Brasil vai reforçar suas credenciais e, em 2004, juntamente com Alemanha, Japão e Índia, constituir o G-4, com vistas à coordenação de posições comuns para a ampliação do Conselho de Segurança.

Simultaneamente à retomada do debate com a apresentação dos dois modelos de reforma do Conselho, vão emergindo do debate alguns parâmetros para uma eventual ampliação. Estes dizem respeito ao poder econômico de alguns dos maiores contribuintes ao orçamento regular das Nações Unidas, como Japão e Alemanha, segundo e terceiro lugares, logo abaixo dos EUA. Também é mencionada a inexistência da representação de países do Sul global, em especial pelo critério do tamanho das populações de países com Brasil e Índia, bem como a relevância na contribuição às operações de paz cuja multiplicação gerou um sério problema de financiamento.

Este último aspecto vai implicar uma mudança significativa na postura brasileira, atenuando-se sobremaneira as reservas prévias com relação às operações envolvendo o uso da força. Na década de noventa, o Brasil se negava a participar das operações humanitárias, autorizadas sob o capítulo VII. Foi assim que se absteve, na decisão do Conselho, em julho de 1994, prevendo o envio de força multinacional à crise haitiana, exatamente por esta ter sido enquadrada sob aquele capítulo. Como se pode observar na tabela 2, a contribuição brasileira às missões de paz até 2004 era inferior a da Argentina e bem abaixo da indiana. O Brasil só passou a participar de missões com mandato coercitivo a partir de 1999, no Timor Leste (Diniz, 2006, p.

321). É neste sentido, que a aceitação brasileira em participar e, mais ainda, comandar a força de paz no Haiti, MINUSTAH, em 2004, é vista pelos analistas como um divisor de águas com relação ao maior compromisso brasileiro nas questões de segurança coletiva, inclusive com maior participação militar nestas atividades. A interpretação brasileira é que apenas no que se refere às disposições de segurança, a ação da MINUSTAH pode ser enquadrada com base no capítulo VII.[23]

Como quer que seja, a reforma do Conselho é uma prioridade da política externa do atual governo, mas também esteve presente em todos os governos que o antecederam, como se verá a seguir. Por outro lado, a participação brasileira na MINUSTAH ilustra bem o tamanho e a intensidade do compromisso que o país terá que assumir em caso de sua eventual inclusão no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para um país majoritariamente voltado para dentro como o nosso e com uma comunidade de política externa ainda reduzida para as ambições, ainda que legítimas, da política externa parece urgente um esforço de internalização da questão no debate público.[24]

A Reforma do Conselho de Segurança no Discurso Diplomático Brasileiro

Um tema é dominante nas posições brasileiras diante da possibilidade de reforma da ONU e se refere à defesa da necessidade de ampliação número de membros permanentes no Conselho de Segurança, de modo a torná-lo mais representativo, aumentando sua legitimidade. Atrelada ao argumento, aparece a postulação brasileira para ocupar um dos assentos permanentes a serem criados. Apresenta-se, a seguir, o tratamentos dado a cada um desses temas pelos diferentes governos brasileiros, a partir do final do período Sarney. A principal fonte usada na pesquisa foram os discursos dos representantes

[23] Cf. Diniz (2006, p. 332). Este artigo apresenta uma bem fundamentada análise da participação brasileira na MINUSTAH. O autor narra o esforço das autoridades brasileiras em resignificar aquela operação no sentido de acentuar seus objetivos de cooperação voltados para as carências estruturais do país. Também examina o processo legislativo da aprovação da Mensagem Presidencial (MSC 205/2004) solicitando a autorização para o envio de 1.200 soldados ao Haiti.

[24] No estudo realizado por Amaury de Souza (2009, pp. 48-49) com base em entrevistas com membros da comunidade de política externa, "pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas" foi considerado um objetivo "muito ou extremanente importante" para 58% dos entrevistados.

do Brasil na abertura da Assembleia Geral da ONU, onde tradicionalmente o país abre as sessões. Outras fontes, tais como artigos de diplomatas ou de acadêmicos, também foram utilizadas. Cabe destacar que o assunto é tratado como política de Estado e é possível perceber uma continuidade desta postulação que está presente em todos os governos desde a redemocratização.

Depois de um período ausente da agenda internacional do Brasil, o tema da reforma da Carta da ONU voltou a aparecer no discurso do presidente Sarney na Abertura da 44ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1989 (Corrêa, 2007, p. 503), embora não apareça ainda de forma explícita a postulação brasileira a uma vaga no Conselho de Segurança. Em fim de seu mandato, Sarney faz um balanço de seus 4 anos de governo e avalia como positiva a situação política e institucional do Brasil recém-democratizado.

Sarney argumenta que há em curso uma transformação qualitativa do cenário internacional, com os sinais de que a confrontação ideológica que condicionara os acontecimentos até então se atenuava. O presidente afirma que diante disso não seria insensatez pensar em um mundo em que a cooperação e o entendimento substituíssem à confrontação e à desarmonia; "em que a paz finalmente possa ser construída sobre as bases sólidas da comunhão universal de interesses; em que a democratização das relações internacionais conduza à superação da política de poder" (Sarney apud Corrêa, 2007, p. 512). Nesse processo, Sarney destaca o papel das Nações Unidas, como uma organização que visa não apenas à ordem internacional, mas também à justiça internacional.

Após ressaltar os dois anos de participação do Brasil no Conselho de Segurança, após quase duas décadas de afastamento, o presidente brasileiro apresenta a demanda por alterações na estrutura e procedimentos do órgão, entendidas como essenciais para que a ONU possa desempenhar papel relevante no campo da segurança internacional. Destaca principalmente a necessidade de um reexame da adequação da composição do Conselho:

> *"Este é um problema que merece ser examinado não apenas sob o ângulo tradicional da adequação entre a quantidade de membros não permanentes e o aumento verificado no número de Estados-membros das Nações Unidas, mas sobretudo à luz das mudanças nas relações de poder ocorridas no mundo desde a criação da Organização. É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades".*

O conteúdo da proposta apresentada sugere a possibilidade de se contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto. Afirma que as novas condições do sistema internacional abrem oportunidades para a atuação mais efetiva da ONU, mas isso não deve significar um retorno a um excessivo predomínio das superpotências, devendo contemplar a contribuição de outros Estados como melhor forma de alcançar a efetividade como instituição internacional.

Nos dois anos seguintes, o presidente Collor discursa na AG, afirmando a necessidade de tornar a ONU mais representativa. Em 1992, ano da Rio-92, o chanceler Celso Lafer destaca a importância de vincular a agenda para a paz a uma agenda de desenvolvimento:

> "*O Brasil confere a maior relevância aos trabalhos em curso para a reestruturação e revitalização dos setores econômicos e social das Nações Unidas, com vistas à maior eficiência, mas, sobretudo, com vistas à maior abrangência na cooperação internacional para o desenvolvimento. Uma agenda para a paz não pode deixar de incluir a agenda do desenvolvimento."* (Lafer apud Corrêa, 2007, p. 562)

Em 1993, o tema da reforma aparece mais explicitamente, quando o ministro Celso Amorim defendeu a importância de um esforço no sentido da democratização das relações internacionais, em consonância com o entendimento em torno da superioridade da democracia representativa e a crescente vinculação entre as esferas interna e externa. O chanceler brasileiro comemorava a formação de um consenso quanto à necessidade de se atualizar a composição do Conselho de Segurança, no sentido de garantir sua maior representatividade, sua legitimidade e sua eficácia; e chamava a Assembleia Geral a tomar a dianteira do processo, que teria por objetivo resguardar a ordem internacional contra atos ilícitos e abusos de poder e defender a observância do Direito Internacional.

> "*A reforma do Conselho deve ser alcançada de forma tal que não se agrave o desequilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, no processo decisório das Nações Unidas. A Assembleia Geral é o órgão democrático por excelência do sistema das Nações Unidas. A ele cabe o papel determinante de dar forma a esse processo*" (Amorim apud Corrêa, 2007, p. 574).

A demanda brasileira pelo assento permanente no Conselho de Segurança voltou de maneira clara à agenda em 1994, com a oficialização da candidatura impulsionada pela expectativa das comemorações pelo 50º aniversário da organização (Mello e Silva, 1998, p. 152). Expandindo, portanto, seus argumentos em 1994, o Brasil se apresenta disposto a reivindicar um assento permanente e o ministro Celso Amorim desta vez afirma: "*Temos deixado clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes*" (Amorim apud Corrêa, 2007, p. 587).

Novamente, o ministro defende a democracia como a norma do relacionamento dentro dos Estados e entre eles e são apresentados os argumentos em favor da maior representatividade e legitimidade do Conselho de Segurança, de modo que sua reforma resulte em maior eficácia. Essa representatividade, alega o governo brasileiro, deve necessariamente passar pela inclusão, em todas as categorias de membros, de países em desenvolvimento e especificamente de Estados da América Latina e do Caribe. As credenciais do Brasil para representar a região são apresentadas com base na sua participação corrente no Conselho, na qual o país pauta suas posições pelo "*respeito aos princípios da não intervenção e da soberania e integridade territorial dos Estados; pela busca constante da solução pacífica e negociada dos conflitos; pelo primado do Direito na preservação da ordem pública internacional; pelo respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e pela participação nas operações de manutenção da paz em diversas regiões do globo*" (Amorim apud Corrêa, 2007, p. 587).

Como valores, Amorim destaca mais uma vez a importância da democracia e do desenvolvimento: "Há exatamente trinta anos, outro Chanceler brasileiro, Diplomata de Carreira como eu, Embaixador Araújo Castro, assinalava que as Nações Unidas podiam ter suas tarefas resumidas numa tríade, a que chamou de os "3D's" – Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização. Hoje, praticamente superados os últimos resquícios do colonialismo, posso parafraseá-lo, afirmando que a agenda internacional se estrutura novamente em torno de três "D's": Democracia, Desenvolvimento, Desarmamento, com seus desdobramentos nas áreas dos Direitos Humanos, do Meio Ambiente e da Segurança Internacional". (Amorim apud Corrêa, 2007, p. 585).

Em 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil dedicou particular importância ao tema da reforma do Conselho (Corrêa, 2007, p. 593). Em seu discurso na AG, o chanceler Lampreia faz um balanço dos 50 anos da organização, afirmando a necessidade de avaliar a atuação da ONU e

traçar a rota para os anos seguintes. O ministro destaca a importância da reforma, particularmente do Conselho de Segurança, assinalando a existência de uma lacuna normativa entre a Carta e a realidade, meio século depois da criação da organização. Lampreia defende que a legitimidade da reforma do Conselho depende de sua representatividade:

> "*O fato é que a maioria das estruturas das Nações Unidas ainda são aquelas desenhadas há cinquenta anos. Naquele momento, o mundo entrava em uma nova fase de política de poder que já não mais se aplica. (...) Nada é mais emblemático da necessidade de adaptar as Nações Unidas às realidades do mundo pós-Guerra Fria do que a reforma do Conselho de Segurança. Catalizador de outras reformas Segurança é um imperativo que não mais deve ser postergado. Para cumprir seu mandato em matéria de paz e segurança internacionais em nome de todos os Estados-membros, o Conselho de Segurança precisa ter legitimidade inquestionável. E, como bem sabemos, legitimidade depende em última análise de representatividade. A reforma não deve acarretar uma ampliação indiscriminada do Conselho de Segurança e, muito menos, uma reforma que seja insuficiente, predicada na conveniência de um número limitado de Estados. Acima de tudo, será essencial assegurar representação mais equitativa de países desenvolvidos e em desenvolvimento que tenham tanto capacidade de atuação quanto presença efetiva em escala global necessárias dentro do sistema das Nações Unidas, a reforma do Conselho*." (Lampreia apud Corrêa, 2007, p. 602)

Nos anos seguintes, Lampreia reafirma o compromisso do Brasil com a Carta da ONU e chama a atenção para a atuação brasileira no cenário internacional. O ministro destaca a preocupação do Brasil com a integração regional e sua participação no Mercosul, e sua cooperação positiva com os países vizinhos, inclusive como mediador na reaproximação entre Peru e Equador. Enfatiza ainda o compromisso do país em matéria de desarmamento e não proliferação de armas de destruição em massa, assim como a participação brasileira nos esforços de manutenção da paz das Nações Unidas, particularmente em Angola.

O ministro volta a destacar que as Nações Unidas estão diante de uma encruzilhada: "*O Brasil tem convicção de que uma reforma da Organização ainda está ao nosso alcance, de que é possível assegurar-lhe um papel de primeira grandeza nesta nova fase da sua existência. Acreditamos em uma*

reforma que torne as Nações Unidas a alternativa viável e lógica ao unilateralismo ou a políticas de poder" (Lampreia apud Corrêa, 2007, p. 618).

A reivindicação brasileira por um assento no Conselho de Segurança vem, portanto, acompanhada da valorização do papel desempenhado pelo país no cenário internacional. Por outro lado, o Brasil ressalta que a composição do Conselho, assim como a estrutura das Nações Unidas, já não reflete a realidade internacional e permaneceu congelada como um retrato das relações de poder do pós-guerra.

> "*Queremos um Conselho mais representativo da macroestrutura internacional contemporânea e mais eficiente. Para isso, ele deve ser ampliado tanto na categoria de membros permanentes, de forma a contemplar também o mundo em desenvolvimento, quanto na de não permanentes, de forma a possibilitar uma participação mais frequente dos países interessados. Repudiamos toda a discriminação na atribuição ou no preenchimento desses assentos. Não podemos aceitar a criação de uma terceira ou quarta categoria de membros, que enfraqueça ou desvalorize a participação do mundo em desenvolvimento*" (Lampreia, 1997).

Diante da necessidade de ajuste, o Brasil apresenta suas credenciais para o assento permanente no órgão e justifica a legitimidade de sua demanda em função de atributos como a tradição de sua diplomacia, sua atuação internacional, sua dimensão econômica, seu contexto regional, assim como suas dimensões geográficas e suas características étnico-culturais. Sua demanda baseia-se ainda na crença do papel de liderança que o país deve desempenhar no mundo pós-Guerra Fria (Mello e Silva, 1998).

> "*Se prevalecer essa visão da reforma, o Brasil poderia ser chamado a exercer as responsabilidades de membro permanente. Seria natural que assim ocorresse. Seria prestigioso para o país. Seria o reconhecimento do progresso considerável na inserção e na ação externa do Brasil. E seria algo que reforçaria nossa interlocução com o mundo inteiro. O Brasil é visto como um importante ator nas articulações na ONU; como um país capaz de ser fator de equilíbrio e ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; país de diplomacia segura, tradição pacífica, ações refletidas e coerentes,*

que não cede a impulsos nem recorre a gestos histriônicos. Por isso, encontra-se entre os países mais procurados para consultas; sua liderança discreta e equilibrada é bem recebida dentro e fora da nossa região. Não nos furtaremos a exercer as responsabilidades inerentes à condição de membro permanente do Conselho de Segurança se formos chamados a isso" (Lampreia, 1997).

Em seu primeiro discurso na AG, em 2003, o presidente Lula enfatiza temas importantes para a política externa brasileira, como as relações regionais, com a África e os países árabes; enfatiza também o combate à fome e à miséria. Mais uma vez o Brasil reafirmaria, ainda, a necessidade de reforma das Nações Unidas e apresentaria sua disposição em contribuir para esse objetivo:

"*A reforma da ONU tornou-se um imperativo, diante do risco de retrocesso no ordenamento político internacional. É preciso que o Conselho de Segurança esteja plenamente equipado para enfrentar crises e lidar com as ameaças à paz. Isso exige que seja dotado de instrumentos eficazes de ação. É indispensável que as decisões deste Conselho gozem de legitimidade junto à Comunidade de Nações como um todo. Para isso, sua – em especial no que se refere aos membros permanentes – composição não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada há quase sessenta anos. Não podemos ignorar as mudanças que se processaram no mundo, sobretudo a emergência de países em desenvolvimento como atores importantes muitas vezes exercendo papel crucial na busca no cenário internacional de soluções pacíficas e equilibradas para os conflitos. O Brasil está pronto a dar a sua contribuição. Não para defender uma concepção exclusivista da segurança internacional. Mas para refletir as percepções e os anseios de um continente que hoje se distingue pela convivência harmoniosa e constitui um fator de estabilidade mundial. O apoio que temos recebido, na América do Sul e fora dela, nos estimula a persistir na defesa de um Conselho de Segurança adequado à realidade contemporânea*" (Lula apud Corrêa, 2007, p. 705).

Em setembro de 2005, o presidente Lula participou de reunião de Cúpula do Conselho de Segurança, onde enfatizou a necessidade de melhor coordenação entre o CS e o ECOSOC e condenou a persistência de um "claro déficit de transparência e representatividade", defendendo a ampliação

da composição do CS para incluir os países em desenvolvimento. "*O projeto de reforma das Nações Unidas, hoje em discussão, é indissociável da atualização do Conselho de Segurança. Sua agenda cada vez mais ampla e ambiciosa implica responsabilidades diversificadas – muitas vezes em áreas não previstas pela Carta. Não é admissível que o Conselho continue a operar com um claro déficit de transparência e representatividade. A boa governança e os princípios democráticos, que valorizamos no plano interno, devem igualmente inspirar os métodos de decisão coletiva e o multilateralismo. Temos diante de nós uma oportunidade histórica para ampliar a composição do Conselho de forma equitativa. Para a maioria dos países membros da ONU, isto significa aumentar o número de membros permanentes e não permanentes, com países em desenvolvimento de todas as regiões nas duas categorias*" (Lula apud Corrêa, 2007, p. 745).

Em seu discurso na Assembleia Geral, o ministro Celso Amorim afirmou que "o documento final da Cúpula certamente ficou aquém de nossas ambições. Mas fornece as diretrizes para levar a termo nossa tarefa" (Amorim apud Corrêa, 2007, p. 751). Mais uma vez, o chanceler defendeu a reforma do CS, de maneira a tornar o órgão mais representativo e democrático:

> "*No horizonte histórico em que vivemos, nenhuma reforma do Conselho de Segurança será significativa se não contemplar uma expansão dos assentos permanentes e não permanentes, com países em desenvolvimento da África, da Ásia e da América Latina em ambas as categorias. Não podemos aceitar a perpetuação de desequilíbrios contrários ao espírito do multilateralismo. Um Conselho mais eficaz deve ser capaz, acima de tudo, de assegurar o cumprimento de suas decisões. Não parece razoável imaginar que o Conselho poderá continuar ampliando sua agenda e suas funções sem que se resolva seu déficit democrático*" (Amorim apud Corrêa, 2007, p. 754).

No ano seguinte, em seu discurso na AG, o presidente Lula tratou mais uma vez do tema, defendendo o reforço da autoridade da ONU:

> "*Já tivemos avanços significativos com o processo de reforma administrativa e a criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção da Paz. Mas a obra ficará incompleta sem mudanças no Conselho de Segurança, órgão encarregado de zelar*

pelos temas da paz. O Brasil, juntamente com os países do G-4, sustenta que a ampliação do Conselho deve contemplar o ingresso de países em desenvolvimento no seu quadro permanente. Isso tornaria o órgão mais democrático, legítimo e representativo" (Lula apud Corrêa, 2007, p. 764).

O Brasil tem defendido a ampliação do Conselho e a vaga permanente em fóruns diversos. A declaração final da reunião do grupo dos BRICS faz referência à reforma, apesar da reticência da China em apoiar qualquer projeto que possa levar o Japão a tornar-se membro permanente do Conselho:

"*Expressamos nosso sério compromisso com a diplomacia multilateral, na qual as Nações Unidas desempenham o papel central no tratamento dos desafios e ameaças globais. Neste sentido, reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente da ONU, com vistas a torná-la mais eficiente, de modo que ela possa lidar com os desafios globais de maneira mais eficaz. Reiteramos a importância concedida ao status da Índia e do Brasil nas relações internacionais, e compreendemos e apoiamos suas aspirações a desempenhar papel mais relevante no âmbito das Nações Unidas*" (BRICS, 2009).

Referências:

AMORIM, Celso. (1999), "Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: O Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria", *in* Gilberto Dupas e Tullo Vigevani (orgs.), *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo, Editora Alfa-Omega, pp. 87-98.

____. (2002/2003), "Multilateralismo Acessório". *Política Externa*, vol. 11, nº 3, pp. 55-61.

BLUM, Yehuda Z. (2005), Proposals for UN Security Council Reform". *The American Journal of International Law*, vol. 99, nº 3, pp. 632-649.

BRICS. (2009), Declaração Conjunta. Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6580

CORREA, Luiz Felipe de Seixas (org.). (2007), *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília, FUNAG.

DINIZ, Eugenio. (2006), "O Brasil e as Operações de Paz", *in* Henrique Altemani e Antônio Carlos Lessa (orgs.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas* (vol. 2). São Paulo, Editora Saraiva, pp. 303-337.

FONSECA Jr., Gelson. (2008), *O Interesse e a Regra: Ensaios sobre o Multilateralismo*. São Paulo, Paz e Terra.

HERZ, Mônica. (1999), "O Brasil e a Reforma da ONU". *Lua Nova*, nº 46, pp. 77-98.

IKENBERRY, John. (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton, Princeton University Press.

KEGLEY JR., Charles W. (1995), "The Neoliberal Challenge to Realist Theories of World Politics: An Introduction", *in* Charles W. Kegley, Jr. (org.), *Controversies in International Relations Theory*. New York, St. Martin Press, pp. 1-24.

LAMPREIA, Luiz Felipe. (1997), "A Reforma do Conselho de Segurança". *Folha de S. Paulo*, 31 de agosto, disponível em www.mre.gov.br.
LIMA, Maria Regina Soares de. (1996), "Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria". *Dados*, vol. 39, nº 3, pp. 393-421.

MELLO E SILVA, Alexandra. (1998), "Ideias e Política Externa: A Atuação Brasileira na Liga das Nações e na ONU". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 41, nº 2, pp. 139-158.

MRE (Ministério das Relações Exteriores). (2007), *O Brasil e a ONU*. Brasília, FUNAG.

NEVES, Gilda Santos. (2008), "O Brasil e a Criação da Comissão para a Consolidação da Paz", *in O Brasil e a ONU*. Brasília, FUNAG, pp. 85-107.

OLIVEIRA FILHO, Arthur Pereira e. (1998), "O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU: Revelações Vinte Anos Depois". *Parcerias Estratégicas*, nº 5, setembro, pp. 94-100.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar; PADOVAN, Gisela Maria Figueiredo e FERNANDES, Leonardo Gorgulho N. (2008), "Os Três Painéis sobre o Iraque nas Nações Unidas", *in O Brasil e a ONU*, Brasília, FUNAG, pp. 233-249.

ROCHESTER, J. Martin (1995), "The United Nations in a New World Order: Reviving the Theory and Practice of International Organization", *in* Charles W. Kegley, Jr. (org.), *Controversies in International Relations Theory*. New York, St. Martin Press, pp. 199-221.

ROSECRANCE, Richard. (1992), "A New Concert of Powers". *Foreign Affairs*, nº 71, pp. 64-82.

SCHURMANN, Franz. (1974), *The Logic of World Power*. New York, Pantheon Books.

SERRANO, Mónica. (2009), "La Responsabilidad de Proteger". *El País,* 24 de julho.

SLAUGHTER, Anne-Marie. (2005), "Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UM Reform". *The American Journal of International Law*, vol. 99, nº 3, pp. 619-631.

SOUZA, Amaury de. (2009), *A Agenda Internacional do Brasil*. São Paulo, Elsevier Editora Ltda.

"U.S. Views on UM Reform, Security Council Expansion". (2005), *The American Journal of International Law*, vol. 99, nº 4, pp. 906-908.

WEISS, Thomas G. (2005), "Overcoming the Security Council Reform Impasse". *Dialogue on Globalization, Occasional Papers*, nº 14, New York.

WILSON, Douglas. (2009), "Responsabilidad de Proteger: De la Teoria a la Práctica", FRIDE, *Informe de Conferencia*, nº 8.

YOUNG, Oran R. (2001), "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society", *in* Lisa Martin e Beth Simmons (orgs.), *International Institutions: An International Organization Reader*. Cambridge, The MIT Press, pp. 9-36.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)