O Brasil e as Nações Unidas
70 anos

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretário-Geral Embaixador Sérgio França Danese

Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros
Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Embaixador Julio Glinternick Bitelli
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

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.

Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura
Maria Luisa Escorel de Moraes
Eduardo Uziel
(Organizadores)

O Brasil e as Nações Unidas
70 anos

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília – 2015

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) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
André Luiz Ventura Ferreira

Colaboradores Técnicos:

Cássio de Brito Carrijo
Isabela da Silva Hoff
Marina Pontes
Matheus Freitas Rocha Bastos
Nathalia Lenzi Castro Toledo
Pedro Paulo de Oliveira Gobbato

Os Editores agradecem o apoio na pesquisa, digitação e revisão de colegas e de estagiários, sem cujo trabalho este volume não teria sido possível.

Projeto Gráfico:
Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2015

B823 O Brasil e as Nações Unidas : 70 anos / Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura, Maria Luisa Escorel de Moraes e Eduardo Uziel (organizadores) ; Eduardo Uziel ... [et al.].

532 p. : il. – (História diplomática)
ISBN 978-85-7631-569-8

A obra inclui o texto "Introdução à documentação histórica sobre a participação do Brasil na Conferência de São Francisco" e notas da documentação de Eduardo Uziel.

1. Nações Unidas (ONU). 2. Segurança coletiva. 3. Nações Unidas (ONU). Conselho de Segurança. 4. Diplomacia - atuação - Brasil. 5. Tratado de São Francisco (1951). 6. Nações Unidas (ONU). Carta. I. Uziel, Eduardo. II. Série.

CDD 327.81

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

O Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, faz pronunciamento na cerimônia de reinauguração dos painéis “Guerra e Paz”, de Candido Portinari, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 8 de setembro de 2015. (Acervo Nações Unidas)

Apresentação

O aniversário de setenta anos da criação da Organização das Nações Unidas e da adoção de sua Carta, celebrado em 2015, inspirou o projeto de publicar este livro, que reproduz as instruções para a delegação do Brasil à Conferência de São Francisco e seu relatório, bem como reúne textos inéditos de cinco Representantes Permanentes do Brasil em Nova York e de diplomata especialista na participação brasileira naquela conferência. O objetivo da obra é recordar a ativa participação do Brasil no processo de elaboração da Carta e, de modo mais amplo, contribuir para a melhor compreensão da política externa brasileira, sempre influenciada pelo apego ao multilateralismo, e da atuação do Brasil nas Nações Unidas.

Este livro também celebra a capacidade do Brasil e de sua diplomacia – reconhecida e respeitada internacionalmente – de imprimir sua visão nos debates multilaterais acerca de diferentes temas, sempre de forma consistente e coerente com os objetivos da paz, do desenvolvimento e da promoção dos direitos humanos consagrados na Carta das Nações Unidas. Isso foi possível graças ao esforço permanente e deliberado de construir consensos e favorecer soluções equilibradas e amparadas em valores e princípios que

regem as relações externas do País e lhes conferem continuidade, credibilidade e coerência: a prevalência dos direitos humanos; a autodeterminação dos povos; a não intervenção; a igualdade entre os Estados; a defesa da paz; a solução pacífica dos conflitos; o repúdio ao terrorismo e ao racismo; e a ênfase na cooperação e no diálogo entre os povos para o progresso da humanidade. Tais valores e princípios, recorde-se, estão consagrados na Constituição Federal de 1988.

Ao resgatar e difundir a importante contribuição da diplomacia brasileira às Nações Unidas, esta publicação demonstra e ilustra a relevância do multilateralismo para a realização dos legítimos anseios nacionais por um sistema internacional que favoreça o desenvolvimento do País. Assim, ajuda a ampliar a consciência da crescente articulação entre as agendas nacional e internacional nos esforços de fazer do Brasil um país sempre mais justo, próspero e democrático.

Nestes últimos 70 anos, o número de países e de atores internacionais aumentou, a interdependência acentuou-se e os temas tratados nos foros internacionais multiplicaram-se. No Brasil, o interesse pelas relações internacionais e pela política externa cresceu exponencialmente. Pesquisadores, professores, estudantes, parlamentares e jornalistas, entre outros, passaram a acompanhar mais de perto a atuação do Brasil no exterior e a opinar a respeito das linhas de ação e iniciativas adotadas. O Itamaraty, por sua vez, se abriu cada vez mais ao diálogo com interlocutores do governo e da sociedade civil por meio de seminários, mesas-redondas e conferências. A obra que agora se põe à disposição dos leitores, editada pela Fundação Alexandre de Gusmão, faz parte desse esforço de compartilhar informações, contribuir para o debate, esclarecer a opinião pública e valorizar a ação externa do nosso País.

Mauro Vieira

Ministro das Relações Exteriores

Sumário

Primeira Parte
DOCUMENTAÇÃO HISTÓRICA

Introdução à documentação histórica sobre a participação do Brasil na Conferência de São Francisco 15
Eduardo Uziel

Instruções à delegação do Brasil na Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas 25

Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional 53

Segunda Parte
O BRASIL E AS NAÇÕES UNIDAS - ARTIGOS

O Brasil em São Francisco 233
Eugênio V. Garcia

Brasil, Nações Unidas e segurança internacional 261
Ronaldo Mota Sardenberg

A ONU aos setenta: reforma do Conselho de Segurança (apontamentos para um livro de memórias) 291
Celso Amorim

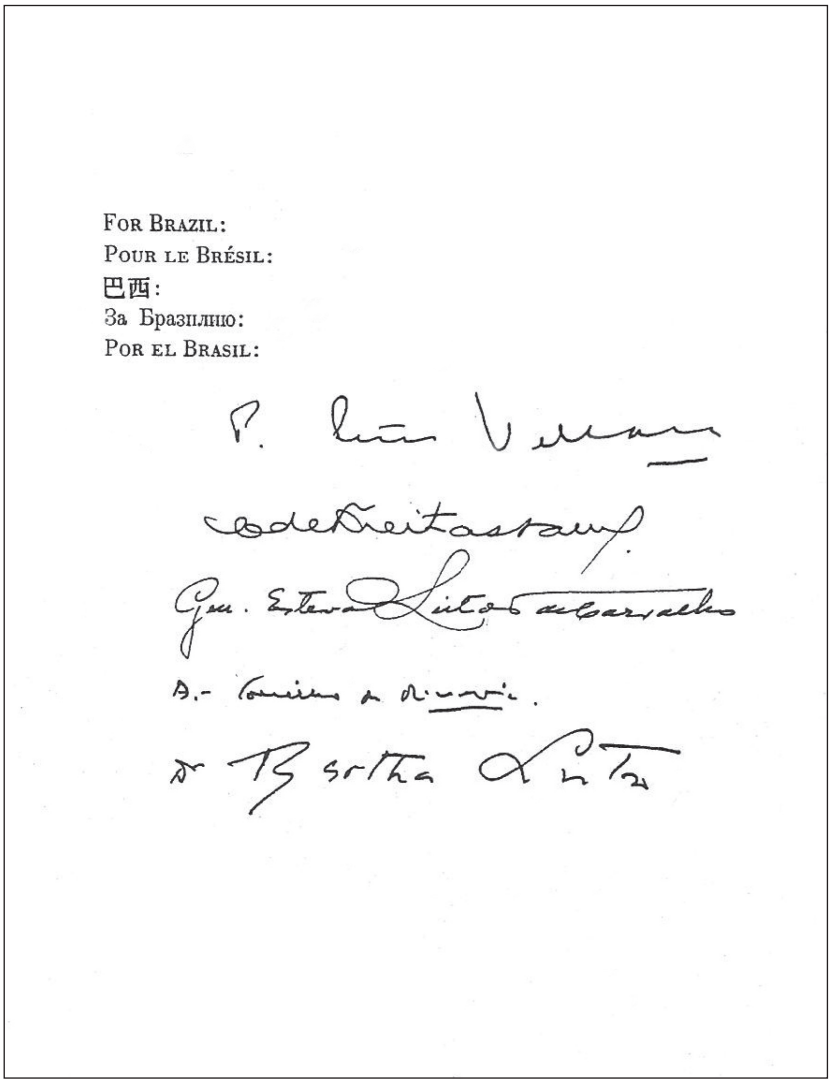
O Brasil e o multilateralismo pós-1945 359
Gelson Fonseca Jr.

O Brasil no Conselho de Segurança 2010-2011.... 393
Maria Luíza Ribeiro Viotti

São Francisco+70: reformar a ONU para o século XXI 421
Antonio de Aguiar Patriota

ANEXOS

Anexo 1 – Plano de Dumbarton Oaks..... 441
Anexo 2 – Carta das Nações Unidas..... 463



Página da Carta das Nações Unidas com as assinaturas da Delegação brasileira à Conferência de São Francisco. Assinam: Embaixador Pedro Leão Velloso, Embaixador Cyro de Freitas-Valle, General Estevão Leitão de Carvalho, Ministro Antônio Camillo de Oliveira e Dra. Bertha Lutz. (Acervo Nações Unidas)

COPIA.

RELATÓRIO DA DELEGAÇÃO DO BRASIL À CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

Senhor Presidente,

Tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência o relatório dos trabalhos da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional, reunida na cidade de São Francisco, Califórnia, de 25 de abril a 26 de junho de 1945.

Antes de o fazer, porém, desejo manifestar, em nome de tôda a Delegação, a nossa profunda satisfação pela alta distinção de representar o Brasil, segundo o cargo e as funções de cada membro, naquele grande Congresso Internacional. Seja-me, ao mesmo tempo, permitido salientar pessoalmente o valor da colaboração, com que tive a oportunidade de contar, do pessoal da Delegação brasileira, o que faço com sincero prazer.

Cincoenta delegados, homens e mulheres, de diferentes raças e religiões reuniram-se em São Francisco para examinar e discutir o plano que, para organizar e manter a paz e a segurança internacionais, os representantes dos Governos dos Estados Unidos da América, da China, do Reino Unido e da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas haviam elaborado em Dumbarton Oaks e submetido aos Governos de vários países, para receber sugestões capazes de o aperfeiçoarem. Ao submeter à Conferência o plano inicial,

C.L.

Primeira página do relatório da Delegação do Brasil à Conferências das Nações Unidas para a Organização Internacional. (Acervo AHI)

PRIMEIRA PARTE
Documentação Histórica

Introdução à documentação histórica sobre a participação do Brasil na Conferência de São Francisco

Eduardo Uziel[1]

Os dois documentos históricos editados nesta publicação – "Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas – Instruções à Delegação do Brasil" e "Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional" – são de grande utilidade para compreender a diplomacia multilateral brasileira dos últimos 70 anos. Como a todas as fontes históricas, já advertia Marc Bloch, é necessário interrogá-las de modo atento, para extrair o melhor de seus testemunhos[2]. O propósito desta Introdução é justamente o de localizar os dois documentos, como instrumentos de comunicação diplomática que são, de modo a permitir ao leitor que faça as mais proveitosas perguntas possíveis a fontes potencialmente tão ricas.

É praxe que delegações diplomáticas sigam para suas reuniões – inclusive, como no caso, grandes conferências multilaterais –

1 Diplomata de carreira, Chefe da Divisão do Oriente Médio I. O Autor agradece a inestimável ajuda dos Embaixadores Maria Elisa Berenguer e Tadeu Valadares e aos Secretários Bruno Brant, Ciro Leal Martins da Cunha e Vinícius Cançado Trindade.

2 BLOCH, Marc. *Apologie pour l'Histoire ou Métiers d'Historien*. Paris: Armand Colin, 1952, p. 35.

munidas de "Instruções" de seus Governos sobre como atuar, a que pontos dar prioridade, quais argumentos usar, entre outros aspectos. As "Instruções" aqui publicadas foram redigidas – ou ao menos estruturadas – pelo diplomata e jurista Embaixador Hildebrando Accioly (1888-1962). Recém-chegado da Embaixada do Brasil junto à Santa Sé e autor renomado de direito internacional público, o Embaixador Accioly havia integrado a delegação do Brasil à Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz, no México, em fevereiro de 1945, e redigido comentários à proposta das potências patrocinadoras – EUA, URSS, Reino Unido e China – para a nova organização internacional, conhecida como "plano de Dumbarton Oaks", de 1944[3]. Nessas condições, o diplomata estava particularmente bem colocado para redigir e compilar as "Instruções" à Delegação que iria a São Francisco.

Como é da natureza das comunicações diplomáticas, é de se supor que, apesar da autoria predominante do Embaixador Accioly, trata-se de texto coletivo, para o qual poderão ter contribuído seus assessores e colegas, e que certamente foi revisto e aprovado por seus chefes – presumivelmente pelo próprio Getúlio Vargas. É curioso imaginar que, como funcionário diplomático, que afinal não integrou a Delegação a São Francisco, o Embaixador Accioly, na prática, redigiu "Instruções" para seu chefe, o Ministro, interino, das Relações Exteriores e chefe da Delegação, Embaixador Pedro Leão Velloso, que havia sido Secretário-Geral durante parte da gestão de Oswaldo Aranha e assumira provisoriamente a pasta após a demissão de seu antecessor.

As "Instruções", datadas de 12 de abril de 1945, são, em essência, um diálogo com o plano de Dumbarton Oaks, que, já se sabia, seria apresentado pelas quatro potências patrocinadoras

3 GARCIA, Eugênio V. *O Sexto Membro Permanente – O Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 94.

da Conferência como base para a Carta da nova organização, mas ordenadas de acordo com o que seria a estrutura da Conferência, em comissões. Não se confundem, porém, com os comentários que o Brasil havia apresentado ao plano, a pedido dos patrocinadores, mas que certamente terão sido centrais na construção dos argumentos para a Delegação[4]. Não são, tampouco, as emendas apresentadas pelo Brasil em São Francisco, que propunham alterações na linguagem do projeto de tratado originalmente acordada em Dumbarton Oaks[5]. É indispensável perceber que as "Instruções" são mais do que comentários a um documento ou propostas de mudanças de texto. Elas contêm observações sobre os temas a serem discutidos, avaliações sobre a provável dinâmica política da Conferência e sugestões de estratégias a serem seguidas[6].

Os outros documentos, internacionais, com os quais dialogam as "Instruções" são a Ata de Chapultepec[7], documento final da conferência no México em fevereiro anterior, e os comentários dos demais países ao plano de Dumbarton Oaks, alguns dos quais, como é o caso dos holandeses e mexicanos, eram conhecidos do Brasil. A Ata de Chapultepec e as demais resoluções acordadas no México eram de especial importância para balizar a Delegação brasileira porque, por um lado, estabeleciam uma forma de coordenação entre os países latino-americanos, maximizando a capacidade da região de promover seus interesses em São Francisco; por outro lado, os EUA haviam participado da Conferência Interamericana e, supostamente, avalizado suas conclusões. Interessava ao Brasil

4 HUNT, Jay B. *The Entrance of Brazil into the United Nations*. PhD Thesis, University of Utah, 1950, p. 185-191.

5 Idem, p. 192-196.

6 As próprias "Instruções" fazem referência a outros estudos prévios e comentários, alguns originalmente anexados, que não serão objeto desta edição.

7 "Inter-American Conference on War and Peace: Act of Chapultepec". In. *The American Journal of International Law*, v. 39, n. 2, 1945, p. 108-111.

atuar de modo coordenado com Washington, como as "Instruções" ressaltam em diversos momentos[8].

Como mencionado, as "Instruções" não são um comentário sistemático ao plano de Dumbarton Oaks ou a qualquer outro documento. São um conjunto de observações genéricas em sua maioria, pontuadas por sugestões específicas de atuação. Seus temas principais refletem o que continuariam a ser algumas das posições brasileiras nas Nações Unidas nas décadas seguintes. Alguns dos mais relevantes são: a opção pela universalidade da nova organização; a defesa de princípios e propósitos precisos; o fortalecimento da Assembleia Geral, inclusive com poderes na área de paz e segurança; a preferência pela resolução de controvérsias das Américas dentro do próprio sistema interamericano; a garantia de assentos no Conselho de Segurança para a América Latina. Transparece nas "Instruções" uma incerteza sobre quão permanentes seriam a nova organização e seu tratado fundador, daí as indicações de que revisões periódicas e sistemáticas deveriam ser empreendidas.

As "Instruções" refletem também uma típica preocupação de documentos diplomáticos de deixar aos delegados brasileiros na Conferência de São Francisco margem de manobra para que possam negociar, transigir e, se necessário, ceder, sem que seja prejudicado o interesse maior do Brasil de contribuir para a nova organização, ainda que nem todas as suas preferências tenham sido contempladas. Por esse motivo, as "Instruções" anteveem, em vários momentos, dificuldades em modificar as preferências das potências patrocinadoras e facultam à Delegação a possibilidade de acomodar outras formulações. Embora essa tendência seja particularmente perceptível ao tratar dos controversos poderes

8 CAMPBELL, Thomas. *Masquerade* ***Peace America's UN Policy 1944-1945***. Miami: Florida State University Press, 1973, p. 111-129.

e composição do Conselho de Segurança[9], há exemplos de ideias que deveriam ser apresentadas como sugestões e não propostas formais. O experiente redator sabia que não deveria esperar o cumprimento ao pé da letra e integral das "Instruções".

As cópias do "Relatório" são assinadas pelo Ministro, interino, das Relações Exteriores e chefe da Delegação brasileira à Conferência de São Francisco, Embaixador Pedro Leão Velloso (1887-1947). A data de compilação do "Relatório" é menos passível de precisão, uma vez que, tendo em conta eventuais dificuldades de perfilar suas diversas partes, poderia ter sido finalizado em vários momentos até o final da gestão do Embaixador Leão Velloso, em janeiro de 1946. No entanto, é presumível que tenha sido entregue nos meses imediatamente após o fim da Conferência de São Francisco, em junho de 1945, antes da ratificação da Carta pelo Brasil em outubro de 1945[10] e da queda de Getúlio Vargas, no mesmo mês.

Enquanto as "Instruções" demonstram organicidade de composição e estilo impessoal, o "Relatório" aglutina textos produzidos pelos diversos delegados à Conferência e encaminhados ao Embaixador Leão Velloso para relatar os trabalhos em cada uma das comissões, prefaciados por um sumário dos principais temas da Conferência. Como consequência, as partes do "Relatório" não correspondem, como uma espécie de resposta, a cada um dos itens das "Instruções", e tampouco seguem os capítulos da Carta das Nações Unidas. Sua estrutura também reflete a organização dos trabalhos em São Francisco. É possível perceber que aos delegados foi dado um grau de autonomia ao redigirem seus relatos, que diferem em estilo, prioridade, especificidade e pessoalidade. Por exemplo, enquanto na seção referente ao 2º Comitê da 1ª Comissão

9 GARCIA, E., op. cit. p. 189-194.

10 Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>acessado em 18/6/2015.

fica evidente a identidade da Dra. Bertha Lutz, única delegada brasileira; a seção referente ao 3º Comitê da 2ª Comissão, de autoria do sanitarista Geraldo de Paula Souza, traz somente discussão sobre a inclusão do tema da saúde na Carta, sem especificar outros temas do Comitê.

O perfil do Brasil na Conferência de São Francisco foi discreto, preocupado em evitar atritos, sobretudo com os EUA e as demais potências patrocinadoras[11] – o que fica claro no "Relatório", em várias ocasiões em que se afirma que uma ou outra proposta era apenas uma sugestão brasileira e não necessariamente uma proposta formal, que deveria ser posta a voto. Essa percepção geral não esgota, porém, a complexidade do "Relatório" como documento histórico. Alguns casos podem realçar melhor outras dimensões de sua composição e significado:

- Das "Instruções" constava claramente a ideia de que o Brasil não estava satisfeito com a inclusão entre os membros da nova organização de Ucrânia e Bielorrússia, a pedido dos soviéticos, e da Índia, por insistência britânica. O "Relatório", entretanto, apenas nota que ambas as repúblicas soviéticas haviam sido admitidas e sequer menciona o ingresso da Índia[12]. Não se trata de negligenciar as "Instruções", mas simplesmente de sinalizar com sutileza que, na Conferência, a margem de manobra que se previa não existiu, e a Delegação considerou que o tema não merecia controvérsia por parte do Brasil;
- Outro exemplo de construção do "Relatório" como documento diplomático pode ser encontrado na descrição dos trabalhos do 1º Comitê da 1ª Comissão, quando da

11 GARCIA, E., op. cit.

12 Sobre a admissão desses países, ver SCHLESINGER, Stephen. *Act of Creation* The Founding of the United Nations. Boulder: Westview, 2004, p. 127-142.

discussão dos limites da atuação internacional na esfera interna dos Estados. O texto explica que a emenda brasileira sobre a matéria não foi advogada de maneira ideal, porque "[o] assunto foi discutido quando o Delegado do Brasil se via chamado a atender os trabalhos de outro Comitê, convocado para o mesmo dia e hora". Diferentemente do caso anterior, o "Relatório" não sublinha a ausência de espaço para a defesa da emenda brasileira, mas justifica a impossibilidade material de que tivesse sido advogada adequadamente;

- Um terceiro exemplo pode ser encontrado no debate do 2º Comitê da 1ª Comissão, onde a Dra. Bertha Lutz – identificável por ser a única "delegada" brasileira – tece uma sofisticada explicação de como as preferências das potências patrocinadoras inviabilizaram a proposta do Brasil (e emendas semelhantes de outros países) de promover revisões periódicas da Carta sem que estivessem submetidas à regra da concordância das grandes potências. Nesse caso, explicitamente admite-se a preterição da preferência brasileira, apesar dos esforços de articulação com outras potências médias, e a opção por não criar problemas, em vista da necessidade de estabelecer a nova organização sem muitos atritos – o que era visto como bem maior.

Os casos acima ressaltados, escolhidos exatamente porque lidavam com a sensível questão de objetivos não alcançados, não devem sugerir que essa foi a lógica predominante. O sentido geral do "Relatório" é de satisfação com o resultado alcançado – ainda que emerjam críticas ao plano de Dumbarton Oaks ou ao comportamento das potências patrocinadoras –, e há referências específicas a êxitos na inclusão de posições brasileiras. Mais do que isso, o documento deixa entrever certo grau de liberdade

de que dispuseram os delegados para propor novos temas – os mais notórios seriam os esforços da Dra. Bertha Lutz para discutir a posição da mulher na nova organização, que podem ser vistos como ligados à criação da Comissão para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), em 1946[13]; e os do Dr. Geraldo de Paula Souza sobre temas sanitários, relacionados com o estabelecimento da Organização Mundial da Saúde, em 1948. Essa liberdade propositiva dos delegados não é apresentada como tal, mas antes como decorrência de posições brasileiras sobre essas matérias.

O "Relatório" pode ser fonte de interesse adicional, porque enuncia o ponto de vista brasileiro daquele momento sobre algumas discussões que, no âmbito das Nações Unidas, tiveram impacto significativo nos anos seguintes e outras que, até hoje, são relevantes. O mais claro exemplo disso talvez seja a dúvida sobre a obrigatoriedade das decisões do Conselho de Segurança quando dissessem respeito à solução pacífica de controvérsias (2º Comitê da 3ª Comissão). Esse debate ressoa até hoje nas Nações Unidas, e conhecer uma perspectiva de 1945 pode lançar nova luz sobre a apreciação atual.

Naturalmente, não se pode esperar que o "Relatório" seja uma descrição pormenorizada da Conferência. Desde suas páginas iniciais fica claro tratar-se de uma síntese do que aos membros da Delegação pareceu mais consequente. Como nota um analista da documentação diplomática, "(...) a Secretaria de Estado [*das Relações Exteriores*] (...), em condições normais, recebe apenas fração do saber teoricamente disponível nas Embaixadas"[14]. Essa realidade explica também o porquê de não serem os eventos da Conferência narrados cronologicamente no "Relatório". São antes

13 E mesmo da Unesco, ainda em 1945.

14 MACEDO SOARES, José Antônio. *História e Informação Diplomática*. Brasília: Funag, 1992, p. 28.

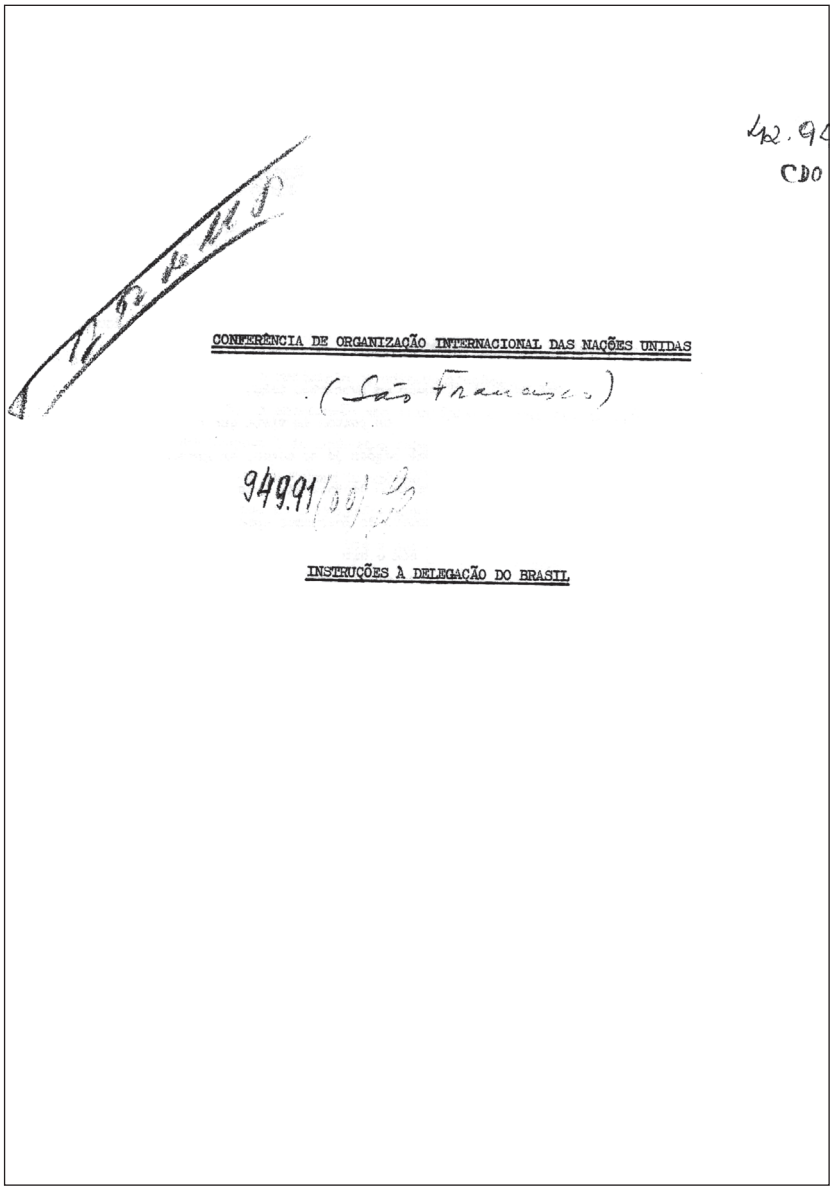
agrupados por tema e, quando convém ao redator para reforçar a explicação, há omissão de partes das discussões e simplificação do acontecido.

Não há qualquer intenção de falsear o relato. Apenas a complexidade do real não é inteiramente compatível com a natureza do documento. Nesse sentido, por exemplo, as obras de Ruth Russell[15] e de Eugenio Vargas, respectivamente sobre a atuação dos EUA e do Brasil em São Francisco, dão a dimensão da vastidão de documentos a pesquisar, que incluem não só instruções e relatórios, mas memorandos internos, comunicações informais, discursos, reportagens de imprensa e tantas outras fontes possíveis. Nesse sentido, os documentos editados aqui são apenas um indício limitado da atuação do Brasil na Conferência.

A publicação das "Instruções" e do "Relatório" pode produzir um efeito adicional para os estudos sobre a criação das Nações Unidas. A maioria das publicações sobre o tema, hoje, baseia-se na documentação disponibilizada pelos EUA e, em menor grau, por outros membros permanentes e alguns outros de idioma inglês. Os documentos brasileiros, ao explicitar visões de um ator em condições diferentes, pode contribuir para uma melhor compreensão das Nações Unidas e de sua história.

Todas as notas constantes dos documentos foram inseridas para a presente edição. Seu propósito é fornecer breves indicações factuais que facilitem a identificação de quem são as pessoas, das reuniões e dos documentos citados nas "Instruções" e no "Relatório". Foi mantida a ortografia dos documentos originais, inclusive em suas inconsistências, bem como os poucos erros de digitação.

15 RUSSELL, Ruth. *A History of the United Nations Charter*: The Role of the United States, 1940-1945. Washington: Brookings Institution, 1958.



42.94
CDO

CONFERÊNCIA DE ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS

(São Francisco)

949.91(00)

INSTRUÇÕES À DELEGAÇÃO DO BRASIL

Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas – Instruções à delegação do Brasil

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE S. FRANCISCO DA CALIFÓRNIA

I

A conferência internacional de S. Francisco, a se reunir brevemente, terá por finalidade a elaboração definitiva do plano de organização mundial esboçado em Dumbarton Oaks[1].

1 O "plano de Dumbarton Oaks", ao qual são feitas muitas referências ao longo do texto, foi publicado em português como "Propostas para o estabelecimento de uma organização internacional geral", in. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, ano I, número 1, janeiro-julho 1945, p. 86-97. Em inglês: "Documents of the United Nations Conference on International Organization". Londres: United Nations Information Organization, 1945, vol. 3, p. 1-23.

Os pontos de vista que o Brasil deverá sustentar nessa nova assembléia das nações já se acham, em grande parte, indicados nas idéias que defendeu na recente Conferência interamericana do México. Essas idéias constam essencialmente do documento apresentado à segunda comissão da Conferência do México, sob o título de "observação da Delegação do Brasil sobre o plano de Dumbarton Oaks" (anexo nº 1).

Naturalmente, ressalvámos o direito de apresentar ou defender novas idéias na Conferência de S. Francisco, e isto ficou acentuado ao final da Resolução XXX da Conferência do México (anexo nº 2), como faculdade assegurada a todos os governos signatários da mesma.

Segundo se lê na dita resolução, houve consenso, entre as Repúblicas americanas que participaram das conversações de Dumbarton Oaks, sôbre os seguintes pontos:

a) Aspiração à universalidade, como ideal a que deve tender a organização mundial;

b) Conveniência de se ampliar e precisar a enumeração dos princípios e fins da organização;

c) Conveniência de se ampliarem e precisarem as faculdades da Assembléia Geral, para tornar efetiva sua ação, na qualidade de órgão plenamente representativo da comunidade internacional;

d) Conveniência de se estender a jurisdição e competência da nova Côrte de Justiça internacional;

e) Conveniência de se criar um organismo internacional incumbido especialmente de promover a cooperação intelectual e moral entre os povos;

f) Conveniência de se resolverem as controvérsias e questões de caráter interamericano, de preferência, segundo métodos e sistemas interamericanos, embora em harmonia com os da Organização mundial;

g) Conveniência de se dar representação adequada à América latina no Conselho de Segurança.

Evidentemente, êsses pontos, que, em têrmos amplos, contam com o apoio de toda a América latina, serão aqueles sobre os quais poderemos mais facilmente insistir, – sem que isto nos iniba de também sustentar outros, que possamos julgar convenientes aos nossos interêsses e aos da Organização mundial.

Devemos, portanto, examinar aquí os primeiros, em seus pormenores.

a) A aspiração à universalidade por nós defendida no México e não parece que tenhamos motivo algum para abandoná-la, em S. Francisco. "Assim como, na ordem interna", – dissemos, – "todo indivíduo está subordinado à jurisdição de algum Estado, assim também, na ordem externa, todo Estado deveria estar incluído na Organização Internacional".

Se isto não acontecer, o novo organismo mundial padecerá de um defeito, que foi muito assinalado na Liga das Nações. Um dos motivos pelos quais esta nunca pôde realizar plenamente os seus fins foi justamente êsse, isto é, foi o fato de não ser realmente universal.

Se pretendermos criar um organismo que não seja apenas a continuação da aliança das potências vencedoras e sim uma entidade representativa de toda a comunidade internacional, devemos nela englobar, conforme dissemos, "todos os Estados soberanos já existentes ou que, no futuro, venham a existir, com condições de vida própria independente".

Esta restrição visou apenas evitar a inclusão de Estados que, por sua diminuta extensão, não possuem vida própria independente ou não possam assumir as obrigações que o novo Pacto há de impor aos membros da Organização internacional.

A universalidade parece, aliás, encontrar apôio na "Carta do Atlântico", que se dirigia a "todos os Estados, grandes ou pequenos, vencedores ou vencidos".

Compreende-se que, no momento, ainda não será talvez possível englobar, na nova Organização, certos países, como a Alemanha e o Japão cujos respectivos povos ainda não demonstraram o desejo de cooperar no estabelecimento de uma ordem mundial pacífica e estável.

No interesse, porém, da manutenção de paz e da ordem, no mundo, deve fazer-se o possível por que todos os Estados sejam compreendidos na nova Organização. De outro modo, seria inevitável a formação de um grupo rival e hostil, que constituiria uma ameaça à tranquilidade dos povos.

Assim, devemos defender, pelo menos como uma aspiração legítima, o princípio da universalidade.

b) A enumeração dos princípios da nova Organização, tal como consta das propostas de Dumbartan Oaks, é claramente insuficiente. Sem dúvida, a eficiência do futuro organismo na realização de seus objetivos não dependerá tão somente das circunstâncias de serem amplos e precisos os princípios que lhe servirão de norma. Mas a sua clara enunciação e o compromisso de os respeitar terão muita importância, pela fôrça moral que daí decorrerá. Isto parece essencial para as nações militarmente fracas, que põem a sua defesa principalmente na consagração de certos princípios.

Ora, entre os princípios que não figuram no aludido projeto não se encontram, pelo menos, dois, que nos parecem fundamentais e foram indicados nas **observações** da Delegação do Brasil à Conferência do México. Tais são o de não-intervenção e o de respeito escrupuloso aos tratados. Outras delegações sugeriram também o de respeito à integridade territorial e à independência

política de cada membro da Organização. Parece-nos, entretanto, que o princípio da não-intervenção, especialmente com o esclarecimento sugerido nas referidas observações, já inclue êsse outro princípio.

Ainda no tocante a êste ponto, o Gôverno mexicano observou que os princípios devem ter preeminência sôbre os fins ou objetivos do novo organismo internacional, alegando, com razão, que "não se deve falar de princípios ao serviço de uma organização, mas, antes, de uma organização destinada a fazer aplicar pràticamente êsses princípios". Sugeriu, assim, que se alterasse a ordem do projeto, de modo que no mesmo figurassem em primeiro lugar os princípios e depois os objetivos (a exemplo do que se vê no Pacto da Liga das Nações).

Semelhante sugestão é boa, mas não consideramos essencial.

Entretanto, se pretendem ampliar a parte do novo Pacto relativa a princípios, poderiam talvez nela incluir alguma cláusula análoga às declarações consignadas no Pacto Briand-Kellogg[2], firmado em Paris a 27 de agôsto de 1928, afim de se condenar formalmente o recurso à guerra como instrumento de política nacional ou como meio de solução de controvérsias internacionais. Seria, então, oportuno reconhecer-se o direito de legítima defesa, inerente a todo Estado soberano, com a ressalva de que a existência de um caso dêsse gênero é questão que deverá ser decidida pelo Conselho de Segurança.

c) A ampliação das faculdades da Assembléia Geral do novo organismo é necessidade que se impõe, dado o fato de ser ela – conforme ficou expresso na Resolução XXX do México – "o órgão permanente representativo da comunidade internacional".

Não nos fazemos ilusões, porém, a tal respeito. Sabemos, realmente, que as grandes potências só a custo cederão nesse

2 Formalmente, "General Treaty for Renunciation of War as an Instrument of National Policy".

ponto, pois têm interesse em manter o Conselho de Segurança como o órgão todo poderoso e, por assim dizer, ditatorial, da nova Organização.

A pressão, contudo, das demais nações (isto é, das chamadas potências médias e pequenas) será talvez grande, no sentido de se aumentarem as faculdades da Assembléia, para que esta possa desempenhar papel consentâneo com o que lhe caberia numa organização firmada em bases democráticas. E nós não podemos deixar de acompanhar essa corrente.

À Assembléia Geral deveria ser reconhecida a competência ampla que possuía a Assembléia da Liga das Nações, de tomar conhecimento de tôdas as questões que entrem na esfera de atividade da organização ou que se relacionem com a paz do mundo. Tomar conhecimento dessas questões para discutí-las e sôbre elas tomar decisões.

Para maior garantia destas, deveria adotar-se a regra da maioria qualificada, de três quartos dos membros presentes, por exemplo, reduzida à maioria simples em questões de processo ou nalguma de natureza puramente administrativa. Tratando-se, no entanto, de questão que exija a aplicação de sanções militares, conviria que a Assembléia fôsse sempre obrigada a submetê-la ao Conselho de Segurança, embora lhe seja concedida a faculdade de discutir o assunto e, sôbre êste, apresentar sugestões ao Conselho.

Deveria ser também atribuída à Assembléia Geral a faculdade de examinar os tratados que se considerem inaplicáveis e as situações internacionais a cujo respeito se alegue que se tornaram injustas.

Além disto, se a Organização, desde o comêço, não adquire o caráter de universal, deveria caber tão sòmente à Assembléia Geral a admissão de novos membros, – atribuição que, na Liga das Nações, competia exclusivamente à sua Assembléia.

Sôbre a questão da revisão de tratados, sugerimos uma fórmula, nas **observações** apresentadas no México, a qual parece perfeitamente aceitável. Limitámos a hipótese aos chamados tratados **permanentes** ou **executórios**, de maneira que não haverá motivos para preocupações no tocante aos chamados tratados **transitórios** ou **executados**. Além disso, o recurso à Côrte de Justiça Internacional oferecerá sempre uma garantia de decisão justa ou equitativa.

Finalmente, deverão caber à Assembléia Geral: a elaboração e aprovação de orçamento da Organização; a repartição das despesas, pelos seus Membros; a criação de comissões consultivas ou, pelo menos, a recomendação de sua criação ao Conselho de Segurança, com a designação dos fins visados; a formulação de diretivas gerais em matéria de cooperação econômica e social, que facilitem a obra do Conselho econômico e social.

d) A idéia de se ampliar a jurisdição da nova Côrte de Justiça internacional merece todo nosso apoio.

A respeito dêsse ponto, já foram mandadas instruções precisas à Embaixada do Brasil em Washington, com a recomendação de as tornar conhecidas da conferência de juristas que vai agora examinar a questão da organização do novo Tribunal de Justiça.

e) Na resolução XXX da Conferência do México foi introduzida, quasi à última hora, a idéia da criação de um órgão especial, incumbido especialmente de promover a cooperação intelectual e moral entre os povos.

de Cuba, mas, na verdade, nada há pròpriamente contra ela[3].

Pode, entretanto, sustentar-se que não existe interêsse especial em que o mencionado órgão figure expressamente entre

3 Falta texto no original. É provável que tenha sido um erro de compilação no momento de datilografar os manuscritos do Emb. Accioly. Aparentemente, trata-se de consideração sobre o tratamento da proposta na Conferência do México.

aquêles por intermédio dos quais a nova Organização mundial exercerá suas funções.

O Pacto da Liga das Nações nada continha a respeito de cooperação intelectual, – o que não impediu que, desde o comêço, a Liga se ocupasse dessa matéria, não só na Assembléia e no Conselho, mas também por meio de órgãos especiais (Seção de Cooperação intelectual do Secretariado e Comissão internacional de Cooperação intelectual), sem falar no Instituto Internacional de Cooperação intelectual, de Paris, criado por iniciativa do Govêrno francês, de acôrdo com o Conselho da Liga.

f) O pensamento de deixar aos grupos regionais, a que se refere a Seção c do capítulo VIII do projeto de Dumbarton Oaks, a solução das suas próprias controvérsias, admitindo-se a intervenção do Conselho de Segurança sòmente quando tais controvérsias, ponham em perigo a paz em mais de um grupo regional, foi enunciado pelo Gôverno brasileiro na resposta dada ao Govêrno dos Estados Unidos da América, a propósito do plano de Dumbarton Oaks.

Depois, coube à Delegação do Brasil à Conferência do México a iniciativa de apresentar alí um projeto nesse sentido, o qual tendia a excluir da ingerência do Conselho de Segurança a solução das questões de interêsse exclusivo das repúblicas americanas, exceto quando pudessem pôr em perigo a paz nalgum outro grupo de nações.

Ao apresentar suas **observações** à Segunda Comissão da Conferência, a Delegação brasileira incluiu a mesma idéia, sob forma de princípio geral, aplicável a qualquer grupo regional já organizado, – "como é o caso do grupo interamericano".

Essa idéia foi acolhida com simpatia por outras delegações, especialmente pelas da Colômbia e do Chile, que a incluíram também entre as respectivas sugestões. A Delegação da Venezuela

aceitou-a, igualmente. Outras mais não se afastaram muito do mesmo ponto de vista.

Admitiu-se, contudo, que a preferência a ser dada aos métodos e sistemas interamericanos não excluiria a necessidade de os harmonizar com os da Organização mundial.

g) Pode dizer-se que é geral e legítimo o desejo dos países latino-americanos de se verem representados adequadamente no Conselho de Segurança. Seis desses países se manifestaram favoráveis à concessão de um lugar permanente à América Latina. Foram: o Brasil, a Colômbia, o México, o Panamá, o Paraguai e o Uruguai. Alguns dêstes, entretanto (foi o nosso caso), se mostraram favoráveis a que a composição do Conselho obedeça a fórmulas mais democráticas, suprimindo-se o privilégio dos lugares permanentes, contrário ao princípio da igualdade jurídica das nações.

Em todo caso, a Delegação do Brasil não insistiu sôbre êstes pontos, convencida de que: 1º, as grandes potências não abrirão mão do referido privilégio; 2º, dificilmente poderiam concordar em admitir mais algum lugar permanente no Conselho de Segurança. (Adiante voltaremos a êste assunto).

II

Não são, porém, apenas os pontos acima indicados os que devem merecer nossa atenção, na Conferência de S. Francisco.

Há, com efeito, outros que deverão provàvelmente ser alí discutidos e sôbre os quais é preciso que a nossa Delegação esteja preparada para tomar atitudes, com conhecimento de causa.

Alguns dêles não terão grande importância. Outros, porém, são capitais para o sistema.

Sôbre alguns já nos manifestámos, nas observações apresentadas no México. Convém, entretanto, examinar todos, aquí, e indicar o nosso parecer, no tocante a cada um.

Por uma questão de método e para facilitar o trabalho da nossa Delegação, julgamos preferível acompanhar a estrutura do plano de Dumbarton Oaks, tal como se acha decomposta no projeto americano de divisão da Conferência da S. Francisco em quatro comissões.

1ª Comissão – Disposições gerais

1) **Preâmbulo** – Ao contrário do que sucede com o Pacto da Liga das Nações, em cujo preâmbulo se acham consubstanciados os princípios e finalidades daquela instituição, o preâmbulo do plano de Dubarton Oaks (talvez por se tratar de méra proposta, que oportunamente deveria ser examinada a discutida) limita-se a anunciar que, sob a denominação de "As Nações Unidas", será criada uma organização internacional cujo estatuto fundamental deveria conter as disposições necessárias para tornar efetivas as propostas consignadas nos diferentes capítulos do plano, entre os quais os dois primeiros foram consagrados, respectivamente, aos objetivos e princípios do novo organismo.

Num documento dessa natureza, é frequente, no entanto, que o preâmbulo seja mais amplo e contenha, não só a anunciação dos fins visados pelas partes contratantes, mas ainda os princípios em que estas se inspiraram. Assim, não raro, o preâmbulo assume real importância jurídica.

É muito possível que essa idéia prevaleça, em S. Francisco, e que então se procure englobar, no preâmbulo do novo Pacto ou Estatuto fundamental, os princípios e objetivos da nova instituição.

A respeito de uns e dos outros, já vimos acima, na alínea **b**) da primeira parte dêste trabalho, o que ficou assentado na Resolução XXX do México e o que pensamos sôbre o assunto.

Resta-nos agora examinar apenas a questão do **título** do novo organismo.

Não há dúvida que tal questão não é fundamental. Esta Secretaria de Estado, em despacho enviado à Embaixada do Brasil em Washington, manifestou-se neste sentido, ao declarar que não dava ao caso excessiva importância. Sugeriu, entretanto, que, "se há o propósito deliberado de evitar as designações antigas de **Liga ou Sociedade das Nações**, tão bem achadas", seria preferível adotar-se o título de **União das Nações** (**Union of Nations**) ou, talvez antes, **Liga da Paz Internacional** (**League for international Peace**).

O Gôverno mexicano propôs que se lhe desse o nome "União permanente das Nações". O Govêrno cubano, por meio da sua Delegação à Conferência do México, propôs a denominação de "Comunidade mundial das Nações". O Govêrno da Venezuela, nas longas observações apresentadas ao Gôverno de Washington, em novembro último, salientou a inconveniência do título de "As Nações Unidas" (**The United Nations**), que tornaria permanente, na paz, a aliança criada para a guerra, e disse francamente não lhe parecer "mui adequada a uma organização de paz o nome que perpetue uma associação de guerra".

Na verdade, nenhuma dessas denominações se avantaja ao velho título de Liga ou Sociedade das Nações. Parece evidente, contudo, o desejo de se evitar êste nome, para que se não diga que o novo organismo é a continuação da instituição genebrina, que tem sido tão condenada, especialmente por aquêles que nunca lhe compreenderam o espírito, nem o mecanismo.

Talvez o simples título de "Comunidade dos Estados" (**Community of States**), – que se encontra num projeto de organização mundial formulado em reuniões sucessivas de um grupo de juristas norte-americanos e canadenses, realizadas em 1942 e 1943, – seja mais bem aceito do que os demais. Por nossa parte, parece-nos preferível ao de "As Nações Unidas".

2) **Composição e assuntos gerais** (inclusive emendas) – A primeira questão que se deverá encarar, a respeito da composição do novo organismo, é a da sua universalidade. Ao menos como aspiração, não é possível que se deixe de apoiar esta idéia, – sobre a qual já vimos, acima, o que se decidiu no México.

Quanto aos órgãos principais, o projeto de Dumbarton Oaks indicou, como se sabe: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, a Côrte internacional de Justiça e o Secretariado.

Parece-nos que esta enumeração corresponde muito bem ao que se pretende.

Alguns governos, contudo, sugeriram que se lhe ajuntasse o Conselho econômico e social. Foi o caso dos governos de Cuba, do Panamá, o da Venezuela, por intermédio das respectivas delegações à Conferência do México.

Não julgamos, porém, que tal sugestão mereça ser aceita, porque, realmente, os órgãos **principais** ou **fundamentais** devem ser apenas aquêles quatro, por meio dos quais a Organização poderá exercer a sua ação efetiva, dos pontos de vista legislativo, executivo, judiciário e administrativo.

Isto não impedirá a existência do Conselho econômico e social, que poderá e deverá englobar atividades muito importantes, sem que seja necessário pô-lo em pé de igualdade com os quatro órgãos principais.

A propósito do Secretariado (que há de ser, necessàriamente, permanente), não se lhe designou ainda a sede. Parece-nos que o

mais aconselhável será colocá-la em Genebra, onde já existem as instalações da Liga das Nações, que deverão passar a constituir propriedade do novo organismo.

Quanto ao pessoal do Secretariado, seria conveniente prever-se desde já que deverá ser constituído sôbre a mais larga base internacional.

Relativamente à língua ou línguas oficiais da Organização, parece-nos que devemos apoiar a regra de que serão o inglês e o francês.

Finalmente, no tocante à questão de emendas, julgamos conveniente a substituição do sistema constante do capítulo XI do plano de Dumbarton Oaks, por outro, mais razoável. Aquêle só mui dificilmente permitiria qualquer modificação futura do novo Pacto, em pontos essenciais. Foi justamente o que salientâmos nas **observações** apresentadas à Conferência do México. Para a entrada em vigor de qualquer emenda, sugerimos então que, ao invés da exigência de ratificação pela **unanimidade dos membros permanentes do Conselho** e a maioria dos demais membros da organização, se exija apenas a ratificação por dois terços dos países representados no Conselho e dois terços de todos os membros da Organização.

2ª Comissão – Assembleia Geral

1) **Estrutura e funcionamento** – Sôbre a estrutura ou composição da Assembléia, não haverá discussões: ela será composta por todos os membros da Organização, e cada um dêstes terá alí um máximo de representantes, igual para todos e a ser fixado no novo Pacto.

Na Liga das Nações, êsse máximo era de três, embora cada Membro da Liga só dispusesse de um voto.

Quanto ao funcionamento, acreditamos que só uma questão poderá provocar séria discussão: será a do direito de voto de cada membro, caso persista a idéia de se concederem três votos à União soviética[4].

Segundo foi notificado, o Gôverno de Moscou levantou essa pretensão na Conferência da Criméia e alí obteve o assentimento dos Estados Unidos da América e da Grã-Bretanha. Como compensação, concordou-se, então, em que os Estados Unidos poderiam também ter igual número de votos.

Declarou-se, a êste propósito, que os Russos baseavam o seu pedido: 1º, no fato de contar a Grã-Bretanha com seis votos; 2º, no direito de participarem a Ucrânia e a Rússia branca na nova organização, na qualidade de membros efetivos com as mesmas prerrogativas que os outros membros.

Ora, o primeiro argumento é falso, se é verdade que fazem parte do Império britânico, além da Grã-Bretanha, cinco Domínios (Canadá, Austrália, Nova-Zelândia, União sul-africana, Irlanda), não é menos verdade que a primeira não poderá contar incondicionalmente com os votos dos últimos. Todos êles são, de direito e de fato, independentes, governando-se livremente por si, apesar do laço pessoal que os une, representado pelo Soberano. Isto mesmo já não é bem verdade no caso da Irlanda.

Mais de uma vez, os Domínios têm tomado atitudes diversas das da Grã-Bretanha. E se quatro dêles entraram em guerra, ao lado desta, foi por um movimento espontâneo de respectivos povos.

Só uma restrição poderá ser feita no tocante à representação do Império britânico na Assembléia Geral: será o de se impedir que

4 Refere-se à decisão de permitir que Ucrânia e Bielorrússia ou Rússia branca – hoje chamada de Belarus –, ambas repúblicas integrantes da URSS, fossem incluídas como membros autônomos da nova organização.

faça figurar alí, a título independente, a Índia[5], tal como sucedia na Liga das Nações. Realmente, não se justifica que se reconheça a Índia como membro efetivo, independente, da nova Organização, quando é um fato que ela não possue o estatuto de Domínio e que suas relações exteriores dependem do Govêrno britânico.

Quanto aos casos da Ucrânia e da Rússia branca, eles não oferecem similaridade alguma com os dos Domínios britânicos. Trata-se, com efeito, de dois Estados que, de fato, se não governam autonomamente e que são verdadeiras dependências do Gôverno de Moscou.

A concessão de votos suplementares à União soviética e aos Estados Unidos na Assembléia Geral da nova Organização seria uma contradição flagrante com o princípio da igualdade dos Estados soberanos, inscrito no próprio plano de Dumbarton Oaks.

O povo americano parece tê-lo compreendido prontamente. Daí a reação que surgiu em vários meios dos Estados Unidos contra semelhante idéia, reação que já determinou a enunciada decisão do Gôverno de Washington de não reclamar, em S. Francisco, os três votos que, na Criméia, lhe tinham sido prometidos.

2) **Funções políticas e de segurança** – Nesta seção entra a parte mais importante das atribuições que possam ser conferidas à Assembléia Geral.

É questão de não fácil solução a da competência dêsse órgão. A êste respeito, já vimos, na primeira parte desta exposição, sob a alínea **c**), a situação, tal como se nos depara, e qual a atitude que nos parece mais razoável. Julgamos desnecessário voltar aquí sôbre o assunto.

3) **Cooperação econômica e social** – É matéria que, naturalmente, entrará também na competência da Assembléia.

5 A Índia desfrutava de certo grau de autonomia política desde 1935, mas só viria a alcançar a independência em 1947.

Parece-nos, conforme atrás ficou dito, que poderá caber a esta a formulação de diretivas gerais no tocante à cooperação econômica a social. Entretanto, a tarefa de precisar e executar tais diretivas há de pertencer ao Conselho econômico e social.

Na Conferência de S. Francisco, o que se fará sôbre êste assunto será principalmente a aprovação do estatuto básico do dito Conselho, o qual, no plano de Dumbarton Oaks, está contido no capítulo IX.

As seções A, C e D do referido capítulo não têm suscitado observações relevantes, a não ser a sugestão venezuelana – sugestão, a nosso ver, perfeitamente aceitável – de que todo Estado particularmente interessado num assunto submetido à consideração dêsse Conselho possa assistir, com direito de voto, às deliberações respectivas.

Na seção B, a parte relativa à composição de tal Conselho pode dar lugar a algumas discussões, porque muitos países pequenos enxergam escassas probabilidades de ser eleitos para êsse órgão e não se conformarão fàcilmente com a idéia de se não verem alí representados. Assim, por exemplo, a República de Honduras já sugeriu que a eleição seja "pelo sistema rotativo, ou por qualquer outro processo que, oportunamente, dê lugar à participação, no Conselho econômico e social, de cada um dos Membros da Organização, na ordem que se estabelecer".

Parece, contudo, que o número de dezoito, indicado no projeto de Dumbarton Oaks, e a eleição trienal, também alí sugerida, são suficientes para que entre os componentes possam figurar todos os países que, de fato, estejam em condições de tomar parte nos trabalhos dêsse novo órgão, sem que haja necessidade da adoção do princípio da rotatividade.

4) **Sistema de garantias** – Pode aplicar-se a êste assunto o que foi dito pouco acima, no nº 2 (Funções políticas e de segurança).

3ª Comissão – Conselho de Segurança

1) **Estrutura e funcionamento**. Este capítulo, pode oferecer vasto campo a debates.

a) No que concerne à composição do Conselho, parece-nos difícil que as grandes potências se disponham a abrir mão do privilégio dos lugares permanentes, apesar de contrário ao princípio da igualdade dos Estados, proclamado no plano de Organização mundial. O Gôverno holandês assinalou desassombradamente esta contradição, dizendo que o referido plano afirma ser baseado na igualdade soberana de todos os Estados amantes da paz e, no entanto, "sanciona uma posição especial e privilegiada para as grandes potências", consistente não sòmente nos lugares permanentes, mas também na conservação do privilégio de terem representação exclusiva numa Comissão militar de Estado-Maior, incumbida da direção estratégica de todas as fôrças armadas de que poderá dispor a nova Organização. "As pequenas potências" – disse ainda o Gôverno holandês – "foram convidadas, pelo plano de Dumbarton Oaks, a perpetuar e legalizar uma posição de inferioridade, existente de fato", ao passo que "direitos exorbitantes especiais são concedidos às grandes potências, colocando-as virtualmente acima da lei".

Em todo caso, aquêle mesmo Gôverno compreende a impossibilidade de se evitar que tal suceda, e até reconhece que, na presente situação da comunidade internacional, é necessário para as pequenas potências, no interesse da criação de uma nova Organização destinada a manter a paz e a segurança internacionais, que se dê posição especial às grandes potências, a fim de se poder exigir destas o cumprimento consciencioso dos deveres e responsabilidades especiais implícitos em semelhante concessão.

Seja como fôr, é muito possível que surja, em S. Francisco, alguma proposta no sentido de se dar aparência democrática à composição do Conselho de Segurança.

O México, por exemplo, sugeriu que esse órgão seja composto de doze membros, dos quais seis, chamados **semi-permanentes**, "deveriam ser os Estados cuja responsabilidade para a manutenção da paz seja a mais considerável" e seriam indicados pela Assembléia Geral, e os outros seis, chamados **temporários**, seriam eleitos cada dois anos, pela mesma Assembléia, sem faculdade de reeleição para o período imediato. "Para o primeiro período de oito anos (dos membros **semi-permanentes**), considerar-se-ia que reunem a condição exigida: os Estados Unidos da América, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, a União das Repúblicas socialistas soviéticas, a República da China, a França e... (uma República da América Latina)". Entre os **temporários**, até a expiração dos primeiros oito anos, deveriam figurar sempre dois países da América Latina.

Essa proposta, bastante engenhosa, tem a vantagem de apresentar uma fórmula democrática, em que seria satisfeito o interesse imediato das grandes potências. Por outro lado, atende à conveniência de se prover adequadamente à possibilidade de grande alteração na situação internacional, dentre em prazos razoáveis. De fato, conforme assinalou o Gôverno mexicano, o seu projeto "dá à Assembléia o poder de reeleger ou designar sucessores para lugares **semi-permanentes** cada oito anos, pois que, em tal período, poderiam muito bem ocorrer grandes mudanças na situação internacional que exijam modificações quanto aos países que ocupam êsses lugares".

Não temos objeção alguma contra semelhante projeto, ao qual poderíamos eventualmente aderir.

Outras idéias poderiam ainda ser apresentadas, em sentido análogo, isto é, tendentes a conciliar as exigências do princípio democrático da igualdade jurídica dos Estados com a pretensão das grandes potências de conservarem certos direitos especiais. Assim, por exemplo, poderíamos sugerir qualquer das duas fórmulas seguintes: 1) o Conselho de Segurança seria escolhido pela Assembléia Geral, mas, na eleição, cada Estado teria um ou mais votos, proporcionalmente à sua população, à sua riqueza econômica e ao seu desenvolvimento cultural; 2) o Conselho de Segurança seria escolhido pela Assembléia Geral, por votação simples; mas às grandes potências (militares) seria reconhecido, no novo Pacto, o direito de participar sempre, em condições especiais, na discussão e na votação, no mesmo Conselho, de todos os casos de agressão ou de ameaça à paz internacional, ou, antes, de todos os casos em que se preveja o recurso à sanção da fôrça armada.

Evidentemente, só deveremos apresentar qualquer dessas sugestões na hipótese de encontrarmos ambiente favorável a uma solução dessa natureza, – o que não consideramos provável.

Na verdade, parece-nos inevitável a aceitação da idéia dos lugares permanentes, concedidos às cinco grandes potências.

Se, todavia, fôr resolvido aumentar esse número para seis, o sexto lugar só poderá caber, lògicamente, ao Brasil, devido à sua grandeza territorial, à sua população, às suas possibilidades econômicas e ao seu atual esfôrço de guerra, em prol da causa das Nações Unidas.

Não julgamos, porém, que devamos pleitear a criação dêsse sexto lugar, porque: 1º, não estamos talvez em condições de arcar com as graves responsabilidades que acarreta semelhante posição; 2º, a escolha do Brasil levantaria, provàvelmente, contra nós grandes invejas, da parte de várias nações latino-americanas; 3º,

não podemos concordar em que o mesmo lugar seja ocupado por nenhuma outra nação.

É verdade que, em certo momento, chegámos a manifestar pùblicamente o desejo de que se atribua um dos lugares permanentes do Conselho à América Latina, e êsse lugar, conforme acima fica dito, só poderia, lògicamente, caber ao Brasil.

Mas, com espírito mais realista, supomos que a posição que nos compete, nesta matéria, é a de que resulta do que acabamos de expor. Isto é, a nossa atitude deverá ser: 1º, apoiar qualquer idéia tendente a democratizar o sistema da escolha do Conselho de Segurança; 2º, não pleitear a criação de um sexto lugar permanente; 3º, não concordar em que, na hipótese de ser criado esse lugar, o mesmo seja atribuído a qualquer outro país, que não o Brasil.

A mera indicação, do Pacto, de que um sexto lugar **caberá à América Latina** só poderia suscitar complicações. Porque, surgiriam logo estas duas delicadas questões: – 1ª, quem designaria o representante da América Latina? – 2ª, como se faria essa designação? Em qualquer caso, não cremos que o Brasil tivesse muitas probabilidades de obter sempre o apôio das chamadas "nações irmãs".

Na hipótese, provável, de serem apenas cinco os lugares permanentes, não devemos levantar objeção alguma, antes pelo contrário, a que um ou dois dos postos não-permanentes sejam atribuídos à América latina. Por outra parte, devemos pleitear a concessão de um dêsses lugares ao Brasil, na primeira eleição, – ao menos por uma questão do prestígio. Acreditamos, aliás, que isto será obtido fàcilmente, porque podemos apresentar títulos indiscutíveis em apôio de semelhante pretensão.

O Govêrno francês, nas suas propostas de emendas ao plano de Dumbarton Oaks, pediu que três dos seis lugares não-permanentes sejam atribuídos aos Estados que tenham participado

substancialmente da defesa da ordem internacional, o Govêrno holandês, nas suas sugestões, atrás citadas, pediu que a devida representação seja assegurada, no Conselho, aos Estados que, na ordem de importância, se colocam imediatamente após as grandes potências. Em qualquer desses casos, o Brasil poderá figurar, com justiça.

b) No que concerne ao sistema de votação, no Conselho, as grandes potências adotaram uma fórmula, revelada pelo Sr. Stettinius, na Conferência do México, e, depois, no convite feito para a Conferência de S. Francisco. Ela inclue os seguintes pontos: 1º, cada membro do Conselho terá um só voto; 2º, em questões de processo, as decisões serão tomadas por sete votos, pelo menos; 3º, nas demais questões, as decisões serão tomadas, igualmente, por sete votos, pelo menos, neles incluídos os de todos os membros permanentes; 4º, nas decisões de que tratam a seção **A** do capítulo VIII do plano de Dumbarton Oaks (relativa à solução pacífica de controvérsias) e a segunda parte do nº 1 da seção C do mesmo capítulo (relativa à solução de controvérsias locais por meio de acordos regionais), os membros que forem parte nas controvérsias se absterão de votar.

Essa fórmula representou sem dúvida, importante concessão aos legítimos reclames das potências médicas e pequenas. Examinemo-la, porém, de perto.

O primeiro ponto é perfeito. O segundo denuncia a desconfiança das grandes potências em relação às demais, porque, até em meras questões de processo, não admitem que na maioria exigida não figure, pelo menos, uma das grandes potências (a maioria simples seria a de seis votos; ora, êstes poderiam ser apenas os dos membros não-permanentes; daí, provavelmente, a precaução da exigência de sete votos, pelo menos). Apesar disso, êsse ponto é aceitável. O terceiro refere-se sòmente a uma parte das disposições

para a manutenção da paz e da segurança internacionais, excluída da mesma os casos de determinação da existência de ameaça à paz ou perturbação desta, ou de algum ato de agressão, bem como os de adoção de medidas concretas para a manutenção da paz e da segurança internacionais. O quarto ponto diz respeito apenas à eventualidade do Conselho favorecer a entrega das solução de controvérsias de caráter local a agrupamentos regionais.

Nada há que opôr à aceitação dêsses pontos, se não que deveriam ser mais amplos. Efetivamente, segundo o próprio Sr. Stettinius, ficarão fora do alcance daquela fórmula e exigirão a aprovação unânime dos membros permanentes as decisões sôbre os seguintes casos: a) a determinação da existência de ruptura ou ameaça de ruptura da paz; b) o uso da fôrça ou a adoção de outras medidas coercitivas; c) a aprovação dos convênios destinados a permitir a utilização de fôrças armadas; d) a resolução dos assuntos relacionados com a regulamentação dos armamentos; e) a resolução dos assuntos concorrentes à suspensão e expulsão dos membros da Organização e os relativos à admissão de novos membros.

O Gôverno francês foi mais razoável, nessa matéria, propondo que as simples recomendações (ou decisões) do Conselho, que não comportem o recurso à força, sejam tomadas por maioria não qualificada, e que as decisões desta última natureza exijam a maioria qualificada de dois terços, inclusive a unanimidade dos membros permanentes. Esta última exigência poderia ser ampliada ou precisada no sentido de uma sugestão do Gôverno holandês, de que participem do voto afirmativo, pelo menos, três dos membros não-permanentes, ou seja, a metade dêstes.

Entendemos que nêstes termos, mais precisos, poderíamos apoiar sem reservas a proposta francesa.

Prende-se à questão de votação a do direito de veto. Conforme vimos, as grandes potências, segundo informou o Sr. Stettinius, consideram que, em certos casos, relativamente de pouca importância, nenhuma nação, grande ou pequena, que seja parte numa controvérsia, deveria participar das decisões do Conselho de Segurança. Entendem, contudo, que, nos casos mais importantes, ou seja naqueles em que o Conselho deve exercer sua ação positiva para a manutenção da paz e da segurança, nenhuma decisão poderá ser tomada contra o voto de qualquer dos membros permanentes. Não foi excluída, contudo, a hipótese em que algum dêstes seja parte na controvérsia. Ora, não seria justo que, em caso algum, isto fôsse admitido.

Se ocorre, por exemplo, a hipótese de que um dos Estados membros permanentes é o próprio violador das obrigações contidas no estatuto básico da Organização, como seria possível admitir-se que êsse mesmo Estado tenha o direito de veto, quando o assunto referente a tal violação tiver que ser resolvido? Como se poderá aprovar que tal Estado, com o seu veto, possa impedir a ação do Conselho?

O Gôverno holandês, em suas sugestões aquí mais de uma vez citadas, exprimiu-se muito bem a êsse respeito, dizendo: 1º, que, se fôsse reconhecido a cada grande potência o direito do veto nos litígios ou controvérsias em que a mesma seja parte, o plano de Organização mundial só serviria para dirimir conflitos internacionais entre pequenos Estados, e isto mesmo só em escala limitada, devido precisamente ao referido direito de veto; 2º, que, em casos de conflitos entre grandes potências ou entre uma grande potência e um pequeno Estado, o plano não forneceria proteção alguma a êste (ou aos demais pequenos Estados), nem à causa da paz. O referido Gôverno reconheceu a dificuldade de uma ação coercitiva, por meio de fôrça armada contra qualquer grande potência. Mas, na sua opinião, isto não poderia justificar

o fato de uma organização destinada a manter a paz e a segurança internacionais – "se a mesma é digna dêsse título" – desistir, inicialmente e **a priori**, do uso da fôrça contra um Estado, por ser êste uma grande potência. Assim, pois, exprimiu o voto de que nenhum Estado insistisse no pretendido direito de veto em causa própria.

Nas **observações** apresentadas à Conferência do México, a Delegação do Brasil manifestou-se também, mais ou menos, neste sentido.

c) Processo ou funcionamento – No tocante às regras de funcionamento do Conselho de Segurança, contidas na seção D do capítulo VI do plano de Dumbarton Oaks, nada sugerimos, além do que foi alvitrado nas referidas observações, isto é, a adoção de uma cláusula na qual se declare que o membro da Organização admitido a participar na discussão de um caso em que o seu interêsse esteja em jôgo ou de uma controvérsia, em que seja parte, tenha situação igual à que se atribua aos membros do Conselho.

2) **Solução pacífica** – Nesta matéria, conviria, talvez, que as atribuições fossem confiadas **em princípio** à Assembléia Geral, deixando-se a intervenção do Conselho para os casos surgidos na época em que aquela não esteja funcionando. Entretanto, consideramos admissível que o Conselho e a Assembléia, concomitantemente (como sucedia na Liga das Nações), tenham a mesma autoridade a tal respeito. O que não nos parece muito justificada é a exclusão do órgão mais representativo da nova instituição de certas faculdades (como as do ns. 1, 3, 4, 5, 6, da seção A, do capítulo VIII do plano de Dumbarton Oaks, e outras, da seção B, do mesmo capítulo), em matéria de solução pacífica dos conflitos, só reconhecidas ao Conselho de Segurança.

No tocante ao nº 6, da mencionada seção A do capítulo VIII do referido plano, o novo Pacto deveria consignar as condições

em que tanto o Conselho quanto a Assembléia poderão solicitar pareceres consultivos da Côrte de Justiça internacional. (Veja-se a êste respeito o que consta da alínea 2 do anexo nº 3).

Ainda a respeito da solução pacífica de controvérsias, parece-nos dever ser mantida uma sugestão por nós feita, nas **observações**, que, a propósito, do plano de Dumbarton Oaks, apresentámos na Conferência do México. É a de que a qualificação das questões que, segundo o direito internacional, são da competência exclusiva de um Estado deverá pertencer à Côrte de Justiça internacional, para que se evite todo arbítrio nessa matéria. Alvitrámos, então, que, se a Côrte decidir que a matéria controvertida cabe, realmente, dentro da jurisdição exclusiva do Estado que alega semelhante circunstância, o litígio deva ser submetido ao processo de conciliação e, se êste falhar, à decisão arbitral. Assim, seria possível alcançar-se solução para uma controvérsia que, de outra forma, poderia ficar insolúvel.

3) **Medidas coercitivas** – Do emprego de medidas desta natureza, ocupa-se a seção B do capítulo VIII do plano de Dumbarton Oaks, cujos ns. 4 e seguintes se referem à utilização de fôrças aéreas, navais ou terrestres, a fim de se manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

As medidas coercitivas que não contemplam o uso de fôrça armada deveriam poder ser determinadas, não só pelo Conselho de Segurança, mas também pela Assembléia, ou, pelo menos, esta deveria poder opinar sôbre o assunto. Na outra hipótese, porém, isto é, na do recurso àquêle meio, parece que a decisão deva ser deixada apenas ao Conselho de Segurança, embora se permita à Assembléia discutir o caso e, sôbre o mesmo, formular sugestões ao Conselho.

Nenhum membro da Organização deveria poder excusar-se a cooperar lealmente com esta na aplicação de sanções que não

consistam no emprêgo da fôrça, decididas regularmente pelo órgão ou órgãos competentes. Mas, o caso é diferente, quando se trata do referido emprêgo. Assim, conforme sugeriu o Govêrno holandês, tôda nação, grande ou pequena, deveria ter a liberdade de decidir, em cada caso, se participará, ou não, da aplicação da fôrça armada, – exceto se se houver prèviamente comprometido a isto, nalgum acôrdo regional.

Sôbre a conveniência ou inconveniência da adoção das medidas compreendidas nos ns. 8 e 9 da seção B do capítulo VIII do plano de Dumbarton Oaks deverão opinar, naturalmente, nossos técnicos militares.

4) **Entendimentos regionais**. – Sôbre êste ponto, reportamo-nos ao que ficou dito na alínea **f** da primeira parte dêste trabalho.

4ª Comissão – Organização judiciária

1) **Côrte de Justiça internacional** – A êste respeito, nada temos a acrescentar ao trabalho que vai junto à presente exposição, como anexo nº 5. Nêle figuram algumas sugestões (alíneas **a** a **h**), que foram transmitidas, como pontos de vista do Govêrno brasileiro, à conferência de juristas ora reunida em Washington e destinada a elaborar o novo estatuto da Côrte de Justiça internacional.

Consta, igualmente, do mesmo documento, – e foi também adotada como ponto de vista do Govêrno brasileiro, – uma argumentação contrária à criação de outra côrte de justiça internacional, além daquela que se cuida de restabelecer.

2) **Problemas jurídicos** – Não sabemos quais os problemas desta natureza que surgirão na Conferência de S. Francisco, além dos que, incidentemente, foram acima mencionados.

Entretanto, pensamos que talvez caiba aquí a questão do registo dos tratados, com os efeitos daí resultantes. A êste propósito, poderia ser determinada a obrigatoriedade de

tal registro e indicado que um tratado não poderá ser vàlidamente invocado perante a nova Organização antes de cumprida essa formalidade. Os próprios tratados a serem celebrados no futuro poderiam estipular que só serão obrigatórios depois do respectivo registo.

Como questão conexa aos problemas jurídicos, poderá ser igualmente examinada a da codificação do direito internacional público. Parece-nos que seria interessante retomasse a nova organização a iniciativa que a Liga das Nações havia adotado, nesta matéria.

———————

Rio de Janeiro, 12 de abril de 1945.

a) Hildebrando Accioly.

Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional

Senhor Presidente,

Tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência o relatório dos trabalhos da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional, reunida na cidade de São Francisco, Califórnia, de 25 de abril a 26 de junho de 1945.

Antes de o fazer, porém, desejo manifestar, em nome de tôda a Delegação, a nossa profunda satisfação pela alta distinção de representar o Brasil, segundo o cargo e as funções de cada membro, permitido salientar pessoalmente o valor da colaboração, com que tive a oportunidade de contar, do pessoal da Delegação brasileira, o que faço com sincero prazer.

Cincoenta delegados, homens e mulheres, de diferentes raças e religiões reuniram-se em São Francisco para examinar e discutir o plano que, para organizar e manter a paz e a segurança

internacionais, os representantes dos Governos dos Estados Unidos da América, da China, do Reino Unido e da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas haviam elaborado em Dumbarton Oaks[1] e submetido aos Governos de vários países, para receber sugestões capazes de o aperfeiçoarem. Ao submeter à Conferência o plano inicial, os Governos das Grandes Potências introduziram-lhe as modificações sugeridas na Conferência havida em Yalta[2], na Criméia, em fevereiro de 1945, de sorte que os delegados tiveram de trabalhar sôbre um esbôço modificado do plano de Dumbarton Oaks.

Para os efeitos de distribuição dos trabalhos, a Conferência foi dividida em quatro Comissões a saber:

1ª Comissão (Disposições Gerais)	1º Comitê: Preâmbulo, Propósitos e Princípios. 2º Comitê: Participação, Emendas e Secretariado.
2ª Comissão (Assembleia Geral)	1º Comitê: Estrutura e Processo. 2º Comitê: Funções Políticas e de Segurança. 3º Comitê: Cooperação Econômica e Social. 4º Comitê: Sistema de Tutela (Trusteeship)

1 "Washington Conversations on International Peace and Security Organization", conhecida como Conferência de Dumbarton Oaks, reuniu-se de 21/8/1944 a 7/10/1944, em duas fases, a primeira com EUA, URSS e Reino Unido, a segunda, EUA, Reino Unido e China.

2 De 4 a 11/2/1945, reuniu EUA, URSS e Reino Unido. Uma de suas decisões mais importantes foi a fórmula de votação no Conselho de Segurança.

3ª Comissão (Conselho de Segurança)	1º Comitê: Estrutura e Processo. 2º Comitê: Ajustes Pacíficos. 3º Comitê: Medidas Coercitivas. 4º Comitê: Acordos Regionais.
4ª Comissão (Organização Judiciária)	1º Comitê: Côrte Internacional de Justiça. 2º Comitê: Problemas Legais.

Além dêsses organismos, a Conferência dispôs ainda do Secretariado, a cujo cargo ficou a administração da reunião; do Comitê de Direção, de que dependia o Comitê de Credenciais; e do Comitê Executivo, a que ficou ligado o Comitê de Coordenação.

O Comitê de Direção, que teve por escopo estudar as questões principais de orientação e processo, compunha-se dos Presidentes de todas as delegações. O Comitê Executivo auxiliou o primeiro no preparo de recomendações a lhe serem apresentadas. Era formado por quatorze membros, chefes das Delegações dos Governos Patrocinadores da Conferência – Estados Unidos da América, China, Reino Unido e União das Repúblicas Soviéticas Socialistas –, da Austrália, Brasil, Canadá, Chile, França, Iran, Iugoslávia, México, Países-Baixos e Tchecoeslováquia.

O Brasil esteve representado nos diversos Comitês pelos seguintes Delegados e Assessores:

1ª Comissão

1º Comitê	Embaixador Carlos Martins, Ministro Camillo de Oliveira, Sr. Marcio de Mello Franco Alves.
2º Comitê	Embaixador Carlos Martins, Dra. Bertha Lutz, Sr. Vicente Galliez.

2ª Comissão

1º Comitê	Embaixador Carlos Martins, Sr. Octavio Brito.
2º Comitê	General Estevão Leitão de Carvalho, Major Brigadeiro do Ar Armando Trompowsky, Almirante Sylvio de Noronha.
3º Comitê	Embaixador Carlos Martins, Dra. Bertha Lutz, Sr. José de Alencar Neto, Dr. Geraldo de Paula Souza, Sr. Marcio de Mello Franco Alves, Sr. Vicente Galliez.
4º Comitê	Embaixador Carlos Martins, Ministro Camillo de Oliveira, Sr. Vicente Galliez, Sr. Marcio de Mello Franco Alves.

3ª Comissão

1º Comitê	Embaixador Cyro de Freitas-Valle, Almirante Sylvio de Noronha, Sr. José de Alencar Neto.
2º Comitê	Embaixador Cyro de Freitas-Valle, Major Brigadeiro do Ar Armando Trompowsky, Sr. Octavio Brito.
3º Comitê	General Estevão Leitão de Carvalho, Major Brigadeiro do Ar Armando Trompowsky, Almirante Sylvio de Noronha, Capitão de Fragata João Pereira Machado, Major Alfredo Souto Walan.
4º Comitê	Embaixador Cyro de Freitas-Valle, Sr. Octavio Brito.

4ª Comissão

1º Comitê	Ministro Antônio Camillo de Oliveira, Sr. Octavio Brito.
2º Comitê	Embaixador Cyro de Freitas-Valle, Sr. Octavio Brito.

Em todas as Comissões foram acreditados o Embaixador Pedro Leão Velloso e o Primeiro Secretário Henrique de Souza Gomes, que também participaram dos Comitês Executivos e de Direção, o primeiro como delegado, função decorrente da sua qualidade de Chefe da Delegação brasileira e o segundo como Assessor.

Representantes da Delegação brasileira no Comitê de Coordenação foram o Embaixador Cyro de Freitas-Valle, o Ministro Antonio Camillo de Oliveira e o Terceiro Secretário Henrique Rodrigues Valle.

Além dos Delegados e Assessores acima mencionados, a Delegação do Brasil compunha-se dos seguintes funcionários, que constituíram a sua Secretaria: Primeiros Secretários Aguinaldo Boulitreu Fragoso e Carlos Buarque de Macedo; Segundo Secretário Jayme de Barros Gomes; Terceiros Secretários Henrique Rodrigues Valle, Mario Gibson Barbosa e Carlos Jacyntho de Barros; Auxiliares Maria José Monteiro de Carvalho, Maria de Lourdes Pimentel, Cora Lobo, Therezinha Bassuino Dutra, Maria Paiva Menezes e Sylvia Régis de Oliveira.

Muitos foram os problemas que se depararam na Conferência de São Francisco; muitas foram também as dificuldades, dadas as diferenças quanto ao valor dos interêsses em jôgo – Grandes Potências de um lado, Médias e Pequenas Potências de outro, cada grupo dividido por choques de fôrças e interêsses também inevitáveis. Daí a dificuldade e a lentidão dos trabalhos.

Nos debates, como no encaminhamento das soluções, a Delegação do Brasil procurou demonstrar sempre o espírito de cooperação que nos valeu o respeito das demais delegações. De resto, os trabalhos, por nossa parte, orientaram-se sempre nesse

sentido prático. A nossa cooperação, na realidade, começou muito antes da Conferência, através dos comentários às propostas de Dumbarton Oaks, apresentados em novembro do ano passado e em fevereiro dêste ano, e da nossa participação no Comitê de Juristas[3], reunido em Washington em abril último. Prova disso é o fato de muitas das nossas observações figurarem nas emendas que as próprias potências convocantes apresentaram com o intuito de atender às aspirações das nações médias e pequenas.

Na primeira reunião da Comissão de Iniciativas, composta dos Presidentes das Delegações, a primeira questão suscitada foi a da escolha da língua oficial da Conferência. O Secretário de Estado, que presidia interinamente a Comissão, propôs fôsse o inglês a única língua oficial. A Delegação francesa traduziu a proposta e pediu a inclusão do francês, não como língua da França, mas como idioma comum à maioria dos representantes. O Senhor Molotov[4] apoiou a tese francesa e sugeriu a adoção do que fôra previsto no plano dos trabalhos, elaborado pela Secretaria Internacional, isto é, dois idiomas de trabalho – inglês e francês, - e cinco oficiais – inglês, francês, espanhol, russo e chinês. Aceita a proposta, achei de meu dever intervir, lembrando que, já que outros idiomas haviam sido adotados, o português deveria também sê-lo, ao que o Senhor Stettinius[5] replicou que, apesar de sua boa vontade, não o aconselharia para não alongar os trabalhos. Nesse sentido, escrevi, mais tarde, uma carta ao Secretário de Estado, fazendo-lhe sentir o meu pesar.

3 Comitê de juristas de 44 países membros da aliança militar "Nações Unidas", que formulou o projeto de Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

4 Vyacheslav Molotov (1890-1986), político e diplomata soviético, era Comissário das Relações Exteriores da URSS e chefe da delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

5 Edward Stettinius, Jr. (1900-1949), empresário estadunidense, foi Secretário de Estado (1944-1945), chefe da delegação de seu país à Conferência de São Francisco e primeiro Representante Permanente dos EUA nas Nações Unidas (1945-1946).

Na mesma sessão surgiu ainda a questão da eleição do Presidente permanente. O Senhor Eden[6] propôs uma presidência alternada, por ordem alfabética, dos Chefes das Delegações dos países convocadores da Conferência. O Senhor Molotov insistiu pela presidência quádrupla e cumulativa, baseado no princípio da igualdade absoluta. Prevaleceu a proposta britânica, mas, desde então, ficaram clara e perfeitamente definidos e limitados, pelos debates travados e pelas posições assumidas, os campos em que se teriam de debater os trabalhos; de um lado o Império Britânico e os Estados Unidos; do outro, a União das Repúblicas Soviéticas Socialistas, a França, a Iugoslávia, a Tchecoeslováquia, a Rússia Branca e a Ucrânia. A China e as pequenas potências oscilaram em tôrno de um ou outro dêsses grupos.

Apresentou-se, pouco depois, o caso do comparecimento da Rússia Branca[7], da Ucrânia e da República Argentina, assim como o do modo por que a Polônia poderia ser representada.

Sabe-se que na Conferência da Criméia a instâncias da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas, o Presidente Roosevelt e o Primeiro Ministro Churchill concordaram em apoiar a entrada daquelas repúblicas na futura organização. Daí não haver encontrado maiores embaraços a proposta soviética, apoiada que foi pelas três outras grandes potências. Mas isso apressou o exame do caso da Argentina e da Polônia.

No primeiro deles, ficou patenteada a hostilidade russa, com a leitura, pelo próprio Senhor Molotov, de documentos de autoria

6 Anthony Eden (1897-1977), político britânico, foi Secretário de Negócios Estrangeiros e chefe da delegação britânica à Conferência de São Francisco.

7 Atual Belarus, naquele momento conhecida como Rússia Branca ou Bielorrússia.

dos Senhores Roosevelt e Cordel Hull[8], relativos à Argentina como "foco de propaganda nazi-fascista"; e a existência real de um bloco latino-americano, que comparecendo coeso e unânime, veio demonstrar o valor e o pêso de, pelo menos, dezenove votos numa Assembléia. A 30 de abril a República Argentina foi convidada a tomar parte na Conferência, apenas cinco dias, portanto, depois de iniciados os seus trabalhos, por uma maioria de 25 contra 9 votos e apesar da oposição que lhe moveu a União das Repúblicas Soviéticas Socialistas. Como declarou o Secretário de Estado, o voto do Govêrno americano em favor da Argentina não constitue endôsso da política do seu Govêrno; ao contrário, o Govêrno e o povo americano não sentem simpatia alguma por essa política e ao dar o seu voto a favor do comparecimento, o Govêrno americano não mudou de opinião a respeito do que espera da sua parte para o fiel cumprimento das obrigações contidas na Ata do México.

Ao convite à Argentina e às duas Repúblicas Socialistas prende-se o caso polonês. Lamentada a ausência da Polônia na Comissão de Iniciativas, foi essa manifestação inadvertidamente transformada em convite pelo Delegado da Bolívia e, com grande oportunidade, explorada pelo Senhor Molotov. Foi o caso de se apurar qual o Govêrno que realmente representava o povo polonês – o de Londres ou o de Lublin – o que evidentemente escapava à competência dos membros da Conferência. O Secretário de Estado declarou que não poderia aceitar a proposta, antes de se formar um Govêrno polonês de acôrdo com as decisões tomadas na Criméia[9] e, como o Senhor Molotov insistisse em apoiar a discussão da mesma, o Senhor Eden manifestou-se "espantado de que antes mesmo do fim da guerra um dos três países representados na

8 Cordell Hull (1871-1955), político estadunidense, foi Secretário de Estado de 1933 a 1944, logo, predecessor de Stettinius.

9 Em Yalta, EUA, URSS e Reino Unido haviam decidido reorganizar o Governo polonês apoiado por Moscou em bases mais democráticas.

Criméia não se mostrasse disposto a cumprir em relação à Polônia o que alí havia ficado estipulado, quando os demais cumpriram os seus compromissos em relação à Rússia Branca e à Ucrânia". A questão ficou em suspenso e não mais voltou a ser debatida no seio da Assembleia. Pouco depois divulgou-se a notícia da prisão de dezesseis poloneses que haviam ido a Varsóvia tentar formar um novo Govêrno democrático de acôrdo com o Govêrno de Londres e Lublin. Êsse fato precipitou a crise anglo-russa e impediu a solução do caso polonês e, portanto, o comparecimento da Polônia, nação unida, à Conferência de São Francisco.

Êsses dois fatos – a inclusão da Argentina e a abstenção de exame da situação da Polônia – deixariam entrever as linhas gerais do andamento dos trabalhos e a norma de proceder das grandes potências em relação aos assuntos que haveriam de apresentar: evitar que fossem levados a debates e submetidos à votação os problemas cuja solução não estivesse de antemão assegurada segundo a conveniência dos "quatro grandes".

A Conferência estendeu formalmente à França um dos cinco lugares permanentes no Conselho de Segurança, em cumprimento do que ficara assentado em Dumbarton Oaks entre os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a União Soviética e a China, autores iniciais do Plano. Não descurei, entretanto, de sondar a possibilidade para o Brasil, embora se tratasse visivelmente de uma questão encerrada, de obter idêntico tratamento.

Verifiquei logo que as quatro potências acima referidas não se mostravam dispostas, por prudência, a permitir que em São Francisco fosse reaberta a discussão em torno do aumento do número dos lugares permanentes do Conselho de Segurança. Assim, apesar de instado por delegados de algumas Repúblicas latino-americanas, achei melhor abster-me. Sòmente, numa carta dirigida ao Secretário de Estado dos Estados Unidos, ao mencionar

o valor da cooperação do Brasil para a vitória das forças aliadas, já pela cessão das bases aéreas ou pelo patrulhamento do Atlântico Sul, já pela cooperação efetiva de forças do exército brasileiro e de nossa aviação no teatro de operações da Itália, não escondi a decepção que poderia causar à opinião pública a exclusão do Brasil. Isso poderia, declarei então, ter graves efeitos sôbre a nossa atitude, na eventualidade futura de outro conflito mundial.

Penso haver obtido para o Brasil com essa **démarche** o valioso apôio dos Estados Unidos, na eleição a que deverá proceder a Assembléia a fim de preencher os lugares não permanentes do Conselho de Segurança.

Outro ponto delicado em relação à América foi o dos chamados "Acôrdos Regionais". Nos primeiros dias, soube-se que as quatro potências patrocinadoras haviam aceitado uma emenda, segundo a qual se estabelecia uma exceção a favor dos pactos regionais existentes contra Estados inimigos – no caso, a Alemanha e o Japão – sem mencionar o sistema regional americano. Aceita essa emenda, desapareceria o sistema interamericano, fruto de uma ativa colaboração pacifista de mais de cincoenta anos. Na verdade, essa exceção fôra aberta em favor, sobretudo, dos pactos assinados pela União das Repúblicas Soviéticas Socialistas com a França e a Tchecoeslováquia e outros países, mas, posta em prática, atingiria tôda a América. Depois de várias reuniões com os delegados dos países americanos, ficou assentada a fórmula, que logrou mais tarde aprovação, pela qual nada, no pacto da organização mundial, impedirá o direito de legítima defesa individual ou coletiva, na hipótese de o Conselho de Segurança não conseguir manter a paz ou impedir uma pressão contra um Estado membro da referida organização. Segundo o pensamento

da Delegação dos Estados Unidos da América, autora do projeto, a expressão "coletiva" abrange e garante o Acôrdo assinado no México sôbre "Assistência recíproca e solidariedade americana". Ao mesmo tempo o Secretário de Estado, em nome do Presidente Truman, declarou formalmente que os Estados Unidos pretendiam reforçar a política de boa vizinhança convocando, ainda êste ano, os Estados americanos para celebrar um Tratado que substituía a Ata de Chapultepec, dando consistência às suas disposições. A séde da Conferência, como ficou assentado, seria a cidade do Rio de Janeiro[10].

Surgiu, em seguida, a questão da revisão dos Tratados. A respeito, o Brasil fizera sugestões no sentido de se incluir na Carta um parágrafo segundo o qual ficaria atribuída à Assembleia a faculdade de convidar a parte ou as partes contratantes de um Tratado executório, cuja caducidade ou injustiça da sua manutenção fôsse alegada, a se porem de acôrdo para a anulação ou revisão do mesmo. Êsse princípio suscitou desconfiança e despertou suscetibilidades. Alguns países temeram que as nações ora derrotadas viessem, de futuro, a valer-se do dispositivo para obter a revisão dos Tratados de paz; outros, como alguns sul-americanos, demonstraram o receio de uma revisão dos seus Tratados de limites.

Não se achando empenhado em revêr nenhuma das suas obrigações contratuais, o Brasil não tinha interêsse senão em defender um princípio que se lhe afigura justo, uma vez observado o processo cauteloso sugerido na sua proposta. Por êsse motivo, a nossa delegação apresentou a proposta apenas como bandeira

10 Presumivelmente, Embaixador Leão Velloso antecipava a reunião que se concretizou, em 1947, no Rio de Janeiro, quando foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

de um princípio, já que mínimas seriam as probabilidades da sua aceitação sobretudo dentro do bloco latino-americano. De fato, movidos pelos seus interêsses particulares, os países americanos dividiram-se em dois grupos: de um lado a Colômbia, o Chile, o Paraguai e o Perú, e, no campo oposto, o Equador e a Bolívia.

Sentindo a delicadeza do assunto, a Delegação do Brasil fez a declaração de que não havia apresentado uma emenda formal, senão sugestões que consideraria inexistentes se viessem a criar embaraços e, posteriormente, à vista do rumo que tomarem os debates, achou de bom aviso retirar a proposta.

O ponto nevrálgico da conferência foi, porém, o "veto", isto é, um voto unânime dos membros permanentes do Conselho de Segurança, matéria de que se havia abstido de tratar o plano original de Dumbarton Oaks e que alí fôra introduzida segundo as resoluções da Conferência de Yalta.

Um mês depois de iniciados os trabalhos, resolvido o caso dos acordos regionais, entrou em discussão o direito do veto, profundamente impopular entre os Estados representados em São Francisco, sobretudo pela extensão que lhe foi dada até nos casos mais elementares de solução pacífica dos conflitos internacionais. Por outro lado, as grandes potências manifestaram claramente a intenção de não abrir mão do princípio de unanimidade do voto no Conselho de Segurança. Esboçou-se, assim, a primeira crise do veto, durante cujas discussões a Delegação brasileira deu a conhecer a sua norma de proceder no caso: declaramos que o Brasil seria, por princípio, contrário à outorga do veto, por não acreditar que o mesmo auxiliasse qualquer ação rápida; portanto, apoiaria as emendas que restringissem o seu uso mas, para dar mais uma prova do desejo de auxiliar o bom êxito da Conferência, no caso

de nenhuma emenda ser adotada e o seu voto ser necessário para formar maioria, a Delegação estaria pronta a votar em favor do texto original, isto é, do veto. Acentuou, entretanto, a necessidade de se proceder à revisão da Carta dentro de um prazo fixo, cuja ratificação não estaria sujeita ao veto.

A situação assim se desenhava, quando se produziu séria divergência entre a União Soviética, de um lado, e os Estados Unidos da América, do outro, apoiados pela Grã-Bretanha, a França e a China, quanto à interpretação da fórmula de Yalta. De acôrdo com a idéia americana, o direito de veto só se exerceria em questões de ação positiva, isto é, nos casos de investigações de controvérsias internacionais, aplicações de sanções ou emprêgo de fôrças armadas, ao passo que a União Soviética sustentava que o direito de veto deveria aplicar-se a tôdas as questões, inclusive à simples discussão de controvérsias internacionais.

Essa falta de concordância na interpretação de uma fórmula produziu crise tão séria e prolongada que chegou a ameaçar o resultado da Conferência paralizando-lhe os trabalhos técnicos e levando-a à dissolução. Felizmente, porém, o Senhor Stalin acedeu a um apêlo pessoal do Presidente Truman e foi, assim, anunciada a concordância das grandes potências sôbre a interpretação americana ao assentado em Yalta.

Voltou, assim, o caso a ser debatido entre as potências patrocinadoras e a França, de uma parte, e as pequenas potências de outra. Não logrou a necessária maioria de voto a emenda australiana que visava restringir o exercício do veto dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. O Brasil, consoante o que havia declarado, deu-lhe o seu apôio, mas, também como anunciára, votou a favor da fórmula de Yalta, que foi aprovada.

Nem poderíamos agir de outro modo. Se o tivéssemos feito, de certo não poderíamos assinar o Estatuto da nova Organização

mundial e teríamos de ficar à margem da comunidade das nações. Os nossos esforços, porém, foram no sentido de atenuar a rigidez do veto com a revisão do Estatuto da nova Organização Internacional dentro do prazo fixo de cinco anos. Nesse sentido foi a emenda brasileira apresentada.

Com efeito, o plano de Dumbarton Oaks se referia apenas às **emendas regulares** da Carta, nada mencionando sôbre a **revisão geral** da mesma, que foi proposta nas emendas apresentadas pelas Potências Patrocinadoras, o Brasil e o Canadá.

Segundo a primeira daquelas emendas, uma conferência geral deveria se reunir em data e local a serem escolhidos por votos de três quartos da Assembléia Geral, conjuntamente com os votos de sete membros indiscriminados do Conselho de Segurança.

Para revisão geral da Carta, a emenda brasileira previa a reunião da Assembléia Geral cada cinco anos, a partir da primeira reunião formal da Organização. A emenda canadense sugeria uma conferência especial, reunida no curso do décimo ano após a entrada em vigor da Carta. Essas duas emendas foram fundidas numa só.

Não sendo a mesma aprovada por falta apenas de dois votos, o Delegado dos Estados Unidos da América apresentou uma moção, que logrou aprovação geral com exceção da União Soviética, segundo a qual quando não se realizasse a conferência especial, até a décima reunião da Assembléia após a entrada em vigor da Carta, a proposta para convocação dessa conferência deveria ser colocada na agenda da referida reunião.

E assim ficou assentada a maneira de revêr a Carta das Nações Unidas.

Iniciativa que devo especialmente mencionar, entre as vinte emendas apresentadas pela Delegação do Brasil, é a relativa ao

princípio de não intervenção nos negócios internos e externos de qualquer país, já consagrado nas Convenções de Montevidéu[11], no Protocolo de Buenos Aires[12] e na declaração de Lima[13]. Não se tratava propriamente de uma emenda, mas de uma sugestão entre os vários comentários às propostas de Dumbarton Oaks apresentados à consideração da Conferência. O delegado brasileiro que defendeu no comitê técnico competente teve a satisfação de ver adotado o princípio da não-intervenção em uma de suas emendas. Do mesmo modo, tivemos o prazer de ver incorporados ao texto da Carta os princípios que também sustentámos e que dizem respeito aos direitos humanos, à liberdade, inclusive de religião, e à igualdade de raças e de sexo.

Já prevista no plano de Dumbarton Oaks a criação da Côrte Internacional de Justiça, uma Comissão de Juristas das Nações Unidas elaborou em Washington, de 9 a 20 de abril, o projeto de Estatuto desse organismo judiciário. Entre elaborar um novo Estatuto tomando como base o Estatuto da Côrte Permanente de Haia ou adotar o texto deste com as necessárias modificações, foi seguido o segundo critério. O referido projeto encaminhado à Conferência de São Francisco, depois de sofrer várias emendas foi aí aprovado. A Côrte Internacional de Justiça ora criada será o principal órgão judiciário das Nações Unidas e funcionará de acôrdo com o seu Estatuto apenso à Carta da Organização como parte integrante desta.

11 "Convenção de Montevidéu sobre os Direitos e Deveres dos Estados", de 1933.

12 "Protocolo Adicional Relativo à Não Intervenção", de 1936.

13 "Declaração sobre Princípios de Solidariedade Americana" e "Declaração sobre Princípios Americanos", adotadas na Conferência de Lima, em 1938.

Coube igualmente à Conferência examinar as atividades da nova organização no campo da cooperação econômica e social e determinar os poderes, funções, composição e organização do Conselho Econômico e Social. A criação do Conselho constitue o reconhecimento amplo e definitivo da interdependência econômica das Nações. O novo organismo consolidou sua posição em face das entidades especializadas como a Repartição Internacional do Trabalho[14] e outras e tornou-se um órgão efetivo de cooperação no campo de suas atividades.

O Comitê Executivo, a que no início da Conferência se atribuia o papel de núcleo do futuro Conselho de Segurança, não teve, na realidade, a importância que se esperava, mas forneceu os membros componentes do Comitê Executivo da Comissão Preparatória, criada em virtude do Protocolo celebrado entre os Governos representados em São Francisco. Por êsse ato, à Comissão Preparatória foram atribuidos poderes para tomar as medidas provisórias para as primeiras sessões da Assembléia Geral do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela (Trusteeship), assim como para a organização do Secretariado e convocação da Corte de Justiça Internacional.

A Comissão organizou-se com um representante de cada Govêrno signatário da Carta e ficou assentado que as suas funções seriam desempenhadas, fora das sessões, por um Comitê Executivo composto de representantes dos Governos componentes do Comitê Executivo da Conferência, entre os quais figurou o Govêrno brasileiro.

14 "Repartição Internacional do Trabalho" é tradução de "International Labour Office", que desempenha a função de secretariado da Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada em 1919. Ao longo do "Relatório", as referências à Repartição e à OIT como um todo parecem ser usadas de modo intercambiável.

A Comissão realizou a sua primeira reunião no dia após ao do encerramento da Conferência e, tanto nela quanto no Comitê Executivo, foi representante do Brasil o Embaixador Cyro de Freitas Valle.

Apesar de não constar do programa da Conferência e não ser verdadeiramente da sua alçada, a situação do Govêrno do General Franco foi examinada em São Francisco, durante uma sessão plenária da Segunda Comissão que discutia as condições de participação dos Estados na nova Organização. Na declaração que leu, o antigo Embaixador do México em Moscou não mencionou o nome do General Franco, nem sequer aludiu à Espanha; mas, no discurso que proferiu em seguida, salientou que o seu país aceitava o texto aprovado, na suposição de que nenhum Govêrno do Eixo, nem os impostos por poder militar do Eixo, poderiam pleitear a participação na Organização.

Essa declaração provocou certo estupor no seio da Assembléia, principalmente quando o orador leu algumas mensagens do General Franco a Mussolini e Hitler; mas logrou o apôio da Colômbia, França, Austrália, Bélgica, Rússia Branca, Ucrânia, Uruguai e Estados Unidos da América e, quando apresentada à Comissão, foi aprovada por aclamação, tal o ambiente da Assembléia.

O Brasil não pôde deixar de seguir o movimento da maioria, sob pena de ficar isolado. Como disse acima, o assunto não deveria ser pròpriamente matéria de discussão para uma Conferência do gênero da de São Francisco. Lá fomos para elaborar uma Carta, cujo objetivo principal é o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais. Uma vez estabelecido o novo organismo, os seus orgãos terão competência para permitir ou vedar a

participação de qualquer Estado: seria êsse o momento oportuno para uma manifestação a respeito do Govêrno do General Franco. A meu ver, o assunto foi mal colocado em relação ao tempo.

São essas, Senhor Presidente, em linhas gerais, segundo as quais se desenvolveram os trabalhos da Conferência de São Francisco. O andamento do estudo das questões alí debatidas constam pormenorizadamente dos anexos relatórios parciais dos quatro Comitês chamados técnicos, em que se dividiu a Conferência, assim como dos Comitês Executivos, de Direção e de Coordenação.

Ao terminar a honrosa missão a mim confiada, espero a aprovação de Vossa Excelência para a maneira por que se houve a Delegação do Brasil no seu empenho e esforço de colaborar para a criação de um organismo internacional que, na esperança de todos, assegure, a um mundo melhor, a paz baseada no direito e na justiça.

Respeitosamente,

a) PEDRO LEÃO VELLOSO

COMITÊ DE DIREÇÃO

O Comitê de Direção, composto dos Presidentes de tôdas as Delegações, começou a funcionar em 26 de abril, realizando doze sessões.

A primeira questão suscitada foi a do idioma oficial da Conferência. O Senhor Edward Stettinius propôs que a única língua adotada fôsse a inglesa, para facilitar e apressar os trabalhos. A Delegação francesa pediu a inclusão do francês, como idioma comum à maioria dos representantes. Apoiando a tese francesa, o Delegado russo sugeriu que os trabalhos fôssem feitos em duas línguas – inglês e francês – e que se adotassem cinco idiomas oficiais – inglês, francês, russo, chinês e espanhol. Aceita essa proposta, o Embaixador Pedro Leão Velloso lembrou que, já que várias outras línguas eram admitidas, não via por que razão o português não o seria também, replicando o Senhor Stettinius que, a pesar da sua boa vontade, não o aconselharia, para não alongar os trabalhos.

Propõe o Senhor Anthony Eden que as sessões plenárias fôssem presididas, alternadamente, pelos Presidentes das Delegações das potências patrocinadoras, e os Comitês de Direção e Executivo pelo Senhor Stettinius, por representação dos outros três. Opôz se a isso o Senhor Molotov, que insistiu pela presidência quádrupla e cumulativa, baseado no princípio da igualdade absoluta, e sugeriu que se desse a vice-presidência a outro país. O Senhor Ezequiel Padilla[15] propôs um único Presidente, que seria o Senhor Stettinius, para seguir a tradição diplomática, e três vice-presidentes. O Senhor Molotov, mantendo o seu ponto de vista, declarou que quatro países haviam promovido a união, portanto quatro deveriam ser os Presidentes. Após longos debates, o Senhor

15 Ezequiel Padilla (1890-1971), político mexicano, era Secretário de Negócios Estrangeiros e chefiou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

Molotov declarou aceitar os três pontos da proposta britânica, a saber:

a. quatro Presidentes;
b. alternação por ordem alfabética dos respectivos países;
c. presidência do Senhor Stettinius nas reuniões dos Presidentes das quatro Delegações.

Era de parecer, porém, que a presidência dos Comitês de Direção e Executivo coubesse aos quatro, que delegariam poderes ao Senhor Stettinius. Todavia, depois de vários debates, o Senhor Molotov cedeu sôbre êste último ponto, e a proposta britânica prevaleceu.

Foram nomeados para o Comitê Executivo os seguintes países: Austrália, Brasil, Canadá, Chile, China, Tchecoslováquia, França, Iran, México, Países Baixos, União Soviética, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América e Iugoslávia.

O Comitê de Credenciais ficou assim composto: Luxemburgo, Equador, Nicarágua, Arábia, Síria e Iugoslávia.

Foi examinada a decisão da Conferência da Criméia de se convidarem a Ucrânia e a Rússia Branca a participar da Organização de Segurança Internacional como membros iniciais. Depois de alguns debates sobre competência, foi aceita a proposta soviética, havendo o Delegado brasileiro manifestado a sua aprovação de modo especial.

O Delegado da Tchecoslováquia lamentou a ausência da Polônia, sendo apoiado pelo Delegado da Bolívia, que sugeriu uma moção no sentido de ser o Govêrno polonês convidado a comparecer. A proposta boliviana foi apoiada pelo Senhor Molotov, o que provocou a discussão sôbre qual o Govêrno que representava realmente o povo polonês: o de Londres ou o de Lublin.

Depois de ter ficado esclarecido que sómente as potências patrocinadoras podiam julgar da conveniência de se convidar um govêrno qualquer a comparecer à Conferência, o Delegado dos Estados Unidos declarou que não podia aceitar tal proposta até que se formasse um novo govêrno polonês, em conformidade com as decisões da Criméia. O Delegado boliviano retirou então a proposta, mas o Senhor Molotov insistiu em apresentá-la.

O Senhor Spatt[16], da Bélgica, pediu atenção para o perigo a que esta exposta a Conferência e redigiu uma noção apenas de simpatia à Polônia, a qual foi aceita por todos.

Apoiado pela Iugoslávia, o Delegado russo patrocinou a causa da representação eventual dos Sindicatos Mundiais[17] como conselheiros ou observadores na Conferência. Houve debates acalorados, depois dos quais, percebendo que não tinha probabilidade de ganhar a questão, o Senhor Molotov retirou a proposta.

Em relação à participação da Argentina na Conferência, o Senhor Molotov pediu o adiamento da discussão afim de poder ser melhor apreciada. O Senhor Padilla alegou a contribuição argentina à causa democrática e ao panamericanismo durante mais de meio século. Falaram os Delegados do Perú e do Brasil, êste invocando o princípio da universalidade da Organização, que não se poderia atingir se fosse excluído um pais do peso da Argentina.

O Senhor Fernandez y Fernandez[18], presidente da Delgação do Chile, declarando falar em nome dos países americanos, disse garantir a sinceridade dos sentimentos democráticos da Argentina,

16 Possivelmente, Paul-Henri Spaak (1899-1972), chefe da delegação belga, que viria a ser presidente, em 1946, da primeira sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

17 Ver nota sobre "World Trade Union Federation" na seção sobre o 3º Comitê da 2ª Comissão.

18 Joaquin Fernandez y Fernandez (1891-1979), diplomata e político chileno, Ministro das Relações Exteriores, chefiava a delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

ao que o Senhor Molotov retrucou que uma simples leitura de jornais demonstraria o contrário, pois que, naquele mesmo dia, haviam sido proibidas, no referido país, quaisquer demonstrações públicas a propósito das vitórias aliadas.

Tendo sido derrotada a proposta de adiamento, foi posta em votação a noção do Equador no sentido de se permitir à Argentina participar da Conferência, e aceita por 29 votos contra 4.

Quanto à representação de organizações não governamentais na Conferência, decidira-se que se convidariam a Liga das Nações, a Repartição Internacional do Trabalho, a NRRA, a Côrte Permanente de Justiça e o Comitê de Alimentação e Agricultura. Afim de esclarecer se outras entidades deveriam também comparecer, como queria alguns países, submeteu-se o assunto a votação, ficando resolvido que se convidassem apenas as cinco organizações referidas.

Reuniu-se ainda o Comitê de Direção para tomar conhecimento dos assuntos que lhe haviam sido encaminhados pelo Comitê Executivo, e que se referiam:

1) processo de voto do Conselho de Segurança para a nomeação do Secretário Geral;
2) nomeação dos Secretários Gerais adjuntos;
3) expulsão de membros da Organização;
4) apresentação à Assembléia dos Relatórios elaborados pelo Conselho de Segurança.

Por proposta do Delegado russo, aceita por aclamação, decidiu-se que a Comissão Preparatória se reuniria pela primeira vez em Londres.

O Delegado belga propôs que, em vez de quatorze membros – que formavam o Comitê Executivo, a Comissão Preparatória se compusesse de dezoito membros, isto é, aqueles, mais os

Presidentes das quatro Comissões de Conferência, pretendendo a Bélgica obter um dos lugares.

O Delegado do Iraque sugeriu que todos os membros da Comissão Preparatória fossem eleitos pelo Comitê de Direção. Falaram a seguir os Delegados da Grécia, Salvador, Honduras, cada qual sugerindo um critério favorável à participação do seu país na nova Comissão.

Depois de vários debates, foram postas em votação as moções da Bélgica e do Iraque e ambas derrotadas. O mesmo sucedeu à moção da Colômbia, segundo a qual a Comissão teria poderes para revogar qualquer decisão tomada pelo Comitê Executivo da mesma Comissão.

Foi aprovada por unanimidade a proposta para que se convidasse o Govêrno polonês de Lublin, já reorganizado, a assinar a Carta que seria firmada a 26 de junho.

Apresentado ao Comitê de Direção um projeto de texto revisto do Preâmbulo, o Presidente da Delegação do Chile fez ver que nesse documento fôra omitida a menção ao "respeito às obrigações decorrentes dos tratados e outras fontes de Direito Internacional." Manifestaram-se também contra a alteração os Senhores Gallagher[19] e Gromiko[20], respectivamente do Perú e da União Soviética.

O Marechal Smuts[21] declarou então que, a seu ver, o "respeito à lei e à palavra empenhada", como figurava no novo texto, era bem

19 Manuel Gallagher Canaval (1885-1953), político peruano, era Ministro das Relações Exteriores e chefe da delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

20 Andrei Gromiko (1909-1989), político soviético, era segundo de sua delegação em São Francisco. De 1946 a 1952, foi Representante Permanente da URSS nas Nações Unidas, ocasião em que ganhou notoriedade pelo uso do veto no Conselho de Segurança e ficou conhecido como "Mr. Nyet".

21 Jan Smuts (1870-1950), militar e político sul-africano, na qualidade de Primeiro-Ministro, foi chefe da delegação de seu país à Conferência. Fora delegado também em Versalhes, em 1919, e a ele se atribui a invenção do sistema de mandatos da Liga das Nações.

mais amplo e abrangia o respeito a qualquer ato internacional. Entretanto, o Preâmbulo poderia ser enviado ao Comitê de Coordenação, afim de ser restabelecido o texto primitivo.

Depois das explicações dadas sôbre o caso pelo Secretário Geral e pelo Relator, os Delegados concordaram em passar ao Comitê de Coordenação o antigo texto, para que se lhe fizesse pequenas correções de redação.

Finalmente, houve moções de congratulações ao Presidente, Secretário e Relator do Comitê, aos quatro Presidentes da Conferência, e ao senhor Evatt[22], como defensor dos países médios e pequenos.

22 Herbert "Doc" Evatt (1894-1965), político australiano, Ministro das Relações Exteriores, chefiou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco, onde ficou conhecido por sua defesa das pequenas e médias potências e sua oposição ao veto.

COMITÊ EXECUTIVO

O Comitê Executivo começou a funcionar em 30 de abril, realizando dez sessões.

Uma das primeiras questões suscitadas foi a do convite à Ucrânia e à Rússia Branca a participar dos trabalhos da Conferência, conforme solicitação do Delegado da Austrália. O Senhor Ezequiel Padilla manifestou-se de acordo, desde que se convidasse também a Argentina, cujos sentimentos democráticos declarou assegurar. Apesar das objeções do Senhor Molotov, o Senhor Padilla insistiu numa moção para que a questão Argentina fosse examinada. O Delegado russo declarou votar contra e pediu que, como no caso da Polônia, o assunto fosse levado ao exame das potências patrocinadoras. Finalmente, por proposta do Senhor Padilla, aceita por todos, o assunto passou ao Comitê de Direção. Decidiu-se também recomendar ao Comitê de Direção a admissão das duas Repúblicas Soviéticas.

Em relação à nacionalidade dos representantes das organizações intergovernamentais, lembrou o Senhor Molotov a necessidade de distinguir entre os representantes nacionais das Nações Unidas e os que possuíssem outra nacionalidade, respondendo o Senhor Eden que os mesmo haviam sido convidados, não em virtude da sua nacionalidade, mas pela sua situação especial. A questão foi levada ao Comitê de Direção.

A Delegação da Noruega sugerira ao Secretário de Estado norte-americano a necessidade de se convidar a Dinamarca a participar da Conferência, considerando que aquele país, por sua situação geográfica e militar, esta decorrente do seu espírito pacifista, se vira obrigado a suportar o domínio nazista, sem contudo o aceitar, porquanto não permitira o aparecimento de nenhum

govêrno colaboracionista. Lord Halifax[23] elogiou o procedimento da Dinamarca, apoiou a moção e propôs que se fizesse o convite. Mostraram-se também favoráveis os representantes dos Países Baixos e da França.

Submetida a votação, a moção foi aprovada por unanimidade. O Senhor Stettinius declarou então que, sendo aquela data – 5 de junho – a da celebração da Constituição dinamarquesa, estimaria fazer uma consulta, por intermédio do Secretário Geral, a todos os representantes dos Governos não presentes ao Comitê Executivo, sôbre o convite à Dinamarca, independente de reunião do Comitê de Direção. Essa sugestão foi aceita por todos.

Tratou-se ainda da nomeação do Secretário Geral pela Assembléia, mediante voto de sete dos membros do Conselho de Segurança, e da conveniência de conter a Carta um dispositivo sôbre a criação de Secretários Gerais Adjuntos, que não figurava no texto de Dumbarton Oaks, mas constava de uma emenda conjunta das potências patrocinadoras. Estudou-se também se conviria que figurasse na Carta um dispositivo sôbre expulsão dos membros.

Fôra adotada, pelo 3º Comitê da 3ª Comissão, uma emenda da Nova Zelândia que, pelo menos em princípio, estava em desacordo com os dispositivos do § 8, Seção **B**, Capítulo V, do plano de Dumbarton Oaks, aprovados pelo 2º Comitê da 2ª Comissão. Em resumo, as letras **a** e **b** do § 8 conferiam à Assembléia Geral o direito de **aprovar** ou **desaprovar** os relatórios do Conselho de Segurança.

O Senhor Wellington Koo[24] manifestou-se contra a subordinação do Conselho à Assembléia Geral, quando àquele

23 Edward Frederick Lindley Wood, Lord Halifax (1881-1959), político britânico, Embaixador em Washington, substituiu Anthony Eden durante suas ausências, como chefe interino de delegação de seu país à Conferência de São Francisco. Coube a Lord Halifax presidir a sessão plenária da Conferência que, em 25/6/1945, adotou a Carta das Nações Unidas.

24 Wellington Koo (1888-1985), político e diplomata chinês, era Embaixador no Reino Unido e segundo de sua delegação em São Francisco.

cabiam as responsabilidades das medidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Depois de vários debates, ficou decidido por unanimidade que o assunto fosse encaminhado ao 2º Comitê da 2ª Comissão, com o pedido de se consultar o 1º e, se preciso o 3º Comitê da 3ª Comissão. A redação resultante seria então apresentada ao Comitê de Coordenação.

Examinaram-se ainda as decisões do 2º Comitê da 2ª Comissão, relativas à adoção de uma disposição, a ser incluída na Carta, pela qual ficava a Assembléia Geral autorizada a examinar qualquer questão do domínio das relações internacionais, bem como fazer recomendações a respeito.

O Embaixador Gromiko explicou que a nova fórmula, diferente da do plano original de Dumbarton Oaks, tal como aprovara o 2º Comitê da 3ª Comissão, era prejudicial aos interêsses da União Soviética. Em vez de ter poderes para discutir qualquer questão relativa à manutenção da paz e da segurança internacionais, a Assembléia poderia fazê-lo em qualquer assunto "dentro da esfera das relações internacionais". Explicou que no referido Comitê propusera delimitar êsses poderes, acrescentando ao final do parágrafo 1º o seguinte: "Que atinja a manutenção da paz e da segurança internacionais". Por isso, trouxera o assunto ao Comitê Executivo. Parecia-lhe que a fórmula atual era desfavorável à Organização e aos seus membros por implicar em concessão de poderes que autorizavam a discussão de medidas pertencentes à lei nacional de cada Estado, como, por exemplo, os problemas de imigração e as leis alfandegárias.

O Senhor Evatt defendeu a nova redação do parágrafo 1º da Seção **B** do Capítulo V e citou a emenda ao parágrafo 7 do Capítulo II, apresentada pelas potências patrocinadoras e já adotada, segundo a qual "nada na Carta autorizará a Organização a intervir em assuntos que sejam essencialmente da jurisdição doméstica

de cada Estado, sem, contudo, prejudicar a aplicação do disposto na Seção **B** do Capítulo VIII", isto é, a intervenção do Conselho de Segurança nos casos de ameaças à paz ou atos de agressão.

Como houvesse divergência sôbre êsse ponto, constituiu-se um Sub-Comitê do Executivo, afim de se encontrar uma solução conciliatória. O Sub-Comitê reuniu-se três vezes, mas não chegou a um resultado definitivo. O Senhor Gromyko insistiu no seu ponto de vista, declarando que o novo texto omitia o fim principal da Organização, que é a manutenção da paz e da segurança internacionais. A seu ver, o parágrafo 1º deveria declarar que "a Assembléia terá o direito de discutir qualquer questão relativa à manutenção da paz e da segurança, assim como as questões relativas à cooperação econômica, social e intelectual entre as Nações".

Lord Halifax sugeriu então que o Comitê Executivo recomendasse ao de Direção passar o assunto ao 2º Comitê técnico da 2ª Comissão, no que foi apoiado pelo Delegado da China.

Na última sessão do Comitê Executivo, o Secretário de Estado explicou que fôra adotado o critério geográfico para a escolha dos oradores na sessão de encerramento da Conferência. Havia sido apresentada uma proposta segundo a qual um só Delegado falaria pelos demais, porém, por ser demasiadamente restrita, tinha sido abandonada.

O Senhor Evatt sugeriu que se adotasse o critério político na escolha dos oradores, permitindo-se que falassem os Delegados dos países que mais ativamente haviam participado na guerra, evidentemente visando a Austrália. Entretanto, declarou, nenhuma objeção apresentaria à sugestão apreço.

O Senhor Stettinius disse reconhecer o enorme esfôrço da Austrália, mas julgava perigoso o critério alvitrado. Em seguida, foi aprovada a primeira proposta.

COMITÊ DE COORDENAÇÃO

O Comitê de Coordenação se compunha dos seguintes países: China, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, União Soviética, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, França, Iran, Iugoslávia, México, Países Baixos e Tchecoslováquia.

O trabalho do Comitê de Coordenação foi muito pesado, tendo-se celebrado quarenta e uma sessões, algumas das quais até alta madrugada. Sua tarefa foi muito mais importante do que se poderia antecipar, pela circunstância de haverem trabalhado sem se concertarem os doze comitês técnicos em que se decompunham as quatro comissões principais. Assim, ao Comitê de Coordenação coube a função de amalgamar em um único os doze textos que lhe chegaram às mãos, saneando a Carta de repetições e dando-lhe certa unidade.

Tal trabalho encontrava dificuldades no fato de se obstinarem os presidentes e relatores dos Comitês técnicos, em defender a redação original, dificilmente curvando-as à lógica das razões que o Comitê de Coordenação lhes apresentava. Mas os membros do Comitê conseguiram vencer quasi todas as resistências e a Carta das Nações Unidas, no seu texto definitivo, é muito mais perfeita do que quando entrou para o crivo da Coordenação.

1ª COMISSÃO – 1º COMITÊ

Disposições Gerais
Preâmbulo, Propósitos e Princípios

O Comitê encontrou logo de início uma grande dificuldade: a de discriminar, fôsse no próprio texto de Dumbarton Oaks, fôsse na farta dose de emendas aos seus dois primeiros Capítulos, o que era ou não era matéria das rubricas acima escritas. Era tão íntima a relação entre os textos que, mais de uma vez, por conveniência de redação e de ordem, o Comitê pôde alterar certas frases e mudá-las de Capítulo, sem prejuízo do sentido geral de qualquer deles.

Não havia Preâmbulo no plano de Dumbarton Oaks. O que aparece agora no corpo da Carta e, com ligeiras modificações de forma, calcado sôbre o projeto que o Marechal de Campo Smuts apresentou à Conferência e defendeu, pessoalmente, na sessão inicial do 1º Comitê.

Êste considerou que, traçada segundo o plano de Dumbarton Oaks, a Carta das Nações Unidas se ressentiria da falta de uma introdução de conteúdo espiritual, de algo que falasse mais ao sentimento que à razão, e que transcendesse do tom formalístico dos tratados para acenar às esperanças dos homens. Todos reconheceram que o texto oferecido pelo Marechal Smuts vinha preencher essa lacuna, pelo que o Comitê o tomou como base para a redação do proêmio à Carta.

Quanto aos Propósitos e Princípios, muito se discutiu se êstes deveriam anteceder àqueles. Ambos são, na verdade, a expressão de normas de conduta para observância comum dos Estados. Eram tantas as ementas aos dois Capítulos, que as grandes potências tomaram o partido de consolidá-las, tanto quanto possível, num texto que apresentaram, em seu nome coletivo, à consideração da

Conferência. Foi, em verdade, sôbre êsse texto que se trabalhou no 1º Comitê.

Foi a seguinte a sorte reservada às emendas que a Delegação do Brasil apresentou sôbre a matéria dos dois Capítulos.

Quanto à proscrição da guerra como instrumento de política nacional, considerou-se que êsse é, por assim dizer, o propósito primacial da Organização. Sem embargo, o Comitê se esforçou por conservar o espírito da emenda brasileira, nas palavras que aditou ao Preâmbulo, vasadas no estilo bíblico do Marechal Smuts.

A emenda relativa à codificação do Direito Internacional, que a Delegação incluíra a princípio entre os Propósitos, foi, afinal, com outra ementa similar da China, já aceita pelas grandes potências, discutida e aceita por outro Comitê. A codificação do direito ficará sendo uma das atribuições da Assembléia.

No concernente à emenda ao parágrafo 4, dos Princípios, o Delegado brasileiro, Ministro Antonio Camillo de Oliveira, observou ao Comitê que o texto de Dumbarton Oaks era ambíguo e deixava a porta aberta à ação unilateral dos Membros da Organização. O que se queria de certo dizer e o que se deveria dizer, de acôrdo com a emenda brasileira, é que nenhum Estado Membro poderia usar de fôrça ou de ameaça de fôrça, senão de acôrdo com os métodos e decisões da Organização. A matéria foi estudada por um Sub-Comitê que acrescentou ao texto a locução – "contra a integridade territorial e a independência política de qualquer Membro ou Estado".

O Delegado brasileiro fez novo reparo ao adendo e acrescentou que êste não evitava o inconveniente que nossa emenda tinha em mira prevenir. O ponto de vista brasileiro era apoiado pela Delegação da Noruega, que apresentara emenda no mesmo sentido.

As idéias das demais emendas, consagrando o princípio da não intervenção, do respeito aos tratados e do seu escrupuloso respeito

e cumprimento, encontram-se expressas no último parágrafo dos Princípios e no Preâmbulo.

Quanto à jurisdição da Organização e à jurisdição doméstica dos Estados, o Govêrno brasileiro, em Memorandum de 4 de novembro de 1944, sugerira uma emenda o parágrafo 7, Seção **A**, Capítulo VIII do texto de Dumbarton Oaks. Ao emendarem, mais tarde, todo o texto dos Princípios, as quatro potências – Estados Unidos, Grã-Bretanha, União Soviética e China – transferiram para o respectivo capítulo a matéria do referido parágrafo 7, que desaparecia da Seção **A** do Capítulo VIII.

Dessa forma o assunto, originariamente da alçada do Comitê 3/3, passou para o Comitê 1/1. No curso dos seus trabalhos, êste deu o nº 7 à segunda alínea do parágrafo 6 dos Princípios e o nº 8 ao novo das quatro potências.

O assunto foi discutido quando o Delegado do Brasil se via chamado a atender aos trabalhos de outro Comitê, convocado para o mesmo dia e hora. Não pôde êle assim, a seu pesar, defender a emenda brasileira sôbre êsse particular. De qualquer maneira, caberia a esta a mesma sorte, com duas outras similares – a grega e a peruana – ambas preteridas também, em favor da emenda das quatro potências.

O novo parágrafo 8 dos Princípios é uma consequência da grande latitude de atribuições de que é dotada a Organização. Quer no plano político, quer no econômico ou social, sua esfera de atividades é consideravelmente mais extensa que a da Liga das Nações. Fazia-se, pois, mister definir o limite de sua jurisdição e impedir que esta se estendesse para além do compatível com a soberania interna dos Estados e invadisse o domínio de sua competência privativa.

Daí a norma do parágrafo 8, que reza:

> *Nada do que se contém nesta Carta autoriza a Organização a intervir em questões atinentes essencialmente à jurisdição doméstica de qualquer Estado, nem obriga os seus Membros a submeter tais questões a soluções de acôrdo com a Carta.*

Como se vê, tendo em vista salvaguardar o princípio do respeito à soberania interna dos Estados, esta regra exclue a intervenção do Conselho de Segurança nos assuntos de competência doméstica, mesmo quando se trata da aplicação dos meios de solução pacífica, previstos na Seção **A** do Capítulo VIII.

Pelo texto de Dumbarton Oaks, o critério para a qualificação daquelas questões era o do Direito Internacional. Na emenda das quatro potências, a locução "pelo Direito Internacional" desaparece. Defendendo a amputação, o Delegado americano Dulles[25] alegou que o Direito Internacional está sujeito a mudanças contínuas, concluindo que não seria avisado tomá-lo como pauta em tais casos. No mundo atual, quando tôda a vida interna dos Estados se-acha profundamente afetada pelas condições externas, disse êle, não seria coisa fácil precisar-se se tal ou qual situação é ou não da competência doméstica de um Estado.

O curioso é que, reduzindo dessarte o conceito do que as entende por questões de caráter doméstico e limitando às que o sejam **essencialmente** (e não mais às que o sejam **exclusivamente**, como no texto de Dumbarton Oaks) a aplicação da regra do parágrafo 8, a emenda das quatro potências não faz senão agravar as dificuldades do que falou o Senhor Dulles.

Ainda que as reconhecendo, o Delegado americano objetou às propostas que tinham em vista deferir a apreciação do caráter de tais questões à Côrte Internacional de Justiça. Seu argumento era que a Côrte carece de jurisdição obrigatória.

25 John Foster Dulles (1888-1959), advogado e político estadunidense, integrou a delegação de seu país em São Francisco. Viria a ser Secretário de Estado na gestão do Presidente D. D. Eisenhower.

Debalde, a Delegação da Noruega alegou que, de acôrdo com a emenda das quatro potências, o Conselho ficaria impedido de promover a solução pacífica dos litígios, quando êstes se originaram de questões de caráter doméstico. Tratava-se evidentemente de um retrocesso do que se permitia à Liga das Nações. A seu vêr, dizer-se que o Conselho não pode, em caso algum, intervir em questões de competência interna dos Estados, mesmo quando emprega meios de solução pacífica de conflitos, equivaleria a dizer que o Conselho deve preservar e restaurar a paz, contanto que seja de acôrdo com as condições das partes. Em verdade, a emenda importava grave limitação à eficiência do Conselho como órgão de conciliação e investigação. A êsse propósito, o Delegado da Noruega lembrou o caso da guerra civil espanhola, quando o Conselho da Liga foi chamado a investigar sôbre o episódio da intervenção ítalo-germânica nos assuntos internos da Espanha. No regime de qualquer das emendas propostas, tal procedimento houvera sido impossível.

A isso se objetou que as grandes potências encontrarão no seu direito do veto a proteção contra a intromissão das Nações Unidas nos assuntos de sua competência doméstica. Quanto aos pequenos países, é evidente que, quando ameaçados de agressão, êles terão talvez interêsse em não invocar a exceção de incompetência contra o Conselho, impedindo, destarte, a ação dêste e a aplicação das medidas tendentes à solução pacífica do conflito.

As objeções da Noruega se aplicavam também, como se vê, à emenda australiana à segunda alínea do parágrafo 8, que era dêste teôr no texto das quatro potências:

> *Êste princípio não prejudica, porém, a aplicação do Capítulo VIII, Seção* **B**.

No regime da Seção **B** do Capítulo VIII, verificado o caso de ameaça ou de ato de agressão, por questão atinente a assunto de

competência doméstica, o Conselho poderá ou fazer recomendações ou recorrer à fôrça para restabelecer a paz.

A Delegação da Austrália entendia que o procedimento das recomendações equivale, em última análise, à ação do Conselho no regime da Seção **A**. E nesse caso, a exceção, que a segunda alínea pretende estabelecer, acabaria por suprimir a regra da primeira alínea, uma vez que anularia a liberdade de ação que esta reconhece em favor de cada Estado, em assuntos de jurisdição interna.

A insinuação, feita pelo Delegado da França, de que a fórmula proposta pelas quatro potências tinha em vista habilitar o Conselho a prover à proteção das minorias, o Delegado da Austrália retrucava que melhor houvera sido dar-se caráter internacional ao assunto da proteção das minorias, ou torná-lo objeto de uma Convenção. O que, em todo o caso, a Austrália não poderia aceitar, sob tal fundamento, era a anulação de uma regra que ela considerava essencial.

Que se tirasse, pois, ao Conselho a faculdade de fazer recomendações em questões atinentes à jurisdição interna dos Estados, e a Delegação australiana estaria pronta a concordar com a exceção constante da segunda alínea do parágrafo 8.

Em bôa lógica tal exceção pecaria por supérflua, uma vez que só prevê a aplicação das medidas coercitivas da Organização. Não se pode dizer, com efeito, que haja intervenção do Conselho em questões de competência doméstica dos Estados quando se trata de reprimir ou prevenir a agressão. Contudo, já que se consignava a regra, a Delegação da Austrália não faria objeção a que se consignasse também exceção, uma vez modificada pela emenda que propunha.

Pôsto em votação, com tal emenda, o texto das quatro potências foi aprovado, afinal, por 33 votos contra 4, ficando a segunda alínea redigida, em definitiva, nestes têrmos:

Êste princípio não prejudica, porém a aplicação de medidas coercitivas na forma do Capítulo VIII, Seção B.

Muito se discutiu em tôrno da palavra "exclusivamente" que figurava no texto de Dumbarton Oaks e foi substituída pela palavra "essencialmente" na emenda das quatro potências. O Delegado belga preferia o texto de Dumbarton Oaks. Embora reconhecendo qual no campo da jurisdição doméstica, já pouco lhe pertencia **exclusivamente**, êle não via porque se devesse ainda ignorar êsse pouco.

A isso foi respondido que o conceito das questões de competência **exclusivamente** doméstica se reduzia de dia para dia. Exemplo disso era a questão da desocupação, hoje objeto de acôrdo internacional. Se tal assunto era da competência interna dos Estados, já não era **exclusivamente**, conquanto o fôsse **essencialmente**. A redação da emenda das quatro potências parecia assim mais de acôrdo com as condições atuais das relações entre os Estados.

Quanto à interpretação das questões atinentes à jurisdição doméstica, de que falavam as emendas brasileira, grega e peruana, foi esclarecido que, se não se consignava na Carta o direito de recurso das partes à Corte Internacional de Justiça como órgão interpretativo, nem por isso ficaria a Organização impedida de solicitar à Côrte seu parecer consultivo em cada caso ocorrente.

1ª COMISSÃO – 2º COMITÊ

Disposições gerais
Participação, emendas e secretariado

Ao 2º Comitê da 1ª Comissão foram distribuídos assuntos que, embora parecessem mais de forma que de substância, acarretavam problemas nem sempre fáceis de resolver.

O Comitê abrangia os seguintes aspectos da Organização Mundial: Membros da Organização (inclusive a entrada, a permanência, a retirada voluntária ou não); Órgãos; Secretariado; Emendas e Revisão da Carta.

A presidência do Comitê coube à Costa Rica, segundo o critério adotado pela conferência de distribuir as presidências entre os países pequenos. O cargo de Presidente foi ocupado sucessivamente por dois costarriquenhos, o Senhor Nobilla de Lara[26], Ministro da Fazenda de sua pátria, e o Senhor Rafael Oreamuno[27], vinculado à política interamericana pelo importante cargo que ocupa junto ao Diretor dos Negócios Interamericanos.

Os representantes das grandes potências seguiam as linhas gerais dos países a que pertenciam. Os ingleses mostravam-se por vezes desejosos de solucionar os problemas mais difíceis em colaboração com todos, sendo acompanhados pelos franceses. Os outros representantes das grandes potências foram bastante irredutíveis na defesa das suas prerrogativas.

As repúblicas latino-americanas tinham comparecido, inicialmente, com a doutrina da universalidade, pensando, ao

26 Alvaro Bonilla Lara (1903-1988), advogado e político costarriquenho, integrou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

27 José Rafael Oreamuno (1891-1972), diplomata costarriquenho, integrou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

que parece, que talvez já tivesse chegado o momento de criar uma entidade internacional de natureza federativa e igualitária.

Os Domínios britânicos desejavam aperfeiçoar os aspectos jurídicos da Carta e conferir-lhe a flexibilidade necessária para eliminar progressivamente os defeitos iniciais.

Membros

A proposta inicial rezava muito simplesmente que seriam membros da Organização Internacional todos os Estados amantes da paz. Esta definição foi acerbamente criticada, embora represente, provavelmente, o único meio de dirimir os conflitos de opinião. Permitia a seleção de novos membros segundo um critério casuístico correspondente às diferenças naturais. Algumas Delegações se batiam pelo critério universal, enquanto outras procuravam meios de impedir a entrada de determinados países. Alguns queriam afastar os povos neutros, outros desejavam evitar a possibilidade da futura entrada dos agressores da Segunda Guerra Mundial. O resultado final dos debates acha-se incorporado à Carta. Os membros fundadores serão os que compareceram à Conferência, assinaram a Carta e a ratificaram. Os outros Estados poderão ser admitidos a critério da Assembléia, não bastando que esta os julgue aptos a desempenhar os compromissos aos que assumirem, mas devendo os mesmo comprometer-se a aceitar as obrigações previstas no texto.

É de temer que esse critério elimine países cuja neutralidade é tradicional e benevolente, como a Suíça, sem impedir a entrada de potências capazes de preparar novas agressões à sombra da Carta e de repudiar mais tarde tais compromissos.

Uma vez resolvido que teriam de ser aceitas as obrigações, a Delegada do Brasil tentou incluir entre estas a aceitação dos

princípios norteadores. Em tese o Comitê concordou, mas não as consignou no texto.

Suspensão

A suspensão dos membros também ocasionou debate, porém, sem grandes proporções. No fim da discussão não houve grandes modificações, sendo porém o assunto transladado do capítulo do capítulo referente aos poderes da Assembléia para o referente aos membros da Organização.

Expulsão

A expulsão dos membros suscitou reações muito diversas no seio das diferentes Delegações. De modo geral, foram-lhe contrários os países, muitos deles latino-americanos, que tinham patrocinado a doutrina da universalidade. Também lhe eram avessos ao que acham ser sempre prejudicial às relações políticas qualquer forma de extremar as suscetibilidades dos povos e indivíduos. Alguns dos Delegados, inclusive a representante do Brasil, consideravam suficiente a suspensão prolongada. Pensavam também que só deveria haver direito de expulsão se estivesse claramente especificado o direito de retirada. Havia ainda o inconveniente de que as campanhas de imprensa e de exaltação da opinião pública contra determinados países resultassem em expulsões precipitadas. Não foi possível estabelecer ao pensamento da maioria dos Delegados a ilação entre a retirada espontânea e a expulsão. O Comitê resolveu inscrever na Carta o direito de expulsão por violação constante dos princípios da Organização.

Retirada

A expulsão parecia injusta a muitos países, porque as grandes potências poderiam subtrair-se à mesma, vetando a iniciativa. Não obstante, algumas foram contrárias à retirada voluntária.

O Memorandum inicial do Itamaraty filiava-se à doutrina teoricamente justa da universalidade da Organização. Atendendo, porém, ao fato de persistir manifesta desigualdade de direitos entre os Estados signatários e à natureza mista do documento, baseando em parte na vitória, em parte no desejo de formar uma sociedade internacional, pareceu à Delegada do Brasil insustentável a doutrina da universalidade. Assim ponderou ao Presidente da Delegação brasileira, de quem obteve autorização para prosseguir ao rumo que lhe parecia mais acertado.

Os Estados Unidos da América e a Rússia estavam bastante desejosos de se reservarem o direito de retirada, caso a evolução subsequente da Organização não correspondesse às diretrizes mestras da sua política internacional. Na face do direito de expulsão, de suspensão e, principalmente, da dificuldade de revisão e de modificação da escolha de países destinados a serem elevados ao rol de potências mundiais, pareceu à Delegada do Brasil que os interêsses brasileiros coincidiam com os das duas potências supracitadas.

A Rússia desejava o direito de retirada expresso textualmente. Os Estados Unidos tinham declarado no início dos debates do comitê que interpretariam a ausência do dispositivo expresso como dando direito de saída. Concordando com um e outro, a Delegada do Brasil votou pelo direito textual de retirada, conformando-se porém com a autorização tácita.

Os países europeus votaram quasi todos contra a autorização textual. Ficou então resolvido consignar em ata a interpretação de que a retirada era permissível.

Órgãos

Houve duas modificações neste capítulo. A primeira foi muito simples, consistindo na inclusão do Conselho Econômico e Social

entre os órgãos principais. A outra é de grande interesse para a mulher.

Participação Feminina na Organização Mundial

O Pacto da Liga das Nações consignava o direito de homens e mulheres ocuparem postos remunerados em igualdade de condições. O Estatuto da Repartiação Internacional do Trabalho exige a presença de consultoras femininas ao serem estudados assuntos de interêsse da mulher.

Tratando-se de um instrumento novo, elaborado um quarto de século mais tarde, achou a Delegada do Brasil que deveriam as mulheres conseguir algo mais. Assim, tomou a iniciativa de congregar as outras Delegadas e Assessoras presentes à Conferência, em redor de um programa que visava a consignação expressa do direito de ocupar a mulher quaisquer cargos na Organização, inclusive os eletivos, e a consagração pela Carta do princípio da igualdade dos seres humanos, sem distinção de sexos. Êsse programa havia sido aprovado no Brasil pela Mesa Redonda do Itamaraty, convocada pela Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, sob o patrocínio do Ministro interino das Relações Exteriores.

A Delegada do Brasil reuniu as Delegadas e as representantes das grandes associações femininas norte-americanas, propondo-lhes que juntas patrocinassem emendas várias. As primeiras, de natureza mais geral, consagrariam o princípio da igualdade de direitos sem distinção de sexos. Propôs ainda que se acrescentasse **sem distinção de credo ou de raça**, afim de tornar mais aceitável o princípio às Delegações oriundas de países que sofriam de semelhantes distinções. Propôs mais outra emenda que tornasse acessíveis a homens e mulheres, em igualdade de condições, a representação e participação em todos os órgãos. Como corolário, seria apresentada a emenda que restabelecesse os direitos existentes na Liga das Nações.

Foram convidadas todas as Delegadas, mas as dos Estados Unidos, Grã-Bretanha e China abstiveram-se de colaborar.

As emendas foram redigidas de comum acôrdo e figuram entre as emendas brasileiras sob os ns. 10-13.

A emenda referente ao direito de representação e participação levantou grandes discussões, divergindo profundamente as potências na maneira de recebê-la. As Delegações dos Estados Unidos e Grã-Bretanha combateram-na, mas, diante da pressão da opinião feminina norte-americana e mesmo inglesa, essa oposição cessou.

A Delegação da Rússia mostrou-se favorável, bem como a da França, que alegou que o General de Gaulle acabara de conceder o direito de voto às mulheres. Os países sul-americanos formaram todos ao lado da Delegada brasileira. Dos demais, somente o Delegado belga tentou combater a emenda. O Canadá introduziu uma modificação, por escrúpulo de parecer que se impunha aos países a obrigação de enviar Delegadas, sendo então usada a fórmula: "A Organização não fará distinção entre...".

A emenda passou por muitos trâmites, sendo restabelecido o texto original pelos juristas, remodificado pelo Comitê de Coordenação e restituído ao 2º Comitê da 1ª Comissão. A redação final, feita após consulta nominal a cada Delegado, foi menos feliz que a original. Trata-se do texto elaborado conjuntamente pelos representantes de Cuba e da Ucrânia, atendendo a todas as ponderações. Seja como fôr, representa o fruto de muito esfôrço por parte da Delegada brasileira, da uruguaia, de outras representantes latino-americanas e da australiana e de muito boa vontade da maioria das Delegações. O intuito da Delegada brasileira foi não só garantir o direito de participação à mulher, mas principalmente trazer a colaboração do sexo feminino à obra essencialmente construtora da manutenção da paz.

Revisão da Carta. Emendas

Do ponto de vista brasileiro, era êste o assunto capital do Comitê. A convocação da Conferência antes de terminarem as hostilidades num momento em que as chagas da guerra, os ódios e as desconfianças ainda estavam bem vivos, e as anomalias jurídicas da Carta em elaboração, clamava pela facilidade de revisão.

O Brasil colocou-se na vanguarda da batalha revisionista, tendo a sua Delegada envidado os maiores esforços nesse sentido.

Nossa proposta inicial dispunha que, de cinco em cinco anos a Carta fosse examinada, quer ao correr da reunião anual da Assembléia, quer preliminarmente à mesma, afim de serem refeitas as modificações que a experiência mostrasse serem necessárias.

As grandes repúblicas sul-americanas e os domínios britânicos compartilhavam essa doutrina de flexibilidade, bem como quasi todos os juristas.

O Canadá, por sua vez, pleiteava a revisão no fim de dez anos. A Austrália propusera uma modalidade de revisão que aplicava às emendas individuais o processo de 2/3 de votos e repetição do assunto em duas sessões consecutivas, que figura em muitas constituições nacionais.

A Grã-Bretanha e os Estados Unidos declararam que não eram, em princípio, avessos à flexibilidade, mas combateram a emenda brasileira e as dos Domínios que desejavam a revisão. Os países europeus pequenos, fieis à orientação geral de conseguirem um documento internacional que unisse as potências vitoriosas e as obrigasse a defender a paz, não queriam deixar margem a quaisquer modificações futuras. Opunham-se tenazmente à revisão total. Não obstante, a corrente revisionista conseguiu obter maioria no Sub-Comitê, para a revisão total e dentro de prazo determinado. Nessa altura, a Delegação do Brasil foi obrigada a fundir sua emenda

com a do Canadá, afim de não dividir os votos. Nessas condições, haveria revisão entre o 5º e o 10º anos.

Paralelamente com a revisão total, corria a proposta referente às emendas parciais. As potências concordaram em que fossem ajustes a critérios de maioria, mas os países pequenos queriam, dificultá-las, sujeitando-as aos 2/3.

Posteriormente, o México e a maioria das repúblicas da América Central filiaram-se à corrente anti-revisionista.

Depois de numerosos discursos em que os leaders sul-americanos, o Brasil principalmente, e os domínios britânicos se tinham manifestado contrariamente à permanência do veto e da imutabilidade, a Delegada do Brasil conseguiu organizar um forte movimento de opinião, sendo coordenados os votos favoráveis à revisão. Posto o assunto em votação, deixou de ser adotada a revisão total e ampla devido à ausência à sessão de duas repúblicas latino-americanas da corrente revisionista; esta só obteve 28 votos, quando necessitava de 30 para perfazer os 2/3 indispensáveis à vitória de qualquer emenda.

A Delegada do Brasil filiou-se então à proposta nova, emanada da África do Sul, no sentido de haver revisão total dentro de dez anos. Esta foi derrotada por um terço de voto, segundo cômputo do Presidente. Finalmente, as Delegações norte-americanas e britânicas fizeram, sem o apôio da Rússia, a proposta de que, se não houvesse reforma total nos primeiros dez anos, poderia ser convocada Conferência constituinte no undécimo, desde que a maioria da Assembléia e do Conselho de Segurança manifestassem o desejo de empreender a revisão. Não tendo conseguido obter o seu desideratum, a corrente revisionista foi obrigada a aceitar essa proposta. Todavia, a persistência do direito de veto anula o valor da proposta americano-britânica. Não é de se esperar que seja convocada conferência nos dez primeiros anos, pois não existe

nenhum mecanismo convocador, e os países europeus, receosos de verem modificada a proteção dos grandes, procurarão evitar a Conferência constituinte. Resta a possibilidade de que as potências não consigam manter a unanimidade e procurem espontaneamente modificar a Carta.

Secretariado

O novo organismo possui um Poder Legislativo – a Assembléia; um Poder Judiciário – a Côrte Internacional; quanto ao Poder Executivo, não há um Presidente eleito, temporário, escolhido em rodízio nos países membros.

A certa altura, as grandes potências procuraram ampliar o número de funcionários executivos aos quais seria delegado o Poder Executivo, nos intervalos das sessões. A Delegação do Brasil apoiou a medida, que achou perfeitamente razoável, visto terem sido criados vários conselhos e órgãos equivalentes a Ministérios internacionais. Pareceu a Delegação brasileira que, havendo um só Secretário, as grandes potências lutarão para obter que êle seja da sua confiança e escolha, ao passo que, se houver mais de um, cada qual poderá obter certa influência. Todavia, a maioria dos Delegados era de outra opinião, e a emenda foi derrubada.

A Secretaria se acha cercada de muitas recomendações que visam furtar a administração à intervenções políticas. Entretanto, o Secretário Geral continua dotado de poder amplo demais para um mero funcionário. Existe assim o perigo de que êle monopolise a direção da política internacional, ou, ao contrário, recaia na burocracia. Qualquer dessas hipóteses será altamente prejudicial.

Outras emendas feministas

Além da emenda que atualmente figura como o artigo 8 da Carta e obriga a Organização a não fazer distinções entre homens

e mulheres no desempenho de quaisquer funções, o Brasil e outras repúblicas latino-americanas tinham apresentado uma série de outros dispositivos. Abandonou-se a emenda que repetiu o Tratado de Paz, em relação aos postos remunerados, por se considerar que estavam compreendidos na medida mais geral.

As outras emendas feministas visavam incluir nas partes gerais da Carta, notadamente na enumeração dos Princípios e objetivos do Conselho Econômico e Social, a aspiração de igualdade de direitos sem distinção de sexos. As emendas que mereceram a simpatia das grandes potências foram ligeiramente modificadas e apresentadas sob forma nova. Foi o que sucedeu com as declarações de princípios. O advogado das medidas no seio das grandes potências foi novamente a Rússia. O texto aprovado pouco difere do brasileiro e latino-americano; acrescenta apenas a **língua** entre as distinções que não devem ser motivo de diferença de tratamento. Servirá de estímulo ao princípio da igualdade o fato de ter sido aprovado em certame internacional. No preâmbulo, o Primeiro Ministro da África do Sul usou a fórmula mais sucinta de igualdade de direitos entre homens e mulheres.

Cooperação cultural

A Delegada brasileira possuía grande interêsse pelos assuntos culturais. Chegou a lembrar que se criasse mais um órgão na Organização Internacional, isto é, um Conselho de Cooperação Cultural. Via no Conselho de Segurança a primeira linha de defesa – a militar, e no Conselho Econômico e Social a segunda – a profilaxia social, pela elevação do padrão de vida. Desejava que se agregasse mais uma terceira – a de defesa cultural. Esta se destinaria a combater as ideologias falsas pela propagação do patrimônio cultural e pela difusão da educação. Concentrada a atividade da Delegada brasileira no setor revisionista, não pôde obter a vitória no campo cultural. Teria sido necessário desenvolver grandes

esforços, pois as Delegações russa e americana, por motivos diversos, não apoiariam a idéia. A Grã-Bretanha desejava auxiliar a França a reconstituir o Instituto de Cooperação Intelectual, e a França, precavida, não queria expor suas idéias publicamente, em face do acerbo combate movido pela Rússia aos outros institutos provenientes da antiga Liga das Nações.

A Delegada do Brasil simpatizava com a aspiração francesa de reconquistar sua ascendência ao setor da cultura. Desejava, porém, que alargasse os seus objetivos, para tratar não só de intercâmbio universitário mas da educação popular.

Não poderia descuidar-se da questão revisionista, considerada pelo Chefe da nossa Delegação do maior interesse, não foi dado à Delegada do Brasil combater com a mesma insistência pela sua emenda cultural. Aliás, a Austrália também apresentara a idéia de um Conselho Cultural. Várias emendas latino-americanas cuidavam de assuntos educativos, com muito maior amplitude que o antigo Instituto de Cooperação Intelectual.

A Delegada do Brasil declarou aos representantes franceses que o Brasil estaria disposto a colaborar com êles. Falou-se em convocar uma reunião para que fosse discutida uma iniciativa conjunta, o que não se efetivou. Ao contrário, a Delegada do Brasil foi surpreendida por um acôrdo celebrado entre a Delegada americana e a representação francesa, no sentido de ser convocada pela Grã-Bretanha uma Conferência sôbre assuntos culturais. Êsse acôrdo fez com que todas as emendas de fonte latino-americana ficassem prejudicadas.

Em face do desinterêsse da Conferência pelos assuntos culturais e dado o receio de que **cultura** pudesse ter o significado germânico pejorativo da palavra, a Delegada do Brasil resolveu não insistir.

Declaração do Brasil sôbre o Estatuto da Mulher

Desejando colher algum resultado prático dos artigos que consagravam a igualdade de direitos entre homens e mulheres, a Delegada do Brasil consultou o Presidente do 3º Comitê da 2ª Comissão sôbre o **modus faciendi**, e, a conselho do mesmo, redigiu e apresentou, em nome do Brasil, uma declaração pela qual solicitava a criação de uma Comissão para estudar o assunto, já que o capítulo econômico-social, quasi terminado, permitia a criação de Comissões, entre outros objetivos para tratar dos direitos fundamentais da personalidade humana.

A solicitação de que fosse criada uma Comissão feminina para estudar o estatuto da mulher foi explanada em discurso da Delegada brasileira, o qual tratava de dois aspectos: a privação de direitos e a colaboração feminina no esforço bélico. A Delegada do Brasil exemplificou a privação de direitos através dos países eixistas. Calou no espírito dos Delegados o argumento de que o fascismo tivera início pela exclusão da mulher, não só da vida política mas até do ensino primário. O elogio à colaboração das suas patrícias na vitória sensibilizou as potências grandes e menores. Ficou muito claro que a Comissão seria feminina, não para afastar o elemento masculino, mas para que a própria beneficiária, a mulher, fizesse o esfôrço de estudar o seu estatuto e de recomendar as modificações necessárias. A declaração alcançou grande êxito, sendo apoiada entusiasticamente pelas Delegadas latino-americanas e australiana. A pedido da representante do México, concordou-se que a Comissão trabalharia por intermédio das Comissões oficiais já existentes. No caso vertente, será a Comissão Interamericana de Mulheres a primeira a ser integrada nessa colaboração.

Trinta e quatro Delegados masculinos, em outros tantos discursos, associaram os seus países à iniciativa do Brasil.

2ª COMISSÂO – 1º COMITÊ

Assembléia Geral
Estrutura e Processo

Pelo Regulamento da Conferência, eram as seguintes as atribuições do 1º Comitê da 2ª Comissão: estudar a parte do Capítulo V das Propostas de Dumbarton Oaks, relativa à composição e processo da Assembléia Geral e, nesse sentido, preparar um ou mais projetos com o fim da sua incorporação à futura Carta das Nações Unidas.

O trabalho do Comitê abrangeria as seções **A**, **C**, e **D** e alguns parágrafos da seção **B** do referido Capítulo V, e deveria ser levado a termo tendo em vista todas as sugestões e emendas enviadas a respeito pelos Govêrnos participantes da Conferência.

A seção **A** trata da composição da Assembléia Geral, a seção **C** do voto e a seção **D** do processo. Quanto à seção **B**, o Comitê deveria estudar a matéria constante dos ns. 2, 4 e 5 ou seja a admissão de novos membros (somente na parte relativa ao processo e não no que diz respeito às condições de admissão, matéria reservada ao 2º Comitê da 1ª Comissão); a eleição do Secretário Geral, membros do Conselho Econômico e Social e Juízes da Corte Internacional de Justiça; repartição das despesas entre os membros e aprovação dos orçamentos da Organização.

O Comitê iniciou seus trabalhos no dia 6, mas, propriamente, só entrou no estudo da matéria a 11, quando realizou a segunda e terceira reuniões.

A matéria a cargo do Comitê não era de grande importância e consistia em examinar as regras de composição e processo da Assembléia, e só na letra **B** tratava de algumas funções desse órgão.

Não obstante, a discussão foi muito viva e nela se abordaram muitos dos principais problemas da Organização, tais como a extensão dos poderes da Assembléia e o veto.

Nele, como em todos os demais Comitês da Conferência, dominaram nos debates as tendências, que marcaram os dois grupos em que se dividiram as nações reunidas em São Francisco: de um lado as grandes potências, sobretudo a Rússia, a Inglaterra e os Estados Unidos, e do outro, as pequenas e médias potências, a que eventualmente aderiam a França e a China.

O primeiro grupo procurava guardar, quanto possível, a integridade do texto de Dumbarton Oaks; o segundo combatia para torná-lo mais liberal, menos rígido, para amenizá-lo.

A ação das potências médias e pequenas foi muito benéfica e o texto do Capítulo V, votado pelo 1º Comitê da 2ª Comissão, foi sem dúvida um dos que mais conseguiram no sentido de tornar mais liberal a Carta das Nações Unidas.

O Comitê em questão foi o primeiro que, de forma positiva e expressa, condenou e restringiu o direito de veto concedido com excessiva extensão ao Conselho de Segurança. O seu voto, em relação à nomeação do Secretário Geral pelo Conselho de Segurança, foi claro e preciso: essa nomeação só poderia ser feita por maioria afirmativa de sete votos, sem que fosse necessária a unanimidade dos membros permanentes.

Esta foi a primeira batalha dada diretamente, com êxito, à prerrogativa do veto.

Os debates do 1º Comitê da 2ª Comissão foram de muito interêsse e traduzem o espírito e as tendências dominantes na Conferência.

A discussão e votação da matéria foram feitas em onze sessões, e as duas mais que houve foram dedicadas ao exame e aprovação

do parecer do Relator Geral, Senhor Keselev[28], Comissário do Povo dos Negócios Estrangeiros da Rússia Branca, e do relatório do Sub-Comitê de Redação.

Logo ao ser posto em discussão o único artigo da seção **A** do Capítulo V, referente à composição da Assembléia, foi incluída na ordem do dia, como emenda do Brasil, a sugestão apresentada pelo Embaixador Hidelbrando Accioly, nas suas observações sôbre o plano de Dumbarton Oaks, à Conferência do México, e relativa à universalidade da nova Organização.

Interpelado pelo Presidente do Comitê, o representante do Brasil, Senhor Octavio do Nascimento Brito, fez ver que não se tratava de uma emenda brasileira propriamente, mas de mera sugestão. O pensamento da Delegação brasileira era que não poderá haver uma Organização Internacional completa sem caráter universal. Bem sabia que, no momento, quando o mundo acabava de sair de uma luta sem precedentes na Europa, luta que ainda continuava noutro Continente, não seria possível pensar-se numa Organização Universal, mas, apesar de todas as dificuldades do momento presente, sempre era ocasião de afirmar um bom princípio, no sentido de uma aspiração, de um voto, de um anelo a que deveria tender a nova Organização. Não insistia neste ponto como matéria de discussão, pois esta competia ao 1º Comitê da 1ª Comissão, ao qual estava afeto o capítulo sôbre Princípios.

Não obstante, o representante da Austrália apoiou o ponto de vista de princípio, enunciado na sugestão brasileira, no que foi secundado pelo Delegado belga. Tratava-se evidentemente de matéria que não era da competência do Comitê, e sôbre a qual o representante do Brasil teve de se pronunciar por ter sido chamado a isso pela presidência.

28 Kuzma V. Kiselev (1903-1977), político de Belarus, era Comissário das Relações Exteriores da Bielorrússia e chefiou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

O artigo único da Seção **A**, no plano original, não declarava o número de representantes que cada país poderia mandar à Assembléia.

Depois de rápida troca de vistas, ficou estabelecido que a Assembléia seria composta dos representantes dos membros da Organização, os quais não poderiam exceder de cinco.

Foi depois posto em discussão o artigo 2, da seção **B** do mesmo Capítulo V. O Comitê resolveu alterar a redação do mesmo, que ficou assim concebido: "A Assembléia Geral tem o poder de admitir novos membros na Organização, mediante recomendação do Conselho de Segurança".

Durante a discussão, figurou entre as emendas, novamente, a sugestão do Brasil sôbre a universalidade da Organização, que, a ser admitida, tornaria sem efeito o artigo em questão. A matéria havia sido julgada da competência do 1º Comitê da 1ª Comissão e, pois, estava prejudicada.

A discussão decorreu em torno das emendas da Delegação egípcia, que propunha fosse a admissão de novos membros atribuição exclusiva da Assembléia, e outra da Delegação australiana. Várias Delegações ponderaram, porém, que o Conselho de Segurança, a quem cabiam as funções executivas da Organização, era o órgão competente para dizer se a admissão de um novo membro poderia ou não afetar a segurança internacional, ficando afinal decidido ser indispensável a recomendação prévia do Conselho para a admissão de novos membros.

Quanto ao artigo 4, seção **B** do Capítulo V, relativo à eleição dos membros não permanentes do Conselho Econômico e Social, a matéria dependia em parte da decisão de outros Comitês, tendo-se resolvido votar só a primeira frase do Plano de Dumbarton Oaks, e deixar que os Comitês respectivos completassem os seus estudos sôbre a matéria afim de remeter a decisão, com todas as emendas e

resoluções, ao Comitê de Coordenação, de modo que êste tomasse em consideração o critério adotado para a eleição dos membros não permanentes e os do Conselho Econômico e Social.

O Comitê teve conhecimento, depois, de que o 1º Comitê da 3ª Comissão havia aprovado a emenda das potências patrocinadoras estabelecendo que, na eleição dos membros não permanentes, se deveria ter em conta a contribuição dos membros na manutenção da paz e da segurança internacionais e outros propósitos da Organização, bem como uma equitativa distribuição geográfica.

A eleição do Secretário Geral provocou o mais importante debate do Comitê, o qual até quasi o fim da Conferência foi revivido, dando lugar a várias medidas do Comitê Executivo e do Comitê de Direção.

É que, como consequência de uma análise minuciosa dos efeitos do veto, o Comitê, depois de examinar várias propostas, entre as quais a da Delegação do Uruguai para que a eleição do Secretário Geral fosse feita sôbre uma lista tríplice apresentada pelo Conselho, a de várias Delegações no sentido de ser dada à Assembléia Geral e atribuição pura e simples de eleger o Secretário Geral e outras, adotou a seguinte resolução: "Ela (a Assembléia Geral) elegerá o Secretário Geral da Organização, mediante recomendação do Conselho de Segurança, aprovada pelo voto afirmativo de sete membros".

O Relator Geral, em seu parecer final, deixou bem claro que, ao dar êsse voto, o Comitê quis significar que a maioria exigida para a recomendação do nome do Secretário Geral deveria ser de sete membros, pura e simplesmente, sem que fosse necessário voto unânime dos cinco membros permanentes do Conselho.

A decisão do Comitê foi firme e categórica. O voto foi unânime.

Na sessão seguinte, que se realizou a 16 de maio, o Delegado da União Soviética tentou anular o voto dado pelo Comitê a respeito

da eleição do Secretário Geral, sob a alegação de que o Comitê havia exorbitado de sua competência, decidindo sobre matéria relativa ao Conselho de Segurança.

A resposta do Comitê foi precisa: não reconsiderava a decisão, remetia-a, porém, ao Conselho Executivo, com as considerações do Delegado da União Soviética, afim de serem levadas ao conhecimento do Comitê de Coordenação.

Antes de passar ao estudo da parte relativa ao orçamento e repartição das despesas da Organização, o Comitê convidou os representantes de várias instituições governamentais, como a Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho, a Comissão Interina de Alimentação e Agricultura[29] e a UNRRA[30], a tomarem parte em suas reuniões. Os representantes dessas associações foram admitidos às sessões e o Senhor Seymour Jacklin[31], Tesoureiro da Liga das Nações, ao ser discutida a questão do orçamento da futura Organização, fez uma interessante palestra sôbre a maneira como foram cobertas as despesas para a fundação daquela Sociedade Internacional.

Foi, depois, apresentada à discussão a proposta para criação de cinco lugares de Secretários Adjuntos, que deveriam ser eleitos pela Assembléia.

O ambiente no Comitê não foi favorável à proposta, que era subscrita pelas potências patrocinadoras. O Delegado do Canadá

29 Após a conferência de Hotsprings, em 1943, quando se concordou em estabelecer uma organização para atuar permanentemente no campo da agricultura e alimentação, a Comissão Interina iniciou o planejamento e estruturação do que viria a ser a Organização de Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO), fundada em outubro de 1945. O "Relatório" refere-se por vezes a "Comissão Interina", por vezes a "FAO", significando sempre a primeira.

30 "United Nations Relief and Rehabilitation Administration", estabelecida em 1943 pelos membros da aliança militar "Nações Unidas", para apoiar a reconstrução dos países afetados pela guerra e as vítimas do conflito. Após 1945, foi incorporada à organização internacional Nações Unidas. A UNRRA foi extinta em 1947.

31 Seymour Jacklin (1882-1971), sul-africano, funcionário da Liga das Nações, foi seu último tesoureiro.

deixou bem claro o inconveniente que traria, para o funcionamento do Corpo Administrativo da Organização, e a influência que teria na autoridade do Secretário Geral, a criação desses lugares de Secretários Adjuntos eleitos pela Assembléia Geral. A proposta foi defendida pelo Delegado russo, mas o Comitê resolveu que fosse remetida ao 1º Comitê da 3ª Comissão e ao 2º da 1ª Comissão, aos quais reconheceu melhor competência na matéria.

O Comitê 3/1, mais tarde, rejeitou a proposta, negando a criação dos lugares pedidos pelas potências patrocinadoras.

Foi também decidido, depois de devidamente discutidas várias emendas e sugestões, que a Assembléia Geral elegeria os Juízes da Côrte Internacional de Justiça, de acôrdo com o estatuto da mesma Côrte.

Quanto à parte relativa às despesas da Organização, foi aprovado o artigo 5º, seção **B**, Capítulo V do projeto de Dumbarton Oaks, que dá à Assembléia a atribuição de repartir as despesas e aprovar os orçamentos da mesma Organização.

A questão foi, depois, reaberta por uma consulta do Presidente do 3º Comitê da 2ª Comissão, que desejava saber se o texto, votado pelo 1º Comitê da mesma Comissão, abrangia também a aprovação de orçamentos de agências internacionais a serem criadas no futuro para o bom funcionamento da Organização.

O Comitê decidiu que a matéria fosse estudada pelo Comitê de Redação, cuja solução foi no sentido de dar à Assembléia o poder de aprovar os orçamentos de tôdas as instituições especializadas ligadas à Organização. Teve de examinar o Comitê a seção **C**, do Capítulo V, relativa ao voto da Assembléia.

Aprovado o artigo 1º, pelo qual cada membro deverá ter um voto na Assembléia Geral, surgiu uma longa discussão provocada por emendas da Austrália, de Índia e dos Países-Baixos, pelas quais ficaria privado do direito de votar o Estado, membro da

Organização, que ficasse em atraso nas contribuições devidas à mesma.

Discutiu-se se perderia o direito de voto o Estado que estivesse em falta no cumprimento de suas obrigações para com a Organização, bem como aquele ao qual fosse atribuído ato de agressão; tratou-se também da abstenção de voto dos Estados interessados em questões sujeitas à Assembléia.

Sôbre a maioria nas votações, apesar das emendas do Chile e da Índia, foi aprovado o texto de Dumbarton Oaks, artigo 2, da seção **C** do Capítulo V, pelo qual se determinam certas questões que deverão reunir 2/3 para sua aprovação.

Em relação à expulsão, a Delegação belga propôs e foi aprovado que a matéria ficasse suspensa até que houvesse uma decisão por parte de outros Comitês técnicos que estavam tratando da questão. Foram também incluídas entre as questões que requerem 2/3 para a sua aprovação as decisões da Assembléia sôbre questões orçamentárias.

Finalmente, o Comitê rejeitou a proposta de que a eleição do Secretário Geral fôsse feita por 2/3 de maioria e aprovou a última parte do artigo 2, seção **C**, Capítulo V, das propostas de Dumbarton Oaks, no sentido de que em todas as demais questões, inclusive a de determinar novas categorias de questões para as quais seja necessária a maioria de 2/3, as decisões da Assembléia Geral sejam tomadas por simples maioria.

Passou então o Comitê a tratar da seção **D** do Capítulo V, sôbre Processo.

Foi aprovado o texto das propostas de Dumbarton Oaks que declara a Assembléia Geral reunir-se em sessão anual ordinária e em sessões extraordinárias segundo fôr necessário.

Entendeu, porém, o Comitê que deveria figurar na Carta o método de convocação dessas sessões extraordinárias, sendo

aprovado que tais sessões seriam convocadas a requerimento do Conselho de Segurança, ou a pedido da maioria de membros da Organização, feito ao Secretário Geral. Depois de discutir-se uma emenda australiana sôbre o prazo da eleição do Presidente da Assembléia, o Comitê resolveu aprovar os textos dos artigos 2 e 3, seção **D**, do plano de Dumbarton Oaks, tais como nele se contêm.

Foi nos debates dessa seção do Capítulo V que surgiram, na Ordem do Dia, duas emendas da Delegação do Brasil, uma relativa à revisão quinquenal da Carta e outra sôbre a sede permanente da Assembléia.

A primeira não tinha cabimento no capítulo em questão, mas sim no capítulo XI, relativo às emendas à Carta. Nesse mesmo capítulo fora incluída uma emenda das potências patrocinadoras sôbre a revisão, e era justa a objeção do Presidente no sentido de ser a emenda brasileira remetida ao Comitê incumbido do estudo do capítulo XI, ou seja o 2º Comitê da 1ª Comissão.

O representante do Brasil no Comitê concordou com a transferência da emenda, mas, ao fazê-lo, comparou a emenda brasileira e a das quatro potências, já incluída no Capítulo XI. Mostrou que a última exigia para a convocação da Assembléia revisora uma maioria de 3/4 dos membros da Organização, ou seja a sua quasi totalidade. Nessas condições, declarou que, ao transferir a emenda brasileira para o Capítulo XI, queria deixar bem claro que a Delegação do seu país não poderia aceirar os têrmos da emenda das quatro potências se, em qualquer etapa da revisão da Carta, fosse exigido o voto unânime dos membros permanentes ou seja se a qualquer dêles fosse dado, nesta matéria, o direito de veto.

Essa reserva acompanhou até os últimos debates sôbre o veto a emenda sôbre a revisão da Carta, que foi, depois, modificada pelas quatro potências com a redução da maioria exigida para convocação, maioria que passou a ser de 2/3.

Quanto à emenda brasileira sôbre a necessidade de ser dada uma séde permanente à Assembléia, foi ela exposta pelo representante do Brasil no Comitê, que atribuiu a falta de designação da séde da Assembléia a um equívoco de texto. Assinalou que, parecendo tratar-se de questão secundária, tinha ela uma grande importância para a eficiência e autoridade moral da Assembléia.

Insistia na questão, porquanto, logo após o aparecimento das propostas de Dumbarton Oaks, correra na imprensa mundial a idéia de dar-se à Assembléia da nova Organização um caráter rotativo, tal como acontece com as reuniões panamericanas[32]. Seria um grande erro e uma imensa falha na Organização. Ponderou que as reuniões panamericanas se fazem de cinco em cinco anos e, às vezes, com intervalos mais largos, o que dá tempo à União Panamericana de prepará-las devidamente. O mesmo não poderia acontecer com a Assembléia da nova Organização, cujas reuniões seriam anuais, além das convocações extraordinárias. Pediu que os membros do Comitê considerassem que eficiência poderia ter uma assembléia itinerante sem séde própria, reunindo-se ora num Continente, ora noutro, sem o suporte de um arquivo próprio e pessoal administrativo competente.

Seria dentro em pouco um órgão sem autoridade, defeituoso, destituído de qualquer fôrça moral, embora seja e deve ser o órgão representativo por excelência da Organização.

O Canadá apresentou uma moção no mesmo sentido da emenda brasileira, e pela qual se estabelece que a séde permanente da Assembléia seria na séde da Organização, podendo, porém, reunir-se fora dela se assim resolvesse.

32 De 1890 a 1970, reuniram-se com periodicidade e localização variadas os países das Américas, a fim de debater temas de interesse da região, sob a designação genérica de reuniões pan-americanas. As Assembleias Gerais da OEA, embora anuais, ainda guardam esse caráter itinerante.

Vários países combateram a emenda, entre êstes o Iran, o Egito, a Síria, o Iraque e a Etiópia. Todos achavam que a Assembléia não deveria ter séde certa, na esperança de que viesse um dia a pousar nas suas respectivas capitais. Aderiram à atitude dêsses países a Bélgica e a Holanda.

As grandes potências silenciaram sôbre o caso; apenas a Delegada inglesa declarou que entendia que, neste particular, se deveria deixar que a própria Assembléia deliberasse.

A emenda, posta a votos, caiu por 13 votos contra 19.

Quando terminou a votação, o Delegado russo pediu a palavra e declarou que considerava a séde da Assembléia questão de grande importância.

Foram levadas a outros Comitês algumas questões, entre as quais a de revisão de tratados considerados inaplicáveis e a do direito da Assembléia Geral de solicitar pareceres consultivos à Côrte Internacional de Justiça.

Ficou também dependendo de decisão do 4º Comitê da 2ª Comissão a proposta sôbre a criação de um Conselho de Tutela, alguns de cujos membros deveriam ser eleitos pela Assembléia.

No dia 30 de maio, em reunião conjunta da 2ª Comissão, sob a presidência do Marechal Smuts, toda a matéria acima relatada foi aprovada, de modo a poder ser apresentada ao Comitê de Coordenação e, finalmente, encaminhada à sessão plenária da Conferência.

Quando ia ser votada a questão da eleição do Secretário Geral, a Delegação soviética pediu que fosse suspensa a votação nessa parte e remetido o texto ao Comitê de Direção, para ulterior exame, o que foi deferido pelo Presidente.

2ª COMISSÃO – 2º COMITÊ

Assembléia Geral
Funções Públicas e de Segurança

Ao Comitê 2/2 foi atribuído o estudo dos parágrafos 1, 3, 6 e 8 da Seção B do Capítulo V do Plano de Dumbarton Oaks.

Parágrafo 1º. Seção B. Capítulo V

Era esta, sem dúvida, a matéria mais importante do Comitê, pois dizia respeito aos poderes da Assembléia Geral, em relação aos do Conselho de Segurança.

O Brasil limitou-se a apresentar sugestões sôbre o assunto, fazendo notar que "seria desejável fortalecer a Assembléia, uma vez que todos os Membros da Organização ali estariam representados". Tal era, aliás, a opinião geralmente compartilhada pelos países menores representados na Conferência.

Reconhecia o Brasil, entretanto, ser êsse um dos pontos que ofereciam maior dificuldade para uma modificação do que havia sido estabelecido em Dumbarton Oaks, dada a resistência que era de esperar-se por parte dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

A posição do Brasil era, nesse particular, de natureza delicada, dada a circunstância de sermos pretendentes a um lugar no Conselho de Segurança. A atuação da Delegação brasileira precisaria, portanto, ajustar-se ao rumo que tomassem as discussões e à atitude que assumissem as Grandes Potências.

Verificou-se, de início, que as Nações menores – tais como a Austrália, a Bélgica, o Egito e a Nova Zelândia – manifestaram-se abertamente por um alargamento dos poderes da Assembléia, tentando mesmo estendê-los a assuntos que, conforme o plano de Dumbarton Oaks, já se encontravam sob a competência do

Conselho. Ao passo que o Canadá, cuja situação era semelhante à do Brasil, por pretender também um lugar no Conselho, guardava uma atitude cautelosa e discreta.

Logo nas primeiras discussões, as Grandes Potências fizeram vêr de maneira inequívoca – por intermédio de seu principal porta-voz no assunto, o Senador Arthur Vandenberg[33], Delegado dos Estados Unidos da América – que consideravam qualquer tentativa de facultar à Assembléia intervir em assuntos que consideravam de competência exclusiva do Conselho como um verdadeiro atentado aos membros permanentes dêste.

Insistia o Senador Vandenberg em que as Grandes Potências deviam merecer a confiança absoluta das menores na tarefa da manutenção da paz, uma vez que haviam merecido essa mesma confiança para defendê-las contra os países agressores e ganhar a guerra. Esta foi a base principal da argumentação de que usou o Delegado dos Estados Unidos nos debates sôbre o assunto.

Acrescentavam os representantes da China, da França, da Grã-Bretanha e da União Soviética que a ampliação dos poderes da Assembléia daria lugar a conflitos de competência ente esta e o Conselho; quando as relações entre ambos deviam ser orientadas por um espírito de pura cooperação.

Portanto, embora fosse o Brasil favorável, em princípio, ao fortalecimento da Assembléia, precisou adaptar sua intervenção na matéria, em vista da sua situação especial, à posição em que se colocaram as Grandes Potências. Essa atitude foi, aliás, a que terminou por ser adotada pela maioria das outras Nações.

Tal orientação foi-nos facilitada, não só pela prudência com que sempre nos manifestámos sôbre o assunto, mas também pelo

33 Arthur Vanderberg (1884-1951), político estadunidense, senador do Partido Republicano por Michigan, destacou-se em São Francisco pela defesa do veto e outros privilégios dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

fato de haverem as Grandes Potências oferecido uma emenda ao parágrafo debatido, que foi, de certo modo, conciliatória.

Além da sugestão do Brasil já mencionada, haviam apresentado emendas sôbre a matéria os seguintes países: Austrália, Bélgica, Bolívia, Chile, Costa Rica, Egito, Equador e República Dominicana.

A primeira deliberação do Comitê foi a de nomear um Sub-Comitê para a elaboração de um questionário baseado nas emendas.

Do referido questionário, constante de nove perguntas, somente três lograram aprovação nas discussões subsequentes. E essas mesmas traduziam apenas as propostas contidas na emenda das Grandes Potências.

Foi a seguinte a nova redação do parágrafo 1º, Seção B, Capítulo V aprovada pelo Comitê:

> *A Assembléia Geral tem o direito de discutir quaisquer assuntos compreendidos na esfera das relações internacionais; e, respeitada a exceção constante do parágrafo 2 [b] desta Seção, o de fazer recomendações aos membros da Organização ou do Conselho de Segurança, ou a ambos, sôbre esses assuntos.*
>
> *a. – Especificamente e sem limitar o caráter geral do parágrafo precedente, a Assembléia Geral tem o direito de considerar os princípios gerais da cooperação para a manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que regulam o desarmamento e as regras sôbre armamentos e de fazer recomendações aos Governos ou ao Conselho de Segurança sôbre tais princípios.*
>
> *b. – Discutir qualquer questão relativa à manutenção da paz e da segurança internacionais levada ao seu conhecimento por um ou mais membros da Organização*

> *ou pelo Conselho de Segurança e fazer recomendações aos Governos ou ao Conselho de Segurança ou a ambos com relação à questão. Qualquer questão que exija ação deve ser remetida ao Conselho de Segurança pela Assembléia Geral antes ou depois de ser discutida. A Assembléia Geral tem o direito de solicitar a atenção do Conselho de Segurança para as situações capazes de fazer perigar a paz ou a segurança internacionais. Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, com relação a qualquer controvérsia ou situação as funções que lhe são conferidas nesta Carta, a Assembléia Geral não deve fazer qualquer recomendação sôbre essa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança assim lhe solicite. O Secretário Geral deve, com o consentimento do Conselho de Segurança, notificar a Assembléia Geral, em cada sessão, sôbre os assuntos relativos à manutenção da paz ou da segurança internacionais que estejam sendo tratados pelo Conselho de Segurança e também notificar a Assembléia Geral ou os Membros da Organização, se a Assembléia Geral não estiver em sessão, logo que o Conselho deixe de tratar de tais assuntos.*

Não estava, porém, como se poderia esperar, encerrado o assunto.

Por ocasião da leitura do relatório do "rapporteur", já portanto na fase final dos trabalhos do Comitê, o Delegado da União Soviética resolveu, para surpresa geral, reabrir os debates sôbre o assunto, declarando formalmente que o seu país não aceitava a redação inicial do parágrafo, onde se diz que "a Assembléia Geral tem o direito de discutir **quaisquer assuntos compreendidos na esfera das relações internacionais**" e de formular recomendações sôbre os mesmos. Dizia o Representante soviético que a fórmula

era excessivamente larga e permitia à Assembléia intrometer-se, eventualmente, em assuntos que constituíam matéria do domínio privado dos Estados, como seja, por exemplo, a política de imigração. Propunha que, em vez disso, fossem dados poderes à Assembléia para emitir recomendações sôbre "qualquer assunto que afete a paz e a segurança internacionais".

Apesar dos protestos de vários Delegados, que ressaltavam a impropriedade do procedimento de serem reabertos os debates sôbre o fundo de uma questão já definitivamente resolvida pelo Comitê, foi o caso remetido ao Comitê Executivo, que, por sua vez o enviou ao Comitê de Direção (Steering Committee), recomendando que se procurasse uma fórmula conciliatória. Este nomeou um Sub-Comitê para estudar o assunto, composto dos Presidentes das Delegações da Austrália, dos Estados Unidos da América e da União Soviética.

A primeira fórmula apresentada, da autoria do Representante australiano, Doutor Herbert Evatt, foi submetida ao Govêrno de Moscou, que a recusou. Por alguns dias viveu a Conferência um dos seus momentos mais difíceis, sob a ameaça, mesmo, de um "dead-lock".

Finalmente, apresentou o Doutor Evatt uma nova proposta que satisfez o Delegado russo. É ela até certo ponto conciliatória, mas deve o seu sucesso principalmente à maneira geral e pouco definida pela qual está redigida, a saber; "A Assembléia Geral tem o direito de discutir quaisquer questões ou assuntos dentro do escôpo da Carta ou que se relacionam com os poderes e funções de quaisquer Orgãos estabelecidos na Carta e, respeitando o disposto no parágrafo 2 (b) desta Seção, de fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a ambos tais questões ou assuntos".

A chave da fórmula é a expressão "quaisquer questões ou assuntos dentro do escôpo da Carta", que, como se vê, é das mais generalizadas, prestando-se a interpretações diversas. Assim é, por exemplo, que nas discussões posteriores, no 2º Comitê, o Delegado australiano deixou entrever que, com a nova redação, a Assembléia pode discutir e fazer recomendações sôbre os assuntos internacionais em geral; enquanto o Representante soviético sustentou que, pelo novo dispositivo, a Assembléia só tem jurisdição sôbre as questões que possam afetar a paz e a segurança internacionais, uma vez que tal é o escôpo da Carta da Organização.

De qualquer modo, porém, foi a nova redação aprovada unanimemente pelo Comitê, menos por satisfazer completamente aos países representado do que pelo desejo em que todos se encontravam de chegar a uma solução e vencer o obstáculo ameaçador que se havia apresentado.

Parágrafo 3º. Seção B. Capítulo V

Tratava êsse Parágrafo da suspensão e restauração dos direitos dos membros da Organização e da expulsão dos mesmos.

Cabia ao 2º Comitê deliberar, tão somente, sôbre o processo da suspensão, da restauração e da expulsão e não sôbre o fundo da matéria, assunto que ficou a cargo de outro Comitê.

De conformidade com o plano de Dumbarton Oaks, a Assembléia Geral teria poderes para determinar a suspensão ou expulsão de qualquer membro, nos casos especificados e desde que para isso recebesse recomendação do Conselho de Segurança. Entretanto, no que se referia à restauração dos direitos, nenhuma participação caberia à Assembléia, ficando tal ação sob a competência exclusiva do Conselho.

Os seguintes países haviam apresentado emendas sôbre o assunto: Egito, Honduras, Equador e México. Enquanto os dois

primeiros visavam apenas dar à Assembléia poderes para decidir, mediante recomendação do Conselho, sôbre a restauração dos direitos suspensos de um membro, o Equador e o México iam muito além e achavam que, tanto na suspensão como na restauração dos direitos, a Assembléia deveria agir sem qualquer interferência do Conselho.

Argumentavam os delegados favoráveis à primeira proposta que o sistema adotado em Dumbarton Oaks apresentava um flagrante desequilíbrio quando excluía a participação da Assembléia na restauração dos direitos. Mesmo porque, diziam eles, tal procedimento invalidava, de modo indireto, o poder já reconhecido à Assembléia de determinar a suspensão.

A isso respondiam os seus oponentes que a restauração dos direitos poderia, em certos casos, constituir uma forma de persuasão pacífica e que, como tal, deveria ficar a cargo do Conselho, para que êle dela pudesse utilizar-se antes de empreender uma ação coercitiva. Acrescentavam não ser a Assembléia o órgão indicado para proceder à restauração, dada a circunstância de reunir-se ela apenas uma vez por ano e poder haver necessidade urgente de se tomar tal decisão.

Quanto às emendas do Equador e do México, no sentido de que fossem atribuídos poderes à Assembleia para agir, em relação à suspensão e a restauração dos direitos, sem qualquer interferência do Conselho, faziam notar as Grandes Potências que a adoção de tal princípio importaria na subversão completa do espírito de Dumbarton Oaks, transformando a Assembléia num órgão de ação e relegando o Conselho a um plano secundário.

Após longos debates, foi submetido a votação e respondido negativamente um questionário baseado nas emendas referidas. Permaneceu, assim, o texto de Dumbarton Oaks, no que se refere à suspensão e restauração dos direitos de um membro.

Quanto à parte relativa à expulsão, foi êle um dos últimos trabalhos do 2º Comitê, por isso que o outro Comitê encarregado de deliberar sôbre o fundo da matéria muito tardou em chegar a uma conclusão. É que o assunto era dos mais delicados, constituindo a penalidade da expulsão de um membro da Organização uma medida excessiva, na opinião de muitos países, entre eles o Brasil. Cabia, entretanto, ao 2º Comitê, deliberar apenas sôbre o processo da expulsão, caso fosse esta mantida na nova Carta.

Tendo o Comitê competente deliberado, afinal, conservar tal penalidade, foi o assunto remetido ao 2º Comitê da 2ª Comissão.

De conformidade com o plano de Dumbarton Oaks, a Assembléia Geral tinha poderes para expulsar da Organização "qualquer membro que violasse persistentemente os princípios contidos na Carta, desde que para tal recebesse recomendação do Conselho de Segurança". Era, por conseguinte, o mesmo sistema proposto para a suspensão de direitos.

Havia uma emenda que pleiteava fosse atribuída exclusivamente à Assembléia a ação da expulsão. E em tôrno desta proposta é que se travaram os debates. Estes foram rápidos, entretanto, e a emenda foi derrotada. Pôs-se em votação, em seguida, o sistema proposto em Dumbarton Oaks e foi o mesmo aprovado.

Conservou-se assim, integralmente, o parágrafo 3º da Seção B do Capítulo V.

Parágrafo 6º. Seção B. Capítulo V

Revisão de tratados

As Grandes Potências patrocinadoras da Conferência haviam apresentado a seguinte emenda ao parágrafo em aprêço:

> *A Assembléia Geral deve iniciar estudos e fazer recomendações no sentido de promover a cooperação internacional nos setores político, econômico, social e cultural e de auxiliar a assegurar para todos, sem distinção de raça, idioma, religião ou sexo, os direitos do homem e as liberdades fundamentais e também de incentivar o desenvolvimento do direito internacional.*
>
> *Respeitadas as disposições do parágrafo 1º desta Seção, a Assembléia Geral pode recomendar medidas para o ajuste pacífico de qualquer situação, independentemente de sua origem, e que considere capaz de comprometer o bem-estar geral ou as relações amistosas entre as nações, inclusive situações resultantes de violação dos objetivos e princípios estabelecidos nesta Carta.*

O Brasil fizera sugestões sôbre o assunto, no sentido de que fosse incluído na Carta um parágrafo do seguinte teor:

> *A pedido de qualquer parte contratante de um tratado executório, que alegue a caducidade total ou parcial do mesmo ou a injustiça da sua manutenção, a Assembléia, por maioria de dois terços, poderá convidar a outra ou as outras partes contratantes a se porem de acôrdo com a primeira para a revisão ou anulação de tal tratado. Se alguma das partes contratantes não concordar com a referida revisão ou anulação, a outra ou as outras partes*

> *contratantes ficarão autorizadas a recorrer à Côrte Permanente de Justiça Internacional, a fim de que esta, por sentença declaratória, possa decidir se o tratado em causa perdeu, total ou parcialmente, sua força obrigatória, por se haverem modificado as condições que tinham determinado a sua celebração e se haver tornado o mesmo injustamente oneroso para alguma ou algumas das partes.*

Baseando-se nas sugestões do Brasil e nas emendas apresentadas pelo Egito e pelo México, o Sub-Comitê elaborou um questionário constante de três perguntas das quais a terceira consubstanciava, até certo ponto, a proposta brasileira. Dizia ela:

> *Deve a Assembléia ter poderes para, a pedido de uma das partes de um tratado executório, que alegue a inaplicabilidade ou injustiça do mesmo, convidar as outras partes contratantes a entrarem em acôrdo para a revisão ou cancelamento do dito tratado?*

De início o assunto revelou-se dos mais delicados. A simples possibilidade da inclusão na Carta do princípio da revisão dos tratados estava destinada a despertar desconfianças e temores na maioria das Nações representadas na Conferência. Temiam umas que desse isso lugar a que, no futuro, os países do Eixo se valessem de tal princípio para provocar a revisão dos tratados de paz. Outras – sobretudo as da América Latina – receavam uma revisão eventual dos seus tratados de fronteiras.

O interêsse do Brasil era apenas o da defesa de um princípio que lhe parecia justo e razoável, desde que fosse adotado o processo prudente e equitativo que havia sugerido. Particularmente, nenhuma vantagem obteria da aceitação de tal princípio, uma vez que não se acha interessado na revisão de qualquer de suas obrigações contratuais.

As probabilidades de aceitação da proposta brasileira eram mínimas, se não inexistentes. Para isso precisaríamos contar antes de tudo, com o apôio das Nações Latino-Americanas; e era justamente da maioria delas que partia grande parte da oposição. Conforme acentuou mesmo o delegado da Colômbia – que era contrário à revisão dos tratados – numa das sessões mais agitadas do Comitê, a matéria era de natureza tão delicada que já havia dividido, com a sua simples discussão, os países latino-americanos, que haviam votado, até então, como um bloco unido e coêso.

Prevendo o rumo que a questão tomaria, o delegado brasileiro abriu os debates com uma declaração de que o Brasil não havia apresentado uma emenda formal sôbre o assunto, mas tão somente sugestões; e que essas mesmas deveriam ser consideradas como inexistentes, caso viessem a constituir motivo de embaraço.

Pouco depois o delegado do México retirava a sua emenda e propunha que se abandonasse o questionário formulado pelo Sub-Comitê.

O delegado dos Estados Unidos, tentando fazer passar a emenda das Grandes Potências, esboçou uma interpretação sôbre a expressão contida na mesma – "... a Assembléia pode recomendar medidas para o ajuste pacífico de qualquer situação, independentemente de sua origem, e que considera capaz de comprometer o bem-estar geral ou as relações amistosas entre as Nações..." – dizendo que tal disposição abrangeria a possibilidade de emitir a Assembléia recomendações sôbre a revisão de um tratado. A essa interpretação do Senador Vandenberg apegaram-se imediatamente os delegados da Bélgica e do Egito, que propuseram fosse a mesma posta em votação e, se aprovada, incluída no relatório à Comissão.

Entretanto, o representante da Colômbia propôs, habilmente, que os delegados da Grã-Bretanha, da União Soviética, da França

e da China fossem ouvidos, primeiramente, a respeito, uma vez que a emenda partira das Cinco Grandes Potências e, assim, sendo, tornava-se necessário saber se todas concordavam com a interpretação do Senador Vandenberg. Aconteceu o que se esperava, isto é, os delegados dos países mencionados discordaram totalmente do que havia declarado o representante dos Estados Unidos e manifestaram-se contrários à inclusão de qualquer interpretação no relatório à Comissão. Tornou-se mesmo evidente que o próprio Senador Vandenberg reconhecia haver avançado demasiadamente. Tanto assim que, por mais que fosse citado e provocado, permaneceu silencioso até o fim dos debates.

O representante do Equador – país especialmente interessado no assunto[34], manifestou-se favorável ao princípio da revisão dos tratados, declarando endossar a proposta brasileira. Assim, o delegado do Brasil foi obrigado a tomar parte novamente nas discussões, fazendo vêr, mais uma vez, que o seu Govêrno havia apresentado simples sugestões sôbre a matéria e não uma emenda formal. Acrescentou que o Brasil não procurava rever qualquer das suas obrigações contratuais e que a nossa história diplomática apresentava mesmo no assunto um caso, senão único, pelo menos raríssimo; o da revisão de um tratado com a República do Uruguai, por iniciativa do Brasil, pela qual concedemos àquele país direitos sôbre parte de águas que estavam sobre a nossa soberania. Acrescentou que a proposta do Brasil a que aludira o delegado do Equador perdera sua razão de ser, uma vez que o processo sugerido pela mesma para a revisão de tratados previa a intervenção da Corte de Justiça Internacional e que já havia sido decidido por outro Comitê que a Corte não teria tal jurisdição. Assim, achando-se a proposta brasileira amputada de um dos termos fundamentais

34 Provável alusão ao conflito entre e Equador e Peru em 1941, encerrado pelo Protocolo do Rio de Janeiro, de 1942.

à sua aplicação, a Delegação do Brasil pedia ao Comitê que a considerasse retirada.

Após mais alguns debates, foi posta em votação e aprovada a moção acima mencionada, no sentido de ser abandonado o questionário.

Foi, assim, aceita a agenda das Grandes Potências, sem a inclusão de qualquer interpretação sôbre a mesma no relatório à Comissão.

Posteriormente, tendo sido resolvido pelo 3º Comitê da 2ª Comissão, que estudara o parágrafo em aprêço sob outro aspecto, o acréscimo da palavra "higiene" depois de "cultural", foi o assunto submetido ao 2º Comitê e este aprovou por unanimidade a inclusão referida, que havia sido, aliás, sugerida pelo Brasil.

Parágrafo 8. Seção B. Capítulo V

Determinava êsse dispositivo do plano de Dumbarton Oaks que a Assembléia Geral teria poderes para receber e considerar os relatórios anuais e especiais do Conselho de Segurança e dos outros órgãos.

O Brasil havia sugerido que à Assembléia Geral fosse atribuído o direito de, não só considerar, mas também discutir tais relatórios. O delegado brasileiro defendeu essa proposta logo na primeira reunião sôbre o assunto, fazendo notar que, uma vez que haviam sido concedidos poderes à Assembléia para fazer recomendações sôbre quaisquer assuntos, consequentemente devia assistir-lhe o direito de discutí-los.

A proposta não sofreu oposição e foi aceita por unanimidade. Entretanto, posteriormente, o Sub-Comitê encarregado de elaborar o projeto da nova redação do parágrafo 8 foi de opinião que o significado da expressão inglesa "consider" abrangia o do vocábulo "discuss". Todos os delegados de língua inglesa concordaram com

a explicação e sustentaram ser mais conveniente a adoção da expressão "consider". O Comitê aceitou essa opinião e conservou, nêsse particular, a redação original do plano de Dumbarton Oaks.

Outros países haviam apresentado emendas sôbre a matéria, no sentido de que fossem concedidos poderes à Assembléia para aprovar ou desaprovar, em todo ou em parte, os relatórios do Conselho de Segurança, e emitir recomendações sôbre os mesmos.

Submetida essa proposta à votação, foi ela adotada, apesar da tenaz resistência que lhe opôs o delegado da União Soviética.

Elaborado pelo Sub-Comitê competente, foi apresentado ao Comitê, e por êste aprovado, o projeto de nova redação do parágrafo B, concebido nos termos seguintes:

> *A Assembléia Geral receberá e considerará os relatórios anuais e especiais do Conselho de Segurança; tais relatórios devem incluir um cômputo das medidas que o Conselho de Segurança adotou ou aplicou para manter a paz e a segurança internacionais.*
>
> *Respeitando o disposto no parágrafo 1º desta Seção, a Assembléia Geral tem poderes para:*
>
> *a. aprovar ou desaprovar, em todo ou em parte, qualquer relatório do Conselho de Segurança e fazer quaisquer recomendações ou observações sôbre o mesmo;*
>
> *b. submeter recomendações ao Conselho de Segurança, com o objetivo de assegurar a completa observância, por parte daquele, dos deveres inerentes à sua responsabilidade de manter a paz e a segurança internacionais.*

> *c. A Assembléia Geral receberá e considerará os relatórios dos outros órgãos e poderá fazer recomendações ou observações sôbre os mesmos.*

Não estava, no entanto, encerrada a questão. O 3º Comitê da 3ª Comissão também discutira o parágrafo em apreço e tomara decisões que, até certo ponto, colidiam com o que fôra aprovado pelo 2º Comitê da 2ª Comissão. Assim sendo, o Comitê Executivo determinou que se realizasse uma reunião conjunta de dois Sub-Comitês das Comissões referidas a fim de que elaborassem um novo projeto de redação do parágrafo em causa.

Dessa reunião resultou a seguinte proposta, apresentada à aprovação pelo 2º Comitê:

> *A Assembléia Geral receberá, considerará e discutirá os relatórios anuais e especiais do Conselho de Segurança; tais relatórios devem incluir um cômputo das medidas que o Conselho de Segurança tenha adotado ou aplicado para a manutenção da paz e da segurança internacionais.*
>
> *A Assembléia Geral receberá e discutirá os relatórios dos outros órgãos da Organização e poderá fazer qualquer recomendação sôbre os mesmos.*

Após longos debates, em que foi ressaltado ter sido desrespeitada a decisão anterior do Comitê, uma vez que se excluía do projeto atual a referência específica ao poder da Assembléia de aprovar ou desaprovar os relatórios do Conselho de Segurança e emitir recomendações sôbre os mesmos, propôs o delegado do México que se excluísse, no primeiro período do novo projeto, a palavra "discutir" e no segundo a frase "fazer qualquer recomendação ou observação sôbre os mesmos". Justificou o representante mexicano sua proposta explicando que, se se incluísse a expressão "discutir" no primeiro período e

não no segundo, conforme se havia feito, ter-se-ia a impressão de que a Assembléia só poderia discutir os relatórios do Conselho de Segurança. E, se permanecesse no segundo período a oração "fazer qualquer recomendação ou observação sôbre os mesmos", disso resultaria que a Assembléia não poderia emitir recomendações sôbre os relatórios do Conselho, uma vez que só quanto aos dos outros órgãos se lhe dava expressamente tal direito.

Posta em votação a proposta mexicana, foi ela aprovada por unanimidade.

Votou-se então o novo projeto de redação do parágrafo 8, com as modificações referidas, e foi o mesmo aprovado.

Adotou-se, portanto, a seguinte redação:

> *A Assembléia Geral receberá e considerará os relatórios anuais e especiais do Conselho de Segurança; tais relatórios devem incluir um cômputo das medidas que o Conselho de Segurança tenha adotado ou aplicado para a manutenção da paz e da segurança internacionais.*
>
> *A Assembléia Geral receberá e considerará os relatórios dos outros órgãos da Organização.*

Em seguida, os delegados da Colômbia e do México declararam que, no seu modo de pensar, a nova redação do parágrafo 8 não excluía o direito da Assembléia de emitir recomendações sôbre os relatórios do Conselho de Segurança e dos outros órgãos; e propuseram que tal interpretação fosse submetida ao voto.

Passou-se à votação e a interpretação em aprêço foi aprovada por unanimidade.

Ficaram, assim, concluídos os trabalhos do 2º Comitê da 2ª Comissão.

2ª Comissão – 3º Comitê

Assembléia Geral
Cooperação Econômica e Social

A tarefa do 3º Comitê da 2ª Comissão foi examinar a questão geral da atuação da nova organização no campo da cooperação econômica e social entre seus membros, com relação aos poderes e funções da Assembléia Geral e, particularmente, aos poderes, funções, composição e organização do Conselho Econômico e Social. As propostas de Dumbarton Oaks tratam desses assuntos no Capítulo V, Seção B, parágrafos 6 e 7 e no Capítulo IX. Em aditamento, o Comitê fez recomendações a outros Comitês sôbre o Capítulo IV e o Capítulo V, Seção **B**, parágrafo 5.

Tratava-se de planejar o órgão que seria incumbido de ocupar-se das questões referidas e de anunciar os princípios que deveriam reger sua atuação bem como seus objetivos. Não incumbia ao Comitê considerar problemas econômicos e sociais concretos.

Por sugestão do Delegado soviético, foi criado um Sub-Comitê que ficou eventualmente incumbido de examinar todas as emendas apresentadas e de redigir textos incorporando aquelas que fossem aprovadas. Êsse Sub-Comitê compôs-se de representantes de vários países, inclusive do Brasil, assistindo às suas sessões a Senhora Bertha Lutz, o Secretário José de Alencar Neto e o Doutor Geraldo Paula Souza.

O Comitê teve vinte e uma sessões e o Sub-Comitê dezenove, tendo este último realizado muito do trabalho que normalmente teria cabido ao Comitê, esclarecendo em longos debates muitas das questões suscitadas pelas numerosas emendas.

Uma emenda, de caráter econômico, da autoria da Delegação do Brasil, dizia respeito ao parágrafo 4 do Capítulo II:

> *Nenhum membro da Organização, nas suas relações internacionais, lançará mão da ameaça ou uso da força e* **da ameaça ou uso de medidas econômicas***, de qualquer maneira não condizente com os fins da Organização.*

As palavras sublinhadas constituem a emenda em questão.

O primeiro ato do Comitê foi resolver unanimemente que o Conselho Econômico e Social fosse designado como um dos principais órgãos de Organização.

Os trabalhos do Comitê podem ser melhor apreciados, divididos da seguinte maneira:

a. Objetivos da cooperação econômica e social (Capítulo IX, Seção **A**, parágrafos 1 e 2).
b. Relações entre diversas organizações (Capítulo IX, Seção **A**, parágrafo 1 (última frase) e seção **B**).
c. Poderes e funções da Assembléia Geral (Capítulo V, seção **B**, parágrafos 6 e 7);
d. Poderes e funções do Conselho Econômico e Social (Capítulo IX, Seção **D**).
e. Composição e votação do Conselho Econômico e Social (Capítulo IX, Seção **C**).
f. Organização do Conselho Econômico e Social (Capítulo IX, Seção **E**).

Objetivos da Cooperação Econômica e Social

Foram numerosíssimas as emendas apresentadas, sendo duas da Delegação brasileira. Uma, conjuntamente com o México e a República Dominicana, propunha a inserção, depois das palavras "fundamental freedoms", das palavras "and foster the democratic principle of equality of status, opportunity, and responsibility

for men and women". A segunda, a inserção da palavra "health" depois das "economic, social". Ambas foram vencedoras: a segunda totalmente e a primeira por ter o texto definitivo incorporado palavras sôbre a não discriminação no tocante à raça, língua, religião ou sexo, proposta semelhante fazendo parte da emenda apresentada pelas quatro potências patrocinadoras.

Verifica-se pelo novo texto que as alterações das propostas originais de Dumbarton Oaks foram numerosas e importantes, ampliando especificando consideravelmente os objetivos da Organização no campo econômico e social.

Uma emenda que suscitou muita discussão foi a apresentada pela Delegação do Reino Unido, pela qual a Organização procuraria realizar seus diversos objetivos "in association with the International Labour Organization and other bodies concerned". Muitos países se bateram pela emenda inglesa. Houve forte oposição por parte da União Soviética, que desejou dar maior importância à "World's Trade Union Congress[35]", e mesmo eliminar a Repartição Internacional do Trabalho, substituindo-a por aquela entidade. Pretendeu também a União Soviética que a "World's Trade Union Congress" fosse convidada a assistir à Conferência, em igualdade de condições com o Comitê Econômico e Financeiro da Liga das Nações, Repartição Internacional do Trabalho, Organização Internacional de Alimentação e Agricultura, UNRRA e Côrte Internacional de Justiça. Ficou finalmente resolvido que só assistiriam à Conferência as entidades originalmente convidadas, sendo de notar que a Delegação britânica terminou por retirar sua emenda, "a fim de não romper o espírito de cordialidade que reinara nos trabalhos do Comitê".

35 Em realidade, "World Federation of Trade Unions" (WFTU), que, em 1945, estava em processo de formação e na qual os sindicatos soviéticos viriam a exercer considerável influência.

Como se verifica pelo novo texto do preâmbulo, os objetivos da Organização foram muito ampliados, abrangendo não somente os problemas econômicos e sociais, mas ainda os culturais, educacionais e de saúde pública, visando a elevação dos níveis de vida, assegurando pleno emprêgo e almejando condições favoraveis ao progresso e desenvolvimento da vida econômica e social.

A Delegação brasileira tomou parte muito ativa nas discussões da Seção **A**, batendo-se pela inclusão da menção dos problemas de saúde e dos relativos à cooperação cultural e educacional.

A Delegação brasileira, desde o início, bateu-se por dar ao Conselho Econômico e Social um caráter mais dinâmico a fim de impedir que a preocupação especial do mesmo fosse a manutenção de um **statu quo** econômico para os países de economia já mais desenvolvida ou para a reconstrução econômica das nações devastadas pela guerra, tendo feito a êsse propósito importante declaração: "No último debate, foi feita uma referência às preocupações sobretudo diplomáticas e políticas da Liga das Nações, e sem dúvida em parte isso é verdade. Parece, contudo, que se pode achar outra explicação para o fato de que na Liga se tenha dado relativamente pouca importância aos problemas de que trata o Comitê: a circunstância de que o Comitê Econômico e outro Comitê similar da Liga, criado posteriormente para tratar dessas questões, não tinham, pelo menos no começo, repartições intergovernamentais internacionais em que basear-se para seus estudos e opiniões sôbre vários problemas que iam surgindo. O caráter por assim dizer acadêmico de muitas das recomendações feitas pela Liga sobre questões econômicas e sociais – especialmente as primeiras – possivelmente decorreu, até certo ponto, dessas circunstância e, naturalmente, também do fato de que os Comitês especiais da Liga não representavam o consenso da opinião dos Governos dos Estado-membros.

A êste respeito, a posição da organização internacional que êste comitê está discutindo, em relação ao seu órgão econômico, é, parece-me, radicalmente diferente. Em primeiro lugar, a Delegação brasileira presume que as entidades internacionais discutidas em Bretton Woods serão devidamente criadas. Além destas, a Organização terá o inestimável auxílio, nas questões de trabalho e sociais, da Repartição Internacional de Trabalho; da UNRRA e da Organização de Alimentação e Agricultura. Terá à sua disposição, outrossim, a experiência e os arquivos dos Comitês econômicos, financeiros e outros similares da Liga. Uma recomendação ou sugestão, apresentada pela Assembléia Geral, por sugestão do Conselho Econômico e Social, após exame e coordenação do trabalho feito por repartições especializadas, bem como quaisquer investigações executadas pelo próprio Conselho Econômico, devem, assim, ter imensamente mais peso do que idêntica atuação por parte da Liga das Nações, especialmente quando consideramos que o Conselho Econômico e Social deverá compor-se de membros da Organização, isto é, de representantes de Estados. Tais recomendações ou opiniões, de acordo com as propostas de Dumbarton Oaks, devem ser aprovadas pela Assembléia Geral após aprovação pelo Conselho Econômico e Social. É claro que, nessas circunstâncias, o papel do Conselho Econômico e Social da organização mundial futura pode ser e será de real importância. A Delegação brasileira é de opinião que sua posição e autoridade devem ser clara e expressamente confirmadas, na presunção de que, na composição do Conselho e na sua política, se dará a devida atenção, desde o início, à manutenção de um equilíbrio adequado entre os interêsses dos países que consideram os problemas econômicos e sociais mais especialmente do ponto de vista da reconstrução de suas estruturas econômicas e sociais ou da manutenção de uma situação econômica equivalente a um padrão de vida relativamente alto, e os interesses das nações que, na amplidão dos seus recursos

humanos crescentes e naturais, encaram tais problemas mais de um ponto de vista em que a consideração de estabilidade propende a ceder o lugar à do desenvolvimento".

A declaração brasileira foi acolhida com muito interêsse e teve por resultado que, no texto adotado, a questão do desenvolvimento e da elevação de niveis de vida fosse expressa de modo concreto.

O Brasil tomou também a liderança na discussão de uma emenda apresentada pela delegação francesa, propondo a criação e fiscalização de organizações especializadas para a distribuição de matérias primas, proposta essa baseada no princípio de livre acesso às matérias primas, incorporado à Carta do Atlântico. Defendeu o Brasil o princípio recíproco do livre acesso ao comércio mundial e aos bens de produção, que por sua iniciativa fôra consagrado na Carta de Chapultepec. Utilizando-se da oportunidade apresentada pela proposta francesa para fazer sobressair numa conferência mundial qual a de São Francisco o princípio que defendera na Conferência Interamericana do México, a Delegação do Brasil foi entretanto de opinião que não cabia à Conferência de São Francisco abordar o problema concreto dessa ordem, por ter sido a mesma reunida com o fim especial de estruturar uma Organização Mundial para Manutenção da Paz.

Outra questão que deu ensêjo a longos e calorosos debates foi a do pleno emprêgo, que era desejo geral incluir como um dos objetivos principais do Conselho Econômico e Social. A Delegação do Brasil, embora subscrevesse plenamente o ideal do pleno emprêgo, julgou que a fórmula "full employment" por importar numa espécie de garantia de pleno emprêgo fôssem quais fossêm as circunstâncias, não era inteiramente conciliável, sob o ponto de vista econômico internacional, com alguns dos objetivos declarados do Conselho, quais os do desenvolvimento econômico mundial e do soerguimento do nível de vida em determinadas

regiões do mundo. Parecia-lhe que o cumprimento integral do pleno emprêgo poderia conduzir a condições estáticas em prejuízo de um dinamismo econômico desejável. Lembrou também que o pleno emprêgo contrariava, em parte pelo menos, um dos requisitos fundamentais do desenvolvimento econômico, que é a mobilidade de mão de obra. Salientou que entidades como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento foram ideados com o objetivo de restabelecer a mobilidade do capital internacional. Ora, se a mobilidade do capital é fator de produção econômica essencial, também o é a mobilidade de mão de obra, parecendo-lhe assim que adotar fórmula "full employment" no primeiro parágrafo do Capítulo IX era incorporar ao seu texto uma contradição econômica em certos dos objetivos nele enumerados. Feitas essas observações, a Delegação brasileira votaria, contudo, pela fórmula "full employment", se êsse fôsse o sentimento geral do Comitê.

Numerosas Delegações manifestaram-se a favor da tese brasileira – depois de encerrada a sessão e aprovada a fórmula "full employment" – dizendo que, por motivos políticos, tiveram de votar a favor daquela fórmula. No decorrer das discussões, o Delegado soviético, continuando a bater-se pelo pleno emprêgo, referiu-se ao que denominou de "dúvidas de certos países novos", procurando satisfazê-los com a promessa de que a Organização cuidaria do seu desenvolvimento por meio de empréstimos e assistência técnica.

A fim de dissipar quaisquer receios de que a declaração dos objetivos da Seção **A** pudesse autorizar a Organização a intervir nos assuntos da jurisdição doméstica dos países membros, o Comitê resolveu incluir nas atas uma declaração nos seguintes termos:

> *Os membros do 3º Comitê da Segunda Comissão estão inteiramente acordes em que nada no Capítulo IX pode ser*

interpretado como autorizando a Organização a intervir nas questões internas dos Estados membros.

O Comitê fez também constar no relatório que a palavra "econômico" devia ser compreendida como abrangendo, por exemplo, o comércio internacional, as finanças internacionais, as comunicações e o transporte internacionais e ainda os imensos problemas de reconstrução. Satisfazendo o pedido da Delegação francesa, consta ainda do Relatório que o Conselho Econômico e Social examinará "os problemas internacionais de matérias primas e de bens de produção". Foi o que pôde conseguir a Delegação francesa, como resultado da sua emenda. Verifica-se que não se fala em livre acesso, tendo sido omitido, ipso facto, o aspecto de livre acesso ao comércio mundial, parte integrante do princípio de Chapultepec.

O relatório contém ainda a menção da necessidade de cooperação internacional no controle do tráfego de ópio e outras drogas nocivas.

Relações entre a Organização e o Conselho Econômico Social

O Conselho Econômico e Social, segundo os termos da última frase da Seção **A**, parágrafo 1, das propostas de Dumbarton Oaks, funciona sob a autoridade da Assembléia Geral. Com a elevação do Conselho à categoria de um dos principais órgãos da Organização, criara-se uma situação um tanto paradoxal. Logicamente, as responsabilidades decorrentes dos objetivos mencionados na primeira frase da Seção **A** deveriam ter passado diretamente ao Conselho e sua posição relativamente à Assembléia Geral deveria ter ficado de maior independência. As Seções **A** e **B** das propostas de Dumbarton Oaks tratam, finalmente, dos objetivos da Organização, da relação da mesma com o Conselho

e, também, com as organizações e entidades especializadas. A Delegação brasileira chamou a atenção do Comitê para êsse fato e a justeza de suas observações foi demonstrada quando se tratou da denominação do Capítulo IX. Êste deveria ter tido o título de "O Conselho Econômico e Social", a fim de estar de acordo com a fraseologia empregada no resto da Carta, ao tratar-se dos órgãos principais da Organização.

O Brasil, embora empenhado, de um modo geral, na democratização da Organização e portanto também do Conselho Econômico e Social, julgou, por outro lado, conveniente tratar de acentuar a supremacia mundial do Conselho Econômico e Social, como entidade internacional econômica e social.

A substituição nominal do Conselho teve por resultado que as organizações intergovernamentais especializadas serão relacionadas com a Organização e não com o Conselho, embora seja com êstes que elas evidentemente lidarão.

Entidades especializadas intergovernamentais

Uma discussão que suscitou prolongados debates foi a relacionada ao problema das relações entre as entidades especializadas intergovernamentais e a Organização, através do Conselho Econômico e Social. Algumas das entidades são sumamente ciosas de suas prerrogativas e privilégios. Era, contudo, evidentemente necessário estabelecer algum critério para determinar o modo de cooperação dessas entidades com a Organização. O próprio têrmo "intergovernamental" deu ensêjo a divergências no seio do Comitê, pois êle excluía entidades como a "World's Trade Union Congress", pela qual, como já foi dito, muito se empenhou a Delegação soviética.

A Organização teve seus poderes ampliados a fim de permitir a criação de quaisquer entidades especializadas necessárias para

realização dos objetivos indicados na Seção **A** do Capitulo IX. Uma emenda francesa, no sentido da criação de uma organização especializada para distribuição de matérias primas, não vingou diante das objeções da maioria das Delegações, registando-se, contudo, no relatório geral, "o desejo de certas Delegações da menção especial no dito paragrafo de uma organização especializada, a ser criada para ocupar-se do problema de uma repartição equitativa das matérias primas, desejo ao qual não julgou oportuno aceder o comitê".

Sendo desejo da Delegação brasileira de reforçar o prestígio do Conselho Econômico e Social, apresentou a mesma uma emenda estipulando que as questões suscitadas pelas entidades especializadas fôssem levadas ao conhecimento da Assembléia Geral por intermédio do Conselho, emenda essa que não almejava invadir o campo de responsabilidade das entidades especiais, mas visava acentuar a posição de primeiro órgão econômico e social no mundo que deveria caber ao Conselho. Diante de várias objeções feitas por outras Delegações, que julgaram que isso poderia dificultar as negociações do Conselho com as entidades especializadas e tendo em vista, sobretudo, o fato de que o Conselho ficara tão mais forte em consequência das múltiplas funções que lhe foram atribuídas no correr dos debates, a Delegação brasileira concordou em retirar sua emenda.

Entidades não governamentais

Procedendo de acôrdo com sua atitude relativamente à questão do "full employment", a Delegação brasileira deu seu pleno apôio a uma sugestão feita pela Delegação do Panamá, pleiteando que o Conselho Econômico e Social dedicasse especial interêsse à questão da migração, e colaborou com a mesma na redação da declaração que ela apresentou e que foi anexada ao relatório geral do comitê.

A Delegação argentina, ao apoiar a atuação do Panamá nesse sentido, fez alusão a certos pontos de vista defendidos pela Argentina na reunião da Repartição Internacional do Trabalho em Filadélfia.

O Brasil também deu seu apôio, conjuntamente com tôdas as demais Delegações, a uma iniciativa da Delegação grega, salientando a necessidade imprescindível de voltar a Organização sua atenção para os graves e complexos problemas da reconstrução.

A Delegação do Brasil, no correr dos debates, fez vêr que certos países, sem terem sofrido danos diretos de guerra, viram suas economias gravemente atingidas e debilitadas em consequência do conflito mundial, aspecto êsse que solicitou fôsse tido em mente pelo Conselho Econômico Social, ao abordar a reconstrução de após-guerra.

Funções e poderes do Conselho Econômico e Social

Essa parte do Capitulo IX foi a que maiores transformações sofreu, sendo muito ampliada. As potências patrocinadoras apresentaram apenas uma pequena emenda conferindo ao Conselho poder de fazer recomendações destinadas a promover o respeito pelos direitos e liberdades fundamentais.

Uma das emendas de maior importância foi a apresentada pela Etiópia, versando sôbre o direito que assistia a membros da Organização de participar de discussões do Conselho sôbre questões que envolvam interêsses especiais de algum membro ou membros. Essa emenda, depois de bastante oposição por parte das potências patrocinadoras, logrou finalmente vencer sob uma forma que impõe uma obrigação ao Conselho de convocar países interessados. A Delegação brasileira deu-lhe seu apôio decidido.

Atendendo a emendas apresentadas, atinentes à Seção **A**, foram adicionadas as palavras "intelectual e de saúde" nos lugares

apropriados. A emenda das potências patrocinadoras, relativa ao fomento do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais, foi adotada, sendo, aliás, consequência lógica do que fôra consagrado na Seção **A** do Capítulo IX.

Conferiu-se ao Conselho o poder de fazer recomendações, não sòmente às entidades especializadas, mas também à Assembléia Geral e aos membros da Organização.

Provocou demorados debates a proposta canadense que autorizava o Conselho a solicitar das entidades especializadas relatórios periódicos, e dos membros da Organização relatórios especiais, sôbre as medidas tomadas para tornar efetivas as recomendações do Conselho e da Assembléia Geral. Julgaram algumas Delegações que, se tal poder era admissível com relação às entidades, não tinha cabimento no tocante a membros da Organização, isto é, a Estados soberanos. Alvitraram êsses representantes que o Conselho deveria ser autorizado apenas a "receber" tais relatórios. Argumentou-se – e compartilhou dêsse modo de pensar a Delegação brasileira – que não havia necessidade de conferir um poder especial ao Conselho para receber relatórios, função esta inteiramente passiva. O que se almejava era dar ao Conselho poderes para solicitar tais relatórios às entidades e aos membros. Evidentemente os membros da Organização poderiam sempre recusar-se a aceder ao pedido do Conselho, sendo conveniente, contudo, que êste tivesse pelo menos autoridade para dirigir uma solicitação a um país, a fim de conhecer, caso êsse se conformasse, quais os passos dados pelo mesmo para atender a uma recomendação. Finalmente, conseguiu-se uma fórmula idônea que, sem ofuscar ou melindrar, indicava que ao Conselho compete empreender uma ação seguida, devendo procurar saber quais os resultados eventualmente alcançados, e não se limitar apenas a recomendar alguma coisa.

Também foi longamente discutido o poder do Conselho de elaborar projetos de convenções sôbre questões de sua competência. A Delegação brasileira quís estender o raio de ação do Conselho achando que êste também deveria poder tratar de projetos de convenções sôbre assuntos da competência das entidades especializadas ou examinar os projetos eventualmente elaborados por essas entidades. Não foi aceito êsse ponto de vista.

Ficou o Conselho autorizado a empreender, ou a fazer empreender, estudos e relatórios sôbre questões da sua competência, disposição essa que visa facultar ao Conselho obter a documentação necessária para suas próprias recomendações e assegurar-lhe ainda, o direito de proceder, ou fazer proceder, a pesquisas semelhantes às feitas pela Liga das Nações.

Terá o Conselho o poder de convocar conferências internacionais sôbre assuntos que cabem dentro das suas funções, procedendo, nesses casos, de acôrdo com os regulamentos da Organização.

A pedido de membros da Organização e de entidades especializadas e mesmo de outras que tratem de questões econômicas, sociais, culturais, educacionais, de saúde etc., o Conselho poderá prestar serviços sempre que o assunto fôr de sua competência. Não ficou bem clara a responsabilidade financeira nesses casos, sendo de supor, contudo, que o Conselho, antes de assumir o compromisso de tais serviços, se entenda, sôbre êsse aspecto, com o solicitante.

A função do Conselho, de prestar esclarecimento ao Conselho de Segurança, foi interpretada pelo Comitê como constituindo, não tanto uma obrigação, mas antes uma faculdade, de que naturalmente se utilizaria sempre que necessário para salvaguardar os objetivos primordiais da Organização. Aliás, o Conselho fornecerá esclarecimentos diretamente ao Conselho de

Segurança e não mais ao Secretário Geral da Organização, segundo era previsto nas propostas de Dumbarton Oaks. Esta modificação de algum modo tem em conta a alteração havida no **status** do Conselho, que de órgão subsidiário das Nações Unidas, passou a ser um dos principais órgãos da Nova Organização.

Cabe ainda ao Conselho prestar auxílio ao Conselho de Segurança quando êste último o solicitar.

O parágrafo final da Seção diz que o Conselho poderá ter quaisquer outras funções, dentro de sua competência geral, que lhe venham a ser atribuídas pela Assembléia Geral.

Os poderes e funções conferidos ao Conselho Econômico e Social, em consequência dos trabalhos do Cômite, tornaram-no um órgão efetivo de cooperação internacional no campo das suas atividades.

Composição e modo de votação do Conselho Econômico e Social.

A questão preponderante, relativamente à composição do Conselho, era se devia ser mantido o número de dezoito membros, de conformidade com o plano de Dumbarton Oaks, ou se convinha aumentá-lo. Esta última solução importava na democratização do Conselho, mas, por outro lado, poderia diminuir sua eficiência. A Delegação brasileira, juntamente com algumas outras, defendeu o primeiro ponto de vista. Tendo em vista que seria de alguma forma vencedora a emenda da Etiópia sôbre a participação nas deliberações do Conselho de países com especial interêsse no assunto, julgou-se preferível manter o número originalmente proposto.

De acôrdo com o plano de Dumbarton Oaks, os membros eram eleitos por três anos, podendo assim, teòricamente, acontecer que depois de três anos saíssem todos os membros, o

que, evidentemente, não favorecia o princípio da continuidade. Depois de longos debates, resolveu o Comitê conservar o prazo de três anos, estatuindo porém a possibilidade de reeleição e prevendo que, por ocasião da primeira eleição, se providenciaria para que seis dos membros eleitos se retirassem findo um ano, e seis outros depois de dois anos de mandato. Essa providência, conjuntamente com a possibilidade da reeleição, estabelece uma espécie de rotação, princípio desejado por várias Delegações, sem prejudicar a continuidade da ação do Conselho. Concordou-se, de modo geral, que muito provàvelmente as grandes potências seriam sempre representadas no Conselho, sem, contudo, terem direito a lugares permanentes.

Nos debates respectivos, foi longamente examinada a possibilidade de estabelecer-se um critério regional ou de zonas para a escolha dos membros. O Comitê chegou à conclusão de que seria dificílimo, senão impossível, estabelecer um critério satisfatório para todos.

O critério de "importância" também não foi aceito, tendo algumas Delegações reclamado que não se poderia apelar apenas para os fatores econômicos e que deveriam ser tomados em conta aspectos sociais e intelectuais.

O princípio da reelegibilidade visou, em primeiro lugar, assegurar que determinados países – naturalmente as grandes potências – pudessem estar continuadamente representados no Conselho.

Organização do Conselho Econômico e Social

O Conselho foi autorizado a criar comissões "no campo das atividades econômicas e sociais e para promover os direitos humanos", e, dentro do domínio da sua jurisdição, quaisquer outras que se tornarem necessárias.

A emenda mais importante relativamente ao Capítulo IX foi apresentada pela Etiópia, já mencionada anteriormente, estabelecendo que o Cômite ficava na obrigação de convidar os membros não representados no Conselho a participar das suas deliberações, sempre que nas mesmas se tratasse de algum assunto de seu especial interêsse.

Assistirá ao Conselho o direito de providenciar para que seus representantes possam participar das deliberações das entidades especializadas eventualmente ligadas à Organização, podendo essas entidades, por sua vez, enviar representantes às deliberações do Conselho. Em ambos os casos, êsses representantes não terão direito a votar. Êsse acréscimo às disposições que regerão o Conselho é dos mais úteis, pois não sòmente confere ao mesmo a possibilidade de acompanhar, e portanto de fiscalizar, até certo ponto, as atividades das entidades especializadas, mas, de algum modo, o coloca na posição que lhe deve caber, de órgão econômico e central do mundo.

O Conselho ficará também autorizado a consultar entidades não governamentais que tratem de assuntos dentro da sua competência. Os entendimentos respectivos poderão ser feitos tanto com entidades internacionais quanto nacionais, sendo necessário, no caso destas últimas, o prévio consentimento do país interessado.

Terá o Conselho pessoal permanente especializado que, entretanto constituirá parte do Secretariado da Organização.

Caberá ao Conselho elaborar seus próprios regulamentos, tendo também a faculdade de determinar o modo de eleger seu Presidente. Não ficou estabelecido se o Presidente deverá ser forçosamente o representante de algum Estado membro do Conselho. Julgou-se preferível deixar aberta a questão, que será resolvida, oportunamente, pelo próprio Conselho.

Uma emenda, apresentada pela Austrália, propôs que o Conselho funcionasse continuamente, mas o Comitê achou que, se fôsse adotado êsse critério, não poderia ele contar com que os representantes das várias nações no Conselho fôssem, como é de desejar, personalidades de primeira linha nas questões econômicas e sociais. Preferiu-se, assim, não adotar um regime rígido no tocante ao número de reuniões por ano, ficando também essa questão para ser resolvida pelo próprio Conselho. Estatuiu-se, contudo, que os regulamentos do Conselho estabelecerão que êle poderá ser convocado a pedido de uma maioria dos seus membros.

Considerações finais

As discussões do Comitê evidenciaram a importância atribuída, por numerosos países, à cooperação cultural, sendo justo nesse particular salientar a contribuição notável do Brasil. O Comitê deixou patente que a cooperação internacional abrange, no seu entender, o domínio intelectual, a saúde pública, o tráfego de narcóticos, a migração, o estatuto da mulher e os problemas da reconstrução.

Não logrou a Delegação brasileira a aceitação da sua emenda ao parágrafo 4 do Capítulo II, que, ampliando as disposições sôbre a abstenção, pelos membros da Organização, do uso ou ameaça da fôrça incompatíveis com os objetivos da Organização, estatuia também a abstenção do uso ou ameaça das medidas econômicas. O representante do Brasil no respectivo Comitê recebeu muitas manifestações de apôio quando expôs os motivos da emenda brasileira. Posteriormente, entretanto, julgou o Comitê que seria muito difícil definir as medidas econômicas que poderiam ser consideradas como incompatíveis com os objetivos da Organização, temendo, além disso, que muitos países considerassem a adoção de tal disposição como uma interferência nos seus assuntos internos. Sem dúvida era real a dificuldade de definição, mas por isso mesmo

teria sido de interêsse incluir a disposição referida, sujeita a interpretação oportuna e paulatina pelo Conselho Econômico e Social, agindo de acôrdo com a Assembléia Geral. Na Conferência de Chapultepec as Repúblicas americanas chegaram a condenar certos fenômenos econômicos como os carteis e o subsídio à exportação, êste último de forma um pouco vaga. A adoção de emenda brasileira teria contribuído para a consolidação das relações econômicas internacionais. Mas não resta dúvida que ela importava num compromisso muito amplo e que não era possível examinar todos os seus aspectos numa conferência em que se cogitava, principalmente, de criar a máquina que há de reger as relações entre os povos.

O Conselho Econômico e Social muito poderá contribuir para o estabelecimento de maior harmonia entre as nações. Se é êrro fundamental atribuir as guerras ùnicamente a razões econômicas, claro é, por outro lado, que desentendimentos sérios nesse campo tão importante das relações entre os povos não podem deixar de contribuir para a criação de um ambiente desfavorável para a manutenção da paz. A criação do Conselho Econômico constitue o reconhecimento, por parte de todos, da interdependência das nações.

2ª COMISSÃO – 3º COMITÊ

Assembléia Geral
Cooperação Econômica e Social

Na proposta de Dumbarton Oaks não se faz a menor referência às questões de higiene e saúde pública, parecendo que os autores daquele projeto as julgavam incluidas no Capítulo IX (Conselho Econômico e Social), ou não queriam chamar sôbre as mesmas atenção especial.

Após acurada leitura do projeto de Dumbarton Oaks, e na persuasão de que, na altura em que se achavam os trabalhos, apenas alterações de minúcias podiam ser propostas, a Delegação do Brasil apresentou ao Comitê 2/3 várias emendas, que, no seu entender, eram o mínimo a exigir-se relativamente à saúde pública internacional.

Pareceu à Delegação brasileira que nosso primeiro cuidado devia ser a inclusão dos têrmos "saúde pública" nos artigos em que, de maneira mais genérica, se fazem referências a questões sociais. Em segundo lugar, a Delegação brasileira achou desejável uma referência específica à criação de uma organização especializada de higiene internacional, com ampla liberdade de ação técnica, vinculada, entretanto, ao Conselho Econômico e Social. Nessa ordem de idéias, o Delegado do Brasil propôs a inclusão dos têrmos "saúde pública" nos Capítulos V e IX e estabelecimento de uma comissão interina para estudar um projeto de uma futura organização internacional de saúde pública.

Dêsse primeiro esfôrço resultou:

1) A 16 de maio, o Comitê, revendo a seção **A** do Capítulo IX, incluiu entre os "purpose and relationships" do Conselho Econômico e Social, o têrmo "health" na seguinte frase:

"solution of economic, social, cultural, **health** and other related problems".

2) A 24 de maio, na revisão da seção **C** do Capítulo IX, foi aceita a nossa proposta de inclusão do mesmo termo entre as "functions and powers" na frase, "economic, social, cultural, **health** and other specialized organizations or agencies", dizendo respeito a estudos e relatórios e coordenação dessas atividades.
3) Na mesma data acima, entre as recomendações para coordenação das atividades das agencias especializadas internacionais pela Assembléia Geral, foram incluídas as relativas à Saúde Pública – Capítulo V – Seção **B**, 7.
4) A 26 de maio, o Comitê acedeu a incluir na seção **A** do Capítulo IX um novo parágrafo provendo o estabelecimento de relações para a criação de quaisquer agências ou organizações especializadas.

Êsse parágrafo generaliza o que a Delegação brasileira havia pedido como criação especializada relativa à saúde pública.

Em seguida, a Delegação do Brasil cuidou de obter, por intermédio de uma emenda especial ao Capítulo XII ("Transitional Arrangements"), emenda nº 8 do Brasil, a designação de uma comissão para estudo de uma organização internacional de higiene. Por motivo de ordem técnica e após consultas ao presidente do 3º Comitê, Sir Ramaswanu Mudaliar, foi essa proposta transformada em declaração à qual se juntou a Delegação da China e que foi submetida à apreciação do Comitê a 28 de maio, merecendo aprovação unânime dos 36 países participantes, então presentes.

Foram os seguintes termos da referida declaração:

> *As Delegações do Brasil e da China recomendam a convocação de uma Conferência Geral dentro dos próximos*

meses, com o fim de se criar uma organização internacional de saúde.

Tencionam entrar em consulta com os representantes das outras Delegações tento em vista a pronta convocação dessa Conferência Geral, à qual os Gôvernos aquí representados serão convidados a enviar representantes.

Recomendam que, ao se preparar um plano para a organização internacional de saúde, seja amplamente estudada a relação entre tal organização e outras instituições, nacionais e internacionais, que já existem ou que possam vir a ser criadas no setor de saúde, bem como os métodos de associá-la a essas outras instituições.

Recomendam que a organização internacional de saúde proposta seja vinculada ao Conselho Econômico e Social.

Falaram em favor de declaração acima treze Delegações. O Delegado da França sugeriu que as organizações internacionais de saúde, assim como os govêrnos devem participar da Conferência, sugestão essa apoiada pelos Delegados do Brasil e da China. Os Representantes da Repartição Internacional do Trabalho e da Organização de Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization) declaram que suas organizações cooperariam estreitamente com qualquer organização de saúde que viesse a ser criada.

O representante do Brasil, Dr. Geraldo de Paula Souza, pronunciou um discurso enaltecendo a relevância da decisão adotada.

Quando ainda em Washington, o representante do Brasil foi ao Departamento de Estado averiguar o que de preparado havia pelo Gôverno dos Estados Unidos da América no concernente à

saúde pública. Foi alí informado de que, embora o assunto fosse merecedor de estudo por parte do Departamento de Estado, julgava-se que a Conferência de São Francisco, visando sobretudo pontos de caráter político, não iria tratar do assunto. Contudo, se outros países cuidassem do mesmo, os representantes dos Estados Unidos tomariam a posição que lhes conviesse.

Atitude semelhante foi assumida pela Grã-Bretanha.

A impressão geral foi a de que não houve da parte de nenhuma Delegação o propósito de cuidar, em São Francisco, da questão de higiene internacional. A maioria dos elementos que constituiram o 3º Comitê da 2ª Comissão, perfeitamente familiarizados com os problemas de ordem econômica, estavam alheios às questões de saúde pública. Afim de obter a boa vontade e apôio necessários, a Delegação do Brasil executou um trabalho preparatório, fora do seio do próprio Comité, em reuniões promovidas com os elementos mais interessados destacando-se especialmente os Senhores Sze, da Delegação da China, Leclainche, da França, Evang, da Noruega, e Doull, dos Estados Unidos. Em vista da necessidade de maior informação, entre os Delegados, quanto aos recursos ora disponíveis no campo de higiene internacional, a Delegação do Brasil preparou um memorandum apreciando o que se vem realizando nesse campo de atividade.

A Delegação brasileira, tendo em vista a oposição formal criada à menção de qualquer órgão especializado no texto da Carta, como a relativa à Repartição Internacional do Trabalho, desistiu de sua pretensão de incluir nesse texto a criação da agência destinada à higiene.

A Delegação do Brasil defendeu no Sub-Comitê de redação, com o maior ardor, seu ponto de vista relativo à imprescindível necessidade de cuidar a Conferência dos assuntos da higiene internacional.

Os resultados da atuação brasileira não se fizeram esperar. Os interessados reuniram-se várias vezes e elaboraram um plano de ação, que desde êsse momento vem seguindo o seu curso, ultrapassando os limites da própria Conferência. Dessas reuniões participaram além do representante do Brasil os Senhores Szeming Sze[36], da Delegação chinesa; Xavier Leclainche[37], da francesa; Otis Nulliken[38] e James Doull[39], dos Estados Unidos da América; A. D. K. Owen[40], do Foreign Office da Grã-Bretanha e Arutiunian[41], da U.R.S.S. O Senhor Karl Evang[42], que teve de regressar à Noruega, foi sempre informado da marcha dos trabalhos, tendo colaborado com a remessa de documentos contendo o seu ponto de vista a respeito.

A direção da saúde pública dos Estados Unidos, por intermédio do Doutor Thomaz Parren[43], e a da Grã-Bretanha, por Sir Wilson

36 Szeming Sze (1908-1998), médico chinês, integrante da delegação de seu país à Conferência de São Francisco, foi um dos articuladores para o estabelecimento da Organização Mundial da Saúde e Diretor de Assuntos de Saúde das Nações Unidas.

37 Xavier-Louis Leclainche (1899-1984), médico francês, integrante da delegação de seu país à Conferência de São Francisco, foi um dos articuladores para o estabelecimento da Organização Mundial da Saúde.

38 Otis Mulliken (1907-1972), funcionário estadunidense, integrou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

39 Possivelmente, James C. Dunn (1890-1979), diplomata estadunidense, integrou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco como Secretário de Estado adjunto.

40 Arthur D. K. Owen (1904-1970), economista britânico, integrou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco. Foi Subsecretário-Geral das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Administrador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

41 Amazasp A. Arutiunian (1902-1971), diplomata e economista soviético, integrou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

42 Karl Evang (1902-1981), médico norueguês, integrou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco, foi um dos articuladores para o estabelecimento da Organização Mundial da Saúde. Presidiu a segunda Assembleia da OMS, em 1949.

43 Thomas Parran Jr. (1892-1968), médico estadunidense. Presidiu a Conferência Internacional da Saúde que adotou a Constituição da OMS, em 1946.

Jameson[44], mostraram-se grandemente interessados na criação de uma organização sanitária que englobe todas as já existentes.

Para que isso se torne uma realidade foi elaborado o necessário plano da ação, tratando-se ainda da possibilidade de virem os Estados Unidos da América, por intermédio do Departamento de Estado, a convocar a Conferência destinada a cuidar do assunto.

44 Wilson Jameson (1885-1962), médico britânico, era chefe do serviço médico do Reino Unido. Presidiu a primeira Assembleia Mundial da Saúde, em 1948.

2ª COMISSÃO - 4º COMITÊ

Assembléia Geral
Sistema de tutela (Trusteeship)

Ao se iniciarem os trabalhos, as Delegações dos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Austrália submeteram os seus respectivos projetos. Logo em seguida, a França e a Rússia, tomando por môdelo o texto norte-americano, apresentaram substitutivos à apreciação do Comitê. Nestas condições, não existindo uma reação única que pudesse servir de base às discussões, deliberou-se atribuir ao Delegado dos Estados Unidos, Senhor Harold Stassen[45], o encargo de reunir em uma proposta todas as sugestões que apresentassem idéias comuns. Esse trabalho seria em seguida adotado como um projeto orientador dos debates. Deu-lhe a Secretaria da Conferência a denominação de documento nº 323 e constitue matéria de indispensável consulta para perfeita apreciação dos resultados atingidos pelas discussões no Comitê.

De uma maneira geral, essa proposta base abrangia os seguintes aspectos:

a. A tutela internacional seria considerada pelas Nações incumbidas da administração de territórios, como uma "missão sagrada", cujo propósito é o desenvolvimento econômico, social e político dos povos dependentes. O Govêrno-próprio, a garantia da paz e da segurança internacionais seriam os objetivos da tutela. Garantir-se-iam condições de igualdade de oportunidade econômica e comercial extensiva a todos os membros das Nações Unidas.

45 Harold Stassen (1907-2001), político estadunidense, membro da delegação de seu país à Conferência de São Francisco, concorreu diversas vezes como pré-candidato e candidato à presidência dos EUA.

b. Os territórios colocados sob tutela, seriam aqueles que estivessem atualmente administrados sob o regime dos mandatos conferidos pela Liga das Nações, assim como aqueles que fossem desmembrados do território inimigo ou que integrassem países que os colocassem voluntariamente sob a tutela das Nações Unidas.

c. Todos os acôrdos para a administração dos territórios seriam estabelecidos com os países diretamente interessados.

d. À Assembléia Geral e sob ela ao Conselho de Tutela, caberia a incumbência de aprovar esses acôrdos e fiscalizar a administração dos territórios.

e. Seriam criadas zonas ou áreas estratégicas nos territórios sob tutela, onde o Conselho de Segurança substituiria a Assembléia Geral em suas atribuições.

f. Manter-se-iam os termos dos atuais mandatos sem que qualquer alteração se fizesse em tudo que se referir aos direitos reconhecidos aos povos ou aos Estados, a menos que acôrdos especiais se realizassem para êsse fim.

g. O Conselho de Tutela seria constituido por um representante de cada país incumbido da administração de territórios e por igual número de membros eleitos pela Assembléia Geral em períodos renovaveis de três anos.

Nas discussões que se seguiram, foi inicialmente debatida uma emenda apresentada pela delegação da China, que propunha incluir entre os objetivos da tutela não sòmente o Gôverno-próprio, mas também a independência dos territórios administrados. Essa emenda encontrou a severa resistência da delegação britânica. Lord Cranborne[46], definindo os pontos de vista do seu país, procurou

46 Robert Arthur James Gascoyne-Cecil, Visconde Cranborne (1893-1972), político conservador britânico, membro da delegação de seu país à Conferência de São Francisco, conhecido por suas posições a favor da manutenção do Império britânico.

esclarecer que independência nem sempre implica liberdade. Esta é o conjunto dos direitos que asseguram as condições necessárias à livre expressão do pensamento, à igualdade de justiça e ao estabelecimento de instituições livres de que participem os povos dependentes. Dentro dêsses princípios que formam a base da administração do Império britânico, assegura-se uma "auto-determinação" crescente e uma evolução social cuja consequência poderá ser a independência em um dos seus diversos aspectos, tais como, o estatuto dos domínios ou os direitos da "commonwealth". O princípio da igualdade de oportunidade comercial, em outras palavras, a política de "porta-aberta", não merecia também a completa aprovação britânica, sob a alegação de que nem sempre essa política é benéfica ao desenvolvimento econômico das populações nativas.

Nessa discussão inicial, o Delegado da Rússia abordou certos princípios gerais cuja importância é necessário encarecer, pois foram incorporados à Carta Fundamental das Nações Unidas. O Delegado da Rússia não considerava suficiente garantir aos povos dependentes uma administração que pela evolução econômica e social os levasse até o limite do "Gôverno-próprio". O objetivo da "auto-determinação", como uma etapa para a completa independência, era indispensável como afirmação de doutrina. Outras questões, assinaladas pela Delegação da Rússia, foram as seguintes:

a. As Nações Unidas caberá a escolha dos países que receberão os encargos de "trusteeship".
b. Ao Conselho de Segurança deverá ser atribuído o direito de determinar quais serão as zonas consideradas estratégicas.

c. O Conselho de Tutela deverá ser constituído de maneira a serem nele representados todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

d. À Assembléia Geral caberá o direito de, além de aceitar petições dos habitantes dos territórios tutelados, fazer recomendações sôbre a administração dos mesmos, visitá-los e verificar se as obrigações assumidas pelas nações incumbidas da tutela estariam sendo cumpridas.

Definindo-se dessa maneira, a Rússia se colocou desde logo na posição de uma potência, que, embora excluída dos mandatos outrora conferidos pela Sociedade das Nações, mantinha o princípio de que lhe cabia o direito de intervir na reorganização e na redistribuição das tutelas. Ao mesmo tempo defendia idéias, cujo sentido liberal não poderia deixar de repercutir calorosamente nos territórios dependentes esparsos em tão variadas extensões do mundo.

Cabendo aos membros permanentes do Conselho de Segurança representação no de Tutela, nele teria participação a Rússia. Atribuindo àquele órgão principal das Nações Unidas, o direito de fixar as áreas que seriam consideradas estratégicas, assumiria outrossim a Rússia uma posição de influência na decisão de questões de tão vital importância para o domínio das comunicações do futuro.

A maior parte dos "princípios" russos puderam, dentro de curto prazo, ser aceitos pelo comitê. Entretanto a promessa de independência envolvia aspectos que deveriam ainda ser mais debatidos. A emenda chinesa propunha que uma explicita referência a êsse propósito fosse incluída entre os princípios gerais do capítulo XI da Carta. Se assim fosse esse objetivo – essa "promessa sagrada" se estenderia a todos os povos dependentes, quer constituíssem eles colônias ou territórios administrados sob a

égide das Nações Unidas. Adquiriu a questão o mais amplo alcance, interessando diretamente todos os impérios coloniais. A Austrália, pela voz do seu ministro do Exterior, Evatt; a Holanda, na palavra do doutor Van Mook[47]; a França, representada pelo Embaixador Naggiar[48]; a Inglaterra, pelas declarações de Lord Cranborne; todos enfim, a quem interessassem colônias, se manifestaram contrários. O próprio Delegado americano, Senhor Stassen, receoso de que o tumulto da decisão trouxesse o dissídio para as grandes potências, inclinava-se a rejeitar a proposta da delegação da China. Estava assim o comitê ameaçado de uma divergência que separaria a Rússia e a China de outros países, em questão de grave conceito ideológico, quando pareceu possível uma conciliação se a emenda fosse introduzida na redação de um capítulo que se referisse exclusivamente à administração dos territórios tutelados. Era entretanto prematura a conciliação. O Embaixador Wellington Koo, delegado da China, insistia na importância de se redigir para as Nações Unidas um estatuto que fosse tão permanente quanto possível. A imutabilidade da Carta não permitia que se abandonassem idéias "que iluminariam o futuro dos povos" e que em si mesmas, ainda agora, fossem armas com que se combateria a propaganda japonesa solerte em clamar pela independência dos povos da Ásia.

A firmeza com que os diferentes países mantiveram as suas posições tornou evidente que essa questão só poderia ser resolvida mediante consulta aos respectivos Governos. Outra solução poderia levar para o plenário o espetáculo da divergência em assunto que emocionaria tantos povos do mundo. Em consequência dessas consultas, que retardaram durante duas semanas os trabalhos

47 Hubertus van Mook (1894-1965), administrador neerlandês das Índias Orientais, advogou por uma independência da Indonésia que mantivesse os vínculos políticos e econômicos com os Países Baixos.

48 Paul-Émile Naggiar (1883-1961), diplomata francês, membro da delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

do Comitê, foi a proposta de conciliação aceita. Incluiu-se a independência entre os objetivos básicos do sistema de tutela internacional – dele separados os territórios coloniais para os quais uma redação de princípios foi incluida num capítulo à parte.

A experiência de mais de vinte anos da Comissão Especial de Mandatos da Liga das Nações inspirou diversos conceitos novos incorporados ao texto dos diferentes artigos que tratam do sistema internacional de tutela. Como matéria nova, surgiu a concepção das áreas estratégicas, onde as necessidades da manutenção da paz e da segurança do mundo iriam preponderar sobre a simples administração dos territórios tutelados. Ainda assim, para efetivação de medidas que se referissem à evolução econômica e social dêsses povos, o Conselho de Segurança deveria, a menos que considerações a êle exclusivamente pertinentes o impedissem, solicitar a participação e ajuda do Conselho de Tutela.

Matéria nova – eram também as questões que envolvessem a transferência dos mandatos conferidos pela Liga das Nações, para a recém-criada autoridade da nova organização mundial. Durante a vigência dêsses mandatos se alteraram muitas das condições de vida em diversos territórios. Onde fora incipiente a vida política, diversos povos se habituaram à participação no Govêrno. Outros evoluíram economicamente de maneira a conquistar maior autonomia administrativa. Outros enfim se mantiveram em fase estacionária. A separação, em categoria de mandatos – A, B ou C como classificara a Liga das Nações, não mais poderia exprimir a realidade moderna. Ao mesmo tempo, nessas duas décadas se criaram novos laços e interesses novos, entre as potências mandatárias e os seus mandatos. Era portanto necessário que

existisse uma cláusula ao mesmo tempo flexível e conservadora, permitindo a transferência dos mandatos e os entendimentos que para isso se tornassem mister. Assim, a proposta do comitê estabelecia os seguintes princípios:

a. Aos territórios ou países que se tornaram membros das Nações Unidas, não se aplicaria mais a tutela internacional. Exemplo: Síria, Líbano.
b. A tutela seria instituida mediante acôrdo entre os países interessados, devendo êsses entendimentos ser aceitos pelo país mandatário se se tratar de situações existentes.
c. A intangibilidade dos direitos dos povos e dos Estados deverá ser mantida. Permitir-se-iam no entanto alterações se povos e nações forem prèviamente ouvidos e se acôrdos especiais forem feitos.

A partir do momento em que essas questões entraram em discussão, o Delegado do Egito, assumindo a liderança de uma corrente política, apresentou diversas emendas, todas tendo como propósito a eliminação das referências a êsses acôrdos "particulares ou especiais". Os países de origem árabe insistiram vivamente para que se não estabelecesse o princípio mencionado na letra "c". Alegava-se para isso que os direitos das nações mandatárias deveriam na realidade ser considerados como inexistentes, uma vez que os princípios das novas instituições definiam a tutela como "encargo, uma missão sagrada" que deveria ser sempre exercida para o exclusivo benefício dos povos. Cumpria além disso distinguir quanto a êstes. Essa expressão não poderia ser generalizada, pois que povos seriam sòmente os habitantes, os cidadãos de cada território.

Estavam em jogo os princípios da "Balfour Declaration"[49]. A Rússia, os Estados Unidos, os representantes das nações mandatárias combateram êsses argumentos. Os mandatos conferidos pela Liga das Nações, dizia Lord Cranborne, tinham um verdadeiro aspecto de contratos. Neles se encontram uma série enorme de direitos e deveres. Direitos conferidos aos países mandatários; outros que implicam em interesses de terceiros como é o princípio de igualdade de oportunidade comercial para todos os membros da Liga; enfim direitos que pertencem aos povos e habitantes. Era necessário portanto que se assegurasse a manutenção desses direitos com a possibilidade de revisão em acôrdos. De outra maneira, condenar-se-ia a evolução pelo congelamento do "statu quo".

Essa cláusula, denominada conservadora, e incorporada na Carta como o artigo 80, fora em parte sugerida aos membros do comitê pela Agência Judia da Palestina. Aceitos esses princípios, foram rejeitadas as emendas dos países árabes.

Durante os trabalhos, o presidente do Comitê, Senhor P. Frazer[50] da Nova Zelândia, adotou a regra de impedir que se fizessem qualquer referência a casos particulares. Por êsse motivo foram evitadas as manifestações que caracterizassem a situação especial da Palestina. Quanto às declarações da Argentina e da

49 Em 2/11/1917, o Secretário de Negócios Estrangeiros do Reino Unido, Arthur James Balfour, dirigiu carta ao Barão Rothschild para posterior encaminhamento à Federação Sionista da Grã-Bretanha e Irlanda, nos seguintes termos: "His Majesty's government view with favour the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, and will use their best endeavours to facilitate the achievement of this object, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country". O documento, negociado exaustivamente com as lideranças sionistas, tornou-se extremamente importante para a história do Oriente Médio.

50 Peter Fraser (1884-1850), político neozelandês, era Primeiro-Ministro de seu país em 1945 e, nessa qualidade, chefiou a delegação à Conferência de São Francisco.

Guatemala sôbre a situação das ilhas Malvinas e território de Belise, ficou decidido que essas declarações constariam apenas das atas das reuniões.

Os demais artigos dos capítulos XI, XII e XIII da Carta, não suscitaram discussões dignas de menção.

3ª COMISSÃO – 1º COMITÊ

Conselho de Segurança
Estrutura e Processo

O Comitê 3/1, ao qual incumbia determinar a estrutura e estabelecer o sistema de funcionamento do Conselho de Segurança, era o Comité mais importante da Conferência.

Não haveria de ser sem longos debates que se decidiria sôbre a forma de composição do Conselho, que se delimitariam suas funções e se lhe facultariam poderes limitativos da soberania dos Estados-membros, nem, muito menos, que se aceitaria a fórmula de Yalta, incluida nas Propostas de Dumbarton Oaks, a respeito da votação de suas decisões. Foi por causa das dúvidas suscitadas no seio do Comité 3/1 que a Conferência teve a sua duração prolongada.

As propostas de Dumbarton Oaks constituiam a base das discussões e, assim, com aceitá-las como tal, implicitamente se havia aceitado que os membros da futura organização confeririam ao Conselho de Segurança responsabilidade primária para preservação da paz e manutenção da segurança, agindo nesse campo em nome de todos (Capítulo VI, seção **B**, § 1º). Em outras palavras, a soberania de cada Estado-membro se limitava em proveito do superior interêsse de serem conservadas a paz e a segurança. Mau grado o elevado número de emendas apresentadas, só se modificou fundamentalmente o texto original para estabelecer o princípio de que o Conselho deverá remeter anualmente pelo menos um relatório à Assembléia Geral. O Delegado do Brasil, Embaixador Cyro de Freitas-Valle, insistiu no sentido de que às palavras finais no texto inglês do artigo 24 § 3º (for its consideration) se acrescentasse **and discussion**. A mesma questão foi levantada na 2ª Comissão pelo Embaixador Carlos Martins Pereira e Souza e,

pelo Embaixador Cyro de Freitas-Valle, no Comitê de Coordenação e numa reunião conjunta de um subcomitê da 2/1 com outro da 3/1. Em todas essas ocasiões foi declarado que, em inglês, a palavra **consideration** implica **discussion**.

Aceito em princípio o Conselho de Segurança, haveria que resolver a respeito de sua composição. Ainda aí prevaleceu o projeto de Dumbarton Oaks, de cinco membros permanentes e seis eleitos por dois anos e não reelegíveis imediatamente (Capítulo VI, Seção **A**). Neste caso, as emendas eram sem conta. Desde a que fazia todos os membros serem temporários à que pedia que funcionassem sucessivamente, até que se esgotasse a lista dos Estados-membros. Prevaleceu o ponto de vista dos cinco grandes.

Uma emenda apresentada pelas quatro potências patrocinadoras muito oportunamente procurou resguardar a posição dos chamados países médios (Brasil, Canadá, Países Baixos, México, Austrália, Bélgica, etc.), dando preferência para a eleição como membros do Conselho de Segurança, em primeiro lugar, aos que tivessem contribuído para a manutenção da paz e os fins da Organização, do mesmo passo recomendado uma equitativa distribuição geográfica. Longa foi a discussão a respeito e o Delegado do Brasil interveio nos debates logo depois da declaração do Delegado do Canadá, com a qual se solidarizou, de que os países que haviam tomado parte efetiva na guerra mediam pelos sacrifícios que fizeram o tamanho dos que seriam chamados a fazer em caso de novo conflito e, portanto, deveriam figurar em postos de maior responsabilidade. Esta emenda, ao cabo aprovada, está incluída no artigo 23 § 1º da Carta.

Quanto ao direito de votar (Capítulo VI, seção **C** § 3º das Propostas de Dumbarton Oaks), o Delegado do Brasil, ao encerrar-se a discussão geral, fez a declaração de que o Brasil era contra a outorga do direito de veto não só por princípio mas, igualmente,

por se haver constituído êle na malsinada arma que para sempre desacreditaria a Sociedade das Nações. Acrescentou que, por isso mesmo, votaria em favor "de todas aquelas emendas que diminuem a oportunidade de ser exercido o veto", não porém, sem ajuntar:

> *com o intuito de demonstrar uma vez mais que a principal preocupação do Brasil é contribuir para o completo êxito desta Conferência, se acontecer que nem uma das emendas aludidas alcance a maioria necessária para sua adoção – então, e no caso de nosso voto ser útil para formar maioria, tenho instruções para declarar-me em favor do parágrafo 3º da Seção* **C**.
>
> *Tal passo construtivo é dado para demonstrar que nós acreditamos na bôa fé com que as quatro potências patrocinadoras reclamam como necessidade indeclinável para a manutenção da paz que se lhes outorgue o direito de veto e que confiamos que dele façam um uso prudente.*

O Delegado do Brasil terminou por ligar a concessão das potências médias e Estados pequenos à que os cinco grandes deviam aos primeiros, de facilitar periodicamente a revisão da Carta, por dois terços dos votos e sem o risco de veto. Lembrou então uma emenda brasileira em que se pedia a revisão periódica da nova Carta, dizendo que era isso o que queriam todos e o que era o ponto de vista do Brasil.

A emenda em questão foi, assim, pela primeira vez ligada à concessão do direito de veto. Três semanas mais tarde, quando se chegou ao voto final do artigo 27 da Carta de São Francisco, mais de vinte foram as Delegações que uniram um problema a outro e que reclamaram, para suavizar a outorga do veto, uma revisão periódica fácil. A emenda da autoria do Embaixador Freitas-Valle, defendida com entusiasmo pela delegada Bertha Lutz, não prevaleceu ao fim;

mas existe o artigo 109 da Carta, pois como que se criara para os cinco grandes a necessidade de estabelecer um prazo para a revisão da Carta.

Numa das primeiras sessões do Comitê 3/1, Sir Alexander Cadogan[51] pretendeu que o texto de Dumbarton Oaks deveria prevalecer sempre que não existissem contra êle dois terços dos votos. Acrescentou que proceder de outra maneira seria entregar as decisões do Comitê aos votos de um terço dos presentes em cada sessão. O Delegado do Brasil, apoiado pelo Delegado da Austrália, fez ver que o Comitê de Direção resolvera que fossem necessários dois terços tanto para a aprovação de emendas como das propostas de Dumbarton Oaks. E ajuntou que a interpretação de Sir Alexander poria nas mãos de um terço dos votantes fazer adotar tudo o que se concertara em Dumbarton Oaks. O ponto de vista do Delegado do Brasil, que a ata do Comitê de Direção confirmaria logo depois, foi o que prevaleceu.

A Seção **D** do Capítulo VI das Propostas de Dumbarton Oaks foi adotada sem modificações de vulto. Ainda teve o Comitê 3/1 de manifestar-se a respeito de se saber se a eleição do Secretário Geral estava ou não sujeita a veto. Uma decisão da 2ª Comissão excluindo-a de tal risco, objetada pela Delegação soviética, foi remetida pelo Comitê de Direção ao Comitê 3/1, o qual, uma vez que já havia adotado o princípio do veto, sem proceder a uma votação, em sessão de 14 de junho, restituiu-o ao Comitê de Direção, declarando não existir dúvida a respeito da possibilidade de ser vetada a escolha do Secretário Geral por um dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Aliás, o Secretário Geral, que, segundo Dumbarton Oaks, deveria ser eleito pela Assembléia

51 Alexander Cadogan (1884-1968), diplomata britânico, integrou a delegação de seu país em São Francisco e foi o primeiro Representante Permanente britânico junto às Nações Unidas (1946-1950).

Geral, passou a ser nomeado por esta, mediante proposta do Conselho de Segurança.

Na reunião conjunta de dois Sub-Comités, um da 3ª Comissão e outro da 2ª, em que se estabeleceu a questão dos relatórios do Conselho de Segurança à Assembléia Geral, três países – os Estados Unidos da América, a União Soviética e a Grã-Bretanha – tinham representantes em ambos os comitês. O Presidente da reunião resolveu tomar os votos de cada representante, o que fez tais países votarem duas vezes. O Delegado do Brasil apoiou os que protestavam contra tal prática e, ao ser apresentado o relatório da reunião ao Comitê 3/1, repetiu seu protesto, pedindo que constasse da ata que o sucedido não deveria ser no futuro invocado como precedente.

3ª COMISSÃO – 2º COMITÊ

Conselho de Segurança
Ajustes Pacíficos

O 2º Comitê da 3ª Comissão foi dos que mais longe levaram os seus trabalhos, tendo funcionado até 16 de junho.

Seu Presidente foi o Senhor José Serrato[52], Ministro das Relações Exteriores do Uruguai, e seu Relator Geral o Senhor Arkadiev[53] da Delegação soviética. Os trabalhos foram longos e as discussões minuciosas.

Sua matéria, de particular importância na vida da futura Organização, foi estudada com muita reserva e cuidado. Havia, da parte das grandes potências, a desconfiança de que os meios pacíficos e jurídicos contemplados no texto viessem a envolver seus dissídios de caráter político, e, da parte das pequenas e médias potências, o receio de que ao Conselho de Segurança viessem a caber poderes excessivos na decisão de qualquer contenda internacional.

O próprio texto de Dumbarton Oaks era muito imperfeito e, nos parágrafos 4 e 5, dava lugar a obscuridade e repetição, o que nunca é de desejar em normas jurídicas chamadas a ter uma ampla aplicação.

Ao texto da Seção **A** do Capítulo VIII foram juntas quatro emendas das potências patrocinadoras, que abrangiam e em parte atendiam as observações feitas sôbre a matéria pelo Govêrno do Brasil.

---

52 José Serrato (1868-1960), economista e político uruguaio, ex-Presidente, então Ministro das Relações Exteriores, foi chefe da delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

53 Georgy Arkadiev (1905-1993), diplomata soviético, integrante da delegação de seu país em São Francisco, viria a ser Subsecretário-Geral das Nações Unidas para Assuntos Políticos (1960-1962), quando se envolveu em controvérsias com o Secretário-Geral Hammarskjöld sobre o limite da autonomia do Secretariado, sempre defendendo a tese da URSS de supremacia dos Estados membros.

Essas observações se cingiam a interpretar o texto do primitivo artigo 4, bem como esclarecer o do artigo 5, os quais ofereciam certa confusão.

A emenda das potências patrocinadoras ao artigo 4 veio dar em grande parte satisfação ao pensamento do Govêrno brasileiro, embora não seguindo à risca as suas sugestões.

Foi em torno desse artigo 4 que se travou a mais importante discussão no Comitê. Foi o caso da emenda belga.

Essa emenda dava faculdade a qualquer Estado, parte numa questão, na qual o Conselho de Segurança tivesse de intervir, o direito de recorrer à Côrte Internacional de Justiça, pedindo seu parecer sôbre se a decisão final do referido Conselho afetava ou não seus direitos essenciais. Caso a Côrte se pronunciasse no sentido de que êsses direitos haviam sido violados, o Conselho de Segurança teria de reconsiderar a questão ou remetê-la ao exame e decisão da Assembléia.

Era uma verdadeira instância superior que se criava sôbre as decisões do Conselho, e contra essa emenda se levantaram a Inglaterra, os Estados Unidos e a Rússia.

Foi um longo e esclarecedor debate pelo qual ficou perfeitamente estabelecido que quaisquer decisões do Conselho no sentido de dar solução pacífica a uma questão internacional, desde que se incluam na seção A do Capítulo VIII, terão apenas o carater de uma recomendação, sem efeito obrigatório.

Não obstante, devido às imperfeições do texto de Dumbarton Oaks, o estudo da matéria não foi satisfatório. O Comitê discutiu e votou até ao art. 5, mas verificou que os textos votados estavam inçados de imperfeições e dúvidas.

Foi daí que veiu a idéia de criar-se um Sub-Comitê de redação, com funções mais amplas de coordenar textos e emendas.

A esse Sub-Comitê, de que fez parte o Brasil, é que coube toda a tarefa apresentada por este Comitê à 3a. Comissão, afim de ser submetida à decisão final da Assembléia Plenária.

A tarefa dêsse Sub-Comitê se estendeu por quasi um mês, pois, designado a 19 de maio, só a 15 terminou os seus trabalhos.

Foi uma penosa e dificil tarefa técnica. A dificuldade estava em dar clareza e seguimento lógico ao Capítulo e, ao mesmo tempo, ater-se quanto possível ao texto imperfeito de Dumbarton Oaks.

Em reuniões sucessivas o Sub-Comitê em questão examinou um texto proposto pelo Professor Jules Basdevant[54], outro do Delegado americano, Comte. Stassen, um do jurista inglês, Sir William Malkin[55], e finalmente um último, aproximado do projeto inglês.

Foi esse o adotado pelo Sub-Comitê, assim mesmo depois de minuciosa análise, em virtude da qual saiu muito modificado.

O trabalho do Sub-Comitê é um verdadeiro substitutivo do texto de Dumbarton Oaks. A ordem foi mudada para atender á lógica e clareza do processo de solução pacífica. O art. 1 da emenda das grandes potências passou a ser o último. A ordem dos artigos seguiu a marcha das diversas etapas da solução pacífica, a saber: primeiro, o acôrdo entre as partes para encontrar um meio de solução do conflito; neste caso, a intervenção do Conselho valeria apenas como uma exortação às partes. A segunda etapa é a recomendação pelo Conselho, em qualquer altura da pendência, de métodos e processos de solução pacífica. A terceira etapa é a definida no antigo artigo 4 e que, no texto novo, passou a ser o art. 6. Se as partes não chegarem a regular pacificamente uma

54 Jules Basdevant (1877-1968), jurista francês, integrante da delegação de seu país à Conferência de São Francisco, foi juiz da Corte Internacional de Justiça de 1946 a 1964.

55 William Malkin (1883-1945), jurista britânico, integrante da delegação de seu país à Conferência de São Francisco, havia coordenado, em 1943-1944, um comitê de peritos legais sobre a jurisdição da futura Corte Internacional de Justiça.

questão, deverão recorrer ao Conselho de Segurança a cuja decisão se submeterão. Essa decisão, conforme a gravidade do dissídio, poderá ser o recurso ao processo do art. 4 ou a indicação de termos de solução que se julgarem mais apropriados. Em qualquer caso, a intervenção do Conselho não terá força obrigatória. Será, apenas, uma recomendação.

Assim, o texto novo preparado pelo Sub-Comitê, não só deu mais clareza e metodo à matéria, como tirou certa rigidez que caracterizava esta parte das propostas de Dumbarton Oaks.

No debate sôbre os meios de solução pacífica, enumerados no art. 1, foi proposta a inclusão do processo de investigação, que tão bons resultados tem dado na regulamentação dos dissídios americanos. Essa inclusão havia sido pedida no Comitê pelo Delegado do Equador e fora aprovada.

No texto básico, porém, foi suprimida. O Delegado do Chile levantou a questão e notou a falha. O Assessor do Brasil, Senhor Octavio Brito, fez ver que se tratava de matéria aprovada pelo Comitê, e, portanto, tinha de ser contemplada no texto do Sub-Comitê. O Delegado russo e, sobretudo, o inglês sustentavam que não se tratava de um processo de solução pacífica, pois consideravam a investigação um meio eminentemente político de intervenção, pelo que achavam que só deveria ser atribuido ao Conselho de Segurança.

Posta a votos a questão, foi vencedora a proposta das pequenas e médias potências, a que se aliou a China. O processo de investigação foi incluido entre os meios de solução pacífica enumerados no art. 1º, mas, tendo em vista a aversão manifestada pela Rússia e pela Inglaterra ao termo em si, o Sub-Comitê concordou em que, em vez daquele termo, se usasse a palavra – inquérito.

Além do que acima ficou dito, o Conselho de Segurança, pelo novo texto, foi autorizado a fazer inquérito sôbre qualquer questão

em andamento ou não, e, se as partes requererem, poderá assumir o encargo de órgão de conciliação ou de arbitragem para solução de qualquer conflito de caráter internacional (art. 7).

Finalmente, consta do texto (art. 5) o princípio de que as questões de ordem jurídica devem ser de preferência ou normalmente remetidas à Côrte Internacional de Justiça.

O Sub-Comitê teve dificuldade em manter esse princípio tão salutar, que fortalece o prestígio da Côrte Internacional.

O delegado inglês teve dúvida de que isto implicaria em reconhecimento indireto da jurisdição obrigatória da Côrte e, como o Comitê competente havia rejeitado a jurisdição obrigatória, o art. 5 deveria ser suprimido. Foi preciso um grande esforço, assim mesmo com modificações tendentes a suavizá-lo, para que aquele princípio fosse mantido na Carta, embora constasse do projeto de Dumbarton Oaks.

3ª COMISSÃO – 3º COMITÊ

Conselho de Segurança
Medidas Coercitivas

O 3º Comitê da 3ª Comissão foi incumbido de estudar os assuntos constantes da Seção **B** do Capítulo VIII da proposta de Dumbarton Oaks (Dos meios coercitivos a empregar, a fim de evitar ou repelir as agressões entre Estados), assim como as opiniões e sugestões correspondentes, apresentas pelos Governos participantes da Conferência, e de recomendar à 3ª Comissão um texto final para aprovação. Coube-lhe, outrossim, o estudo do Capítulo XII (Disposições transitórias) e respectivas emendas.

Presidiu o Comitê o Senhor Camilo Ponce Enriquez[56], Chefe da Delegação do Equador, tendo sido confiadas as funções de Relator ao Senhor Joseph Paul Boncour[57], ex-Presidente do Gabinete da França.

O Comitê iniciou seus trabalhos a 4 de maio e terminou-os a 9 de junho, tendo realizado dezenove sessões.

A fim de orientar os trabalhos, fez o Relator, numa das primeiras sessões, ampla exposição sobre o significado das disposições contidas na Seção B do Capítulo VIII, que ele classificou como a parte mais importante dos textos submetidos à deliberação do Comitê, examinando igualmente, mas por forma sucinta, a matéria constante do Capítulo XII. Salientou então o fato de, na organização projetada, se conferir ao Conselho de Segurança autoridade para utilizar a força armada como meio de fazer

56 Camilo Ponce Enriquez (1912-1976), político equatoriano, chefiou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

57 Joseph Paul Boncour (1873-1972), político francês, ex-Primeiro-Ministro, integrou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco.

respeitar-lhe as decisões, acentuando, por esta forma, a faculdade que lhe é outorgada:

> *Uma grande liberdade de apreciação é-lhe conferida para a escolha do momento em que deve intervir e dos meios que deve empregar, sob a única reserva de proceder de conformidade com os objetivos e princípios da organização.*
>
> *É ao Conselho de Segurança que cabe determinar quando há perigo de agressão, ou ato de agressão, a fim de decidir se terá de recorrer a recomendações ou a medidas coercitivas.*

Para a manutenção da paz, o Conselho poderá recorrer sucessivamente a medidas que constituem tôda uma série, cada uma reforçando a precedente, a começar pela decisão de ouvir as partes, passando à injunção para que resolvam pacificamente o litígio, e, finalmente, à recomendação do procedimento que devem seguir. Só depois de falharem essas tentativas, cujo estudo foi confiado a outro Comitê, recorrerá o Conselho às medidas coercitivas previstas na Seção **B**, para o que deverá êle dispôr da fôrça militar adequada.

A proposta de Dumbarton Oaks sugere uma solução para o problema. Ao 3º Comitê da 3ª Comissão coube estudar-lhe o alcance e precisar certos pontos obscuros ou julgados, por algumas Delegações, incompletos ou inadequados. Aliás, a Delegação Brasileira não apresentou emendas sôbre esta matéria.

Nos debates relacionados com os assuntos de ordem militar, a Delegação brasileira guiou-se pelo estudo que preparou, em Washington, o Chefe da mesma, Senhor General Estevam Leitão de Carvalho. Contém êsse estudo um exame das medidas de ordem militar que se terão de aplicar para dar eficácia à ação coercitiva

determinada pelo Conselho, respeitando o mecanismo previsto na proposta de Dumbarton Oaks.

O método de trabalho adotado pelo Comitê consistiu em examinar as emendas por grupos, segundo as suas afinidades às mesmas ideías, e, terminado o debate, estudar o parágrafo da proposta de Dumbarton Oaks com que tivessem conexão. Para isso, preparou o Relator um documento, contendo êsses grupos de emendas, seriados na mesma ordem das idéias da proposta, procedendo-se à discussão de acôrdo com êle.

A primeira categoria de emendas referia-se ao processo, indicado na Seção **B** do Capítulo VIII, para determinar a existência de ameaças à paz ou atos de agressão, e a maneira por que, nessa emergência, deveria proceder o Conselho de Segurança.

As emendas visavam, de um lado, associar a Assembléia à ação do Conselho, tôda vez que êle tivesse de tomar decisões relativas a medidas coercitivas; de outro lado, permitir que Estados não pertencentes ao Conselho fôssem parte nas decisões dêste, quando se tratasse das ditas medidas.

As Delegações das potências patrocinadoras, assim como outras Delegações, opuseram-se à aceitação da idéia de associar a Assembléia às decisões do Conselho, nas questões em que se tivessem de empregar medidas coercitivas, alegando que a maioria dos membros do Conselho era uma representação da Assembléia, devendo aquêle, por isso, merecer tôda a confiança dos membros da Organização, uma vez que exercia poderes delegados por todos. Além disso, a cooperação da Assembléia nas decisões em aprêço acarretaria demora prejudicial à ação do Conselho, a qual, para ser eficaz, terá de ser rápida.

Submetida a votação, caiu essa idéia, por maioria de dois terços. A Delegação brasileira votou com a corrente vencedora.

A idéia de permitir que Estados não membros do Conselho tomassem parte nas suas deliberações, quando se tratasse de aplicar medidas coercitivas, de caráter militar, foi consubstanciada numa emenda de compromisso, baseada numa proposta canadense. Na sua redação tomou-se em consideração que a ação do Conselho não deve ser nem enfraquecida, nem retardada, mas que, no entanto, Estados não representados nêle, mas que terão de fornecer-lhe fôrça militar, devem ser parte nas decisões, com direito de voto.

Submetida ao estudo de um Sub-Comitê, a emenda foi finalmente aprovada, em sessão do Comitê, a 2 de junho.

A Delegação do Brasil apoiou a idéia em tôdas as fases do debate.

Com a aprovação dessa emenda, evitou-se a situação desfavorável em que ficariam as potências não pertencentes ao Conselho obrigadas a mandar forças para a luta, sem terem sido ouvidas oportunamente.

Na emenda anterior, aprovada, está contemplado sómente o direito a tomar parte nas decisões do Conselho às potências que vão fornecer contingentes militares. A idéia complementar, pleiteada por algumas Delegações, visando garantir o mesmo direito às potências que terão de concorrer com instalações e assistência, não obteve a aquiescência das potências patrocinadoras.

A Delegação brasileira apoiou-a, no entanto, tendo em vista a responsabilidade das Nações que terão de ceder bases aéreas e navais para as operações coercitivas do Conselho, com prejuizos econômicos e riscos de vida algumas vezes não inferiores à participação direta na luta.

Os representantes das potências patrocinadoras declararam, porém, que o direito das Nações, nêsse caso, está já contemplado nas disposições referentes aos acôrdos especiais, relativas ao

fornecimento de fôrças, instalações e assistência, constantes do parágrafo 5, Seção **B**, do Capítulo VIII. Por outro lado, o parágrafo 9 do dito Capítulo declara que um Estado não representado na Comissão Militar do Estado Maior, quando necessário, deve ser convidado a tomar parte em seus trabalhos. Finalmente, o parágrafo 4 da Seção **D** do Capítulo VI dispõe formalmente que todo membro da organização, cujos interêsses possam ser particularmente atingidos, terá participação nas discussões do Conselho. Com essas garantias, dadas pelas Delegações das potências patrocinadoras, conformaram-se as Delegações que pretendiam incluir no texto da Carta o reconhecimento ostensivo do direito de participarem das decisões do Conselho as nações que tiverem de fornecer, em momento dado, instalações ou outros auxílios, que não fôrça armada pròpriamente dita, para execução de medidas coercitivas.

Outro grupo de emendas visava restringir os poderes do Conselho, considerados por demais extensos nos textos dos parágrafos 1 e 2 da Seção **B** do Capítulo VIII. Algumas dessas emendas tinham em mira definir com mais precisão a obrigação, por parte do Conselho, de obedecer, em suas decisões, aos objetivos e princípios em que se fundam as disposições da Carta. Tais emendas fôram rejeitadas ou retiradas, em virtude de estarem as especificações propostas já compreendidas, alegava-se, nas disposições do Capítulo VI, que define os poderes do Conselho.

Um terceiro grupo de emendas cogitava da inclusão, no parágrafo 2 da Seção **B**, de uma definição dos atos de agressão. Apesar de apoiada, por muitas Delegações, a idéia não conseguiu a maioria do Comitê, em cuja opinião uma definição de agressão estava fóra das possibilidades da Conferência e, mesmo, dos objetivos da Carta. Demais, seria dificil definir todos os casos, em face dos progressos da técnica moderna da guerra. Além disso, uma lista incompleta levaria o Conselho a dar menor importância

aos casos aí não contemplados, encorajando assim o agressor a contornar a definição e demorar a ação do Conselho.

Em vista dessas razões, o Comitê decidiu aceitar o texto redigido em Dumbarton Oaks e deixar ao Conselho a faculdade de decidir por si mesmo o que constitue ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão.

A Delegação do Brasil apoiou essa decisão.

O grupo seguinte de emendas tinha por fim graduar a ação do Conselho na aplicação das medidas coercitivas, e definir estas com maior precisão. Durante a discussão ficou evidenciada a imprecisão do termo "medidas", empregados nos parágrafos 1 e 2 da Seção **B**, e do termo "recomendações". O assunto foi submetido ao estudo de um Sub-Comitê. O texto por êle redigido, afim de corrigir a imprecisão e estabelecer clara distinção entre os casos em que se teriam de aplicar medidas coercitivas, não logrou a aprovação do Comitê, tendo em vista que com sua adoção se corria o risco de retirar ao Conselho a liberdade de apreciação dos fatos, melhor assegurada na proposta de Dumbarton Oaks. O trabalho do Sub-Comitê não foi, porém, inutil. Por proposta da Delegação da China, uma parte do texto foi suprimida, outra do original de Dumbarton Oaks teve a mesma sorte, chegando-se afinal a uma redação que satisfez a todos. De acôrdo com ela, o Conselho de Segurança tem autoridade para determinar se há perigo para a paz, ruptura da paz ou ato de agressão, aplicando as medidas previstas na Seção **A** do Capítulo VIII, segundo o grau de infração verificado. O texto final foi aprovado por 31 votos, inclusive o da Delegação do Brasil.

Outro grupo de emendas dizia respeito ao mecanismo das medidas coercitivas, inclusive de caráter militar. Depois de longa discussão sôbre as medidas de ordem econômica e a idéia sugerida pela Delegação da Noruega, de se submeter à autoridade do

Conselho a administração de todo território que não possa, sem perigo para a paz, continuar a ser administrado pelo Estado de que depende, preferiu o Comitê manter o texto de Dumbarton Oaks.

Ainda, como resultado da discussão dessas emendas, o Comitê, adotou, por unanimidade, o parágrafo 4 do projeto de Dumbarton Oaks, que dá ao Conselho o poder, quando as medidas diplomáticas, econômicas ou outras forem julgadas por êle inadequadas, de empreender as operações militares que se tornarem necessárias à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.

Uma vez adotado esse princípio, o Comitê voltou sua atenção para o exame das modalidades de aplicação das medidas militares.

Na proposta de Dumbarton Oaks previa-se que a fôrça colocada à disposição do Conselho de Segurança tomaria a forma de **contingentes** nacionais, fornecidos pelos membros da Organização de acôrdo com os convênios especiais a negociar posteriormente. Esses contingentes seriam utilizados segundo os planos de um Estado Maior internacional. De outro lado, esses convênios especiais fixariam o número e o tipo das fôrças, assim como as instalações e a assistência a fornecer em cada caso. Finalmente, previa-se alí que os contingentes aéreos nacionais deveriam estar à disposição imediata do Conselho de Segurança.

As emendas propostas referiam-se, de um lado, à organização e à composição dos contingentes nacionais; de outro lado, aos acôrdos especiais.

Considerando que todas essas emendas guardavam íntima conexão entre si, o Comitê aprovou, por unanimidade de votos, um texto de conciliação para o parágrafo 5 da Seção **B**, elaborado pelos representantes das quatro potências patrocinadoras, mais da França e da Austrália. No novo texto foi introduzido, entre as

facilidades a proporcionar ao Conselho, o direito de passagem de tropas sôbre o território dos Estados membros da Organização; nele se consignou expressamente que, nos convênios especiais, se deve fazer menção do gráu de preparação das tropas dos contingentes e do seu local geral de estacionamento.

Para dar satisfação a uma proposta da Delegação australiana, que a Delegação brasileira apoiou e defendeu, foi também incluido no novo parágrafo 5 uma disposição, segundo a qual os ditos convênios deverão ser negociados por iniciativa do Conselho de Segurança e concluidos entre o dito Conselho e os Estados ou grupos de Estados membros da Organização, para serem depois submetidos à ratificação dos signatários, segundo suas praxes constitucionais.

Pelas disposições do novo texto, o Conselho adquire a faculdade de firmar convênios com os Estados ou grupos de Estados. Facilitou-se também o processo das negociações, que não ficou na dependência da iniciativa dos govêrnos, que teriam de vencer, para levá-las a cabo, resistências políticas internas, ou retraimentos internacionais. O caso das nações americanas, ligadas já por um pacto de não agressão, foi também tomado em consideração, pois os convênios podem ser concluidos entre o Conselho e grupos de Estados.

As modificações introduzidas no parágrafo 5 deram tão cabal satisfação às Delegações que havia apresentado as emendas que os parágrafos 6 e 7 foram aprovados por unanimidade, sem sofrer modificação alguma.

No decorrer da discussão posterior, o Comitê, em face das explicações fornecidas a propósito do parágrafo 5, decidiu que a menção feita no parágrafo 6 aos contingentes aéreos nacionais, a manter à disposição da Organização, não podia ser considerada

como de ação limitativa, constando do dito parágrafo apenas a título de precisão suplementar, sem restringir, de forma alguma, o alcance geral do parágrafo 5, segundo o qual, como foi dito, os Estados declararão, nos convênios especiais que firmarem com o Conselho, o número, o tipo, o gráu de preparação e o local geral de estacionamento das fôrças que fornecerão.

Outro grupo de emendas referia-se à Comissão de Estado Maior, prevista no parágrafo 9 da Seção **B**, onde se lhe dá a missão de aconselhar e auxiliar o Conselho em suas necessidades de ordem militar.

O Comitê aprovou, por unanimidade, depois de longa discussão, duas emendas aditivas ao texto: uma conferindo à Comissão de Estado Maior a faculdade de criar, com autorização do Conselho, sub-comissões regionais de Estado Maior; outra estabelecendo que, para criá-las, será preciso ouvir primeiro os organismos regionais interessados, isto é, os Estados Maiores das nações situados na região.

A Delegação brasileira apoiou essas duas idéias, que se continham em várias emendas.

Algumas Delegações pleiteavam modificações na composição da Comissão do Estado Maior. Umas queriam que dela fizessem parte representantes dos Estados Maiores de todas as nações pertencentes ao Conselho, e não, apenas, das que alí se encontram em caráter permanente. Outras pretendiam que da Comissão fizessem parte representantes de todas as nações que se comprometessem a pôr fôrças à disposição do Conselho.

Intervindo no debate, o Delegado do Brasil sustentou a opinião, emitida pelas Delegações das potências patrocinadoras, segundo a qual a Comissão deveria compôr-se de poucos membros para poder desempenhar suas funções com eficácia; mas apresentou

um novo argumento, logo secundado pela Delegação dos Estados Unidos, que muito deve ter contribuido para convencer as demais Delegações. O Delegado do Brasil mostrou que as funções da Comissão do Estado Maior eram, de fato, as que competiam a um chefe de Estado Maior, sem estarem porém confiadas a um homem e sim a um grupo de homens. Nesse caso, quanto menor fosse o grupo, mais fácil seria o acôrdo entre êles acerca dos pareceres a dar ao Conselho. Não haveria, assim, vantagem em aumentar o número dos componentes da Comissão. Na opinião do Delegado do Brasil, o orgão consultivo previsto na proposta de Dumbarton Oaks teria de ser completado por um Estado Maior permanente, destinado a proceder aos estudos necessários às decisões do dito orgão, mas achava que não era aquele o momento para tratar da questão.

O Comitê adotou, ainda, outra modificação do texto do parágrafo 9, relativo à Comissão de Estado Maior. Resultado da fusão de diversas emendas, a nova disposição provê a dita Comissão da faculdade de criar, com a autorização do Conselho de Segurança, sub-comissões regionais de Estado Maior, ouvidos os organismos regionais interessados. Na fórmula final apresentada pela Delegação do Perú, cogitava-se de obter o acôrdo dos organismos regionais consultados, mas para se poder chegar a um texto que merecesse apoio geral, as Delegações autoras das emendas cederam mais uma vez, ficando assim estabelecido que os organismos regionais serão ouvidos, parecendo sua aquiescencia não ser indispensavel. Esse inconveniente, é, porém, mais aparente do que real. Com efeito, se se levar em consideração que os meios a fornecer, por qualquer Estado, ao Conselho devem estar previstos nos convênios especiais concluidos entre o dito Estado e o Conselho, verificou-se que os interêsses do Estado podem ser oportuna e convenientemente

defendidos, esteja êle de acordo, ou não, com a criação do Estado Maior regional.

A Delegação brasileira votou, por isso, a favor da inclusão dessas disposições no texto de Dumbarton Oaks, medida aprovada por unanimidade de votos.

O Delegado da Grã-Bretanha era de parecer que a Comissão de Estado Maior deveria responder às questões que lhe fossem apresentadas, oralmente ou por escrito, pelos membros da Organização não pertencentes ao Conselho de Segurança.

Uma questão foi ainda examinada pelo Comitê, durante a discussão da Seção **B** do artigo VIII. Foi provocada por uma emenda da Delegação sul africana, visando atribuir as despesas com a execução das medidas coercitivas, determinadas pelo Conselho, ao Estado que as tivesse provocado. As explicações dadas, porém, pelas Delegações das potências patrocinadoras a respeito da ajuda mútua que se deviam prestar os Estados para a manutenção da paz e segurança internacionais, satisfizeram ao Comitê e à Delegação autora da emenda, sendo assim aprovados por unanimidade os parágrafos 10 e 11, finais da Seção.

O Comitê empreendeu, a seguir, o estudo do texto do Capítulo XII, – disposições transitórias –, no qual se encontram as disposições que devem vigorar durante o período compreendido entre a entrada em vigor da Carta das Nações Unidas e a entrega, ao Conselho, da responsabilidade de manter a paz e a segurança do mundo. Essas disposições visam especialmente garantir o funcionamento dos acôrdos concluidos, entre potências européias, para impedir novas agressões das potências do Eixo, enquanto não entrarem em vigor "o acôrdo especial ou os acôrdos especiais, a que se refere o Capítulo VIII, Seção **B**, parágrafo 5, e de conformidade

com as disposições do parágrafo 5 da Declaração das Quatro Potências, assinada em Moscou, a 30 de Outubro de 1945".

Depois de longos debates, o parágrafo I do Capítulo XII recebeu nova redação, já que a primeira não tinha a precisão necessária. Quanto ao parágrafo 2, foi aprovado, já nas vésperas do encerramento da Conferência.

3ª COMISSÃO – 4º COMITÊ

Conselho de Segurança
Acôrdos Regionais

O 4º Comitê da 3ª Comissão, presidido pelo Doutor Alberto Lleras Camargo[58], Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, realizou seis sessões, funcionando até 11 de junho de 1945. Na sessão de 9 de maio foi nomeado um Sub-Comitê, que realizou dez sessões.

Na reunião do Comitê a 15 de maio, decidiu-se que o exame de formas regionais de cooperação social econômica era exclusivamente da alçada do 3º Comitê da 2ª Comissão, e que o trabalho do 4º Comitê da 3ª Comissão dizia respeito somente ao Capítulo VIII, Seção **C**, não sendo, entretanto, vedada uma referência às mesmas no texto do referido capítulo. Resolveu-se também que, na dependência de consulta ao Presidente do 1º Comitê da 3ª Comissão ou de remessa ao Comitê de Coordenação, seria facultado ao Sub-Comitê, nos debates, reportar-se aos sistemas de votação adotados no Conselho, no tocante aos acôrdos regionais.

Foram as seguintes as decisões do Comitê:

Capítulo VIII, Seção A, parágrafo 3:

O texto do Capítulo VIII, Seção **A**, parágrafo 3, foi emendado para o seguinte, sublinhadas as palavras acrescentadas:

> *As partes em controvérsia que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação,*

58 Alberto Lleras Camargo (1903-1990), jornalista e político colombiano, como Ministro das Relações Exteriores, chefiou a delegação de seu país à Conferência de São Francisco. Em agosto de 1945, assumiu a presidência da Colômbia.

> *mediação, conciliação, arbitragem, decisão judicial,* **recurso a entidades ou acôrdos regionais**, *ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. O Conselho de Segurança convidará as referidas partes, a resolver, por tais meios, suas controvérsias.*

Capítulo VIII, Seção C, parágrafo 1:

O texto do Capítulo VIII, Seção **C**, parágrafo 1, foi emendado para o seguinte:

> *Nenhum dispositivo da presente Carta impede a existência de acôrdos ou de entidades regionais, destinados a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetiveis de uma ação regional, desde que tais acôrdos ou entidades regionais e suas atividades coincidam com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.* ***Os Membros das Nações Unidas, que forem parte em tais entidades, empregarão todos os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acôrdos e entidades regionais antes de submetê-las ao Conselho de Segurança.*** *O Conselho de Segurança estimulará o* ***desenvolvimento da*** *solução* ***pacífica*** *de controvérsias locais mediante os referidos acôrdos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instâncias do próprio Conselho de Segurança.*
>
> *Êste parágrafo não prejudica de modo algum a aplicação dos parágrafos 1 e 2 da Seção* ***A*** *dêste Capítulo.*

Capítulo VIII, Seção C, parágrafo 2:

O texto do Capítulo VIII, Seção **C**, parágrafo 2, foi emendado para o seguinte:

> *O Conselho de Segurança utilizará quando fôr o caso, tais acôrdos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acôrdos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança,* ***com exceção das medidas contra um Estado inimigo, que forem determinadas em consequência do parágrafo 2 do Capítulo XII, ou em acôrdos regionais destinados a impedir a renovação de uma política agressiva por parte de qualquer desses Estados, até o momento em que a organização possa, a pedido dos Governos interessados, ser incumbida de impedir tôda nova agressão por parte de um Estado ora em guerra com as Nações Unidas****.*

Capítulo VIII, Seção C, parágrafo 3:

O texto do Capítulo VIII, Seção **C**, parágrafo 3, que não sofreu emendas, conservou a sua forma original:

> *O Conselho de Segurança será sempre informado das atividades realizadas ou projetadas de conformidade com os acôrdos ou entidades regionais para manutenção da paz e da segurança internacionais.*

Decidiu-se inserir um novo parágrafo no texto das Propostas de Dumbarton Oaks, a saber:

> ***Nenhum dispositivo da 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 à manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício dêste direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão afetar de nenhum modo a autoridade e a responsabilidade atribuídas ao Conselho pela presente Carta de levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.***

A aprovação dêsses textos foi unânime.

4ª COMISSÃO – 1º COMITÊ

Organização Judiciária
Côrte Internacional de Justiça

O Capítulo VII do plano de Dumbarton Oaks previa, no seu parágrafo I, a criação de uma Côrte Internacional de Justiça. A fim de lograr mais fàcilmente tal desideratum, os negociadores do plano confiaram a uma Comissão de Juristas das Nações Unidas, convidada a reunir-se em Washington, a 9 de abril de 1945, a tarefa de elaborar um projeto de Estatuto do referido organismo judiciário. Consoante os têrmos do parágrafo 3, do aludido Capítulo VII, a Comissão de Washington deveria: a) ou elaborar um novo Estatuto, tomando como base o Estatuto da Côrte Permanente da Haia; ou b) adotar o texto dêste, com as necessárias modificações.

A Comissão de Washington seguiu o segundo critério e, ao cabo de doze dias de trabalho, remeteu à Conferência de São Francisco um projeto que a Conferência das Nações Unidas aprovou, com as emendas adiante.

A Côrte Internacional de Justiça, ora criada, será o principal órgão judiciário das Nações Unidas e funcionará de acôrdo com o seu Estatuto, apenso à Carta da Organização como parte integrante desta. Compor-se-à de quinze membros de nacionalidades diferentes, eleitos pela Assembléia e pelo Conselho, dentre os candidatos indicados pelos grupos nacionais a Côrte Permanente de Arbitragem.

Um terço do tribunal será renovado de três em três anos; mas, passada a primeira eleição, todos os Juízes serão eleitos por nove anos, com direito a reeleição. A séde da Côrte continuará na Haia, sendo-lhe facultado reunir-se alhures, quando necessário.

Conquanto exerça suas funções em sessões plenárias, com um **quorum** de nove membros, é-lhe permitido constituir Câmaras

para conhecerem de ações sumárias ou de litígios especiais, tais como os concernentes a materiais de trabalho, ou de trânsito e comunicações.

A Côrte é franqueada aos membros das Nações Unidas e aos Estados signatários do Estatuto. As condições em que será franqueada aos demais Estados serão determinadas pelo Conselho de Segurança, sem que resulte daí qualquer situação de desigualdade para as partes ante o tribunal.

Só os Estados ou os membros das Nações Unidas têm qualidade para pleitear perante a Côrte. A competência desta abrange todos os litígios que as partes lhe submetam, bem como todos os casos previstos na Carta das Nações Unidas, ou nos tratados ou convenções em vigor.

Qualquer signatário do Estatuto poderá reconhecer, a todo momento, como obrigatória de pleno direito e sob condição de reciprocidade, a jurisdição da Côrte sôbre os litígios de caráter jurídico, definidos no artigo 36 do Estatuto. A Côrte poderá igualmente emitir pareceres consultivos sôbre questões de ordem jurídica, à solicitação do Conselho ou da Assembléia, ou de qualquer outro organismo, autorizado a pedí-los pela Carta das Nações Unidas.

De suas sentenças não caberá recurso.

O Comitê de Washington decidiu reservar-se sôbre a matéria do artigo I do Estatuto da Côrte. Pareceu-lhe que se tratava e assunto de ordem política, sôbre o qual só a Conferência de São Francisco teria qualidade para pronunciar-se.

Defrontando-se com a questão, o 1º Comitê da 4ª Comissão considerou mais prático confiar a um Sub-Comitê o encargo de redigir um projeto de artigo, sôbre cujo texto o Comitê pudesse deliberar. Coube ao Delegado do Brasil, Ministro Antonio Camillo de Oliveira, fazer parte do referido Sub-Comitê.

Devendo manifestar-se sôbre se a Côrte seria um novo tribunal, ou apenas a continuação da Côrte Permanente de Justiça Internacional, – o Comitê decidiu pelo primeiro têrmo da alternativa. Essa decisão suscitava uma porção de problemas. À existência da Côrte da Haia estão ligados, com efeito, inúmeros tratados e atos internacionais; o Ato de Genebra para a solução pacífica de conflitos internacionais[59]; vinte e oito declarações pelas quais outros tantos países reconhecem a jurisdição obrigatória da Côrte, e numerosos tratados bilaterais e convenções multilaterais com cláusulas compromissórias no mesmo sentido.

Cumpria ao Sub-Comitê, antes de tudo, encontrar remédio para o primeiro e o terceiro casos, o que se fez mediante nova redação do artigo 37 do Estatuto.

Quanto aos países que assinaram a cláusula facultativa, sua situação é regulada por um novo parágrafo 5, adicionado ao artigo 36.

Resta ainda resolver-se, por meio de negociações entre as Nações Unidas e os organismos competentes, o problema da transferência do espólio da antiga para a nova Côrte, e o da pensão aos Juízes e aos funcionários que se retiram.

Evidentemente, tudo isso houvera sido evitado se a Conferência tivesse adotado critério oposto, aliás seguido pelo Comitê de Washington: o de considerar a nova Côrte como uma continuação da antiga. Mas a isso se opuseram os Estados Unidos e a Rússia.

A decisão do Sub-Comitê, tomada por cinco votos contra três (França, Inglaterra e Brasil), implicava ainda a reforma dos parágrafos 1, 2 e 3 do Capítulo VII, do plano de Dumbarton Oaks, que foram redigidos, em consequência, na forma consignada

59 Possivelmente, "General Act for the Pacific Settlement of International Disputes", assinado em Genebra, em 26 de setembro de 1928.

na Carta. Contràriamente ao critério do Comitê de Juristas de Washington, foi mister dizer-se no artigo 64 do Capítulo X da Carta que o atual Estatuto da Côrte é "baseado" no Estatuto da Côrte Permanente de Justiça Internacional da Haia.

O artigo III do Estatuto dispõe que a Côrte se comporá de quinze membros, entre os quais não poderá figurar mais de um nacional de cada Estado ou membro das Nações Unidas.

Para cobrir o caso especial dos Domínios britânicos, assim como os casos de dupla nacionalidade, a Conferência aprovou o seguinte adendo, proposto pela Delegação da Austrália:

> *Sempre que, para os fins da composição da Côrte em virtude do presente Estatuto, uma pessoa puder ser considerada como nacional de mais de um Estado ou membro das Nações Unidas, a nacionalidade a se lhe atribuir será a do Estado ou membro das Nações no qual ela exerce habitualmente seus direitos civis e políticos.*

Não desejando emitir voto sôbre se a apresentação de candidatos a Juízes da Côrte deveria ser feita pelos Governos ou pelos grupos nacionais da Côrte de Arbitragem, o Comitê de Washington remeteu dois textos à Conferência de São Francisco.

Aquí o assunto foi largamente debatido de novo, tendo-se decidido a Conferência pelo segundo sistema, mantendo assim o procedimento estabelecido pelo primitivo Estatuto da Côrte Permanente: o argumento decisivo em favor dêsse critério foi o de que o primeiro sistema permitiria o jôgo de influências políticas na escolha dos juízes. Alegou-se, por outro lado, que, não podendo cada Estado apresentar, em tal caso, mais de um candidato, aqueles que já possuirem Juízes de sua nacionalidade na Côrte interviriam em pura perda nos casos dos artigos 11 e 12. Esse inconveniente desaparece no primeiro sistema, onde cada grupo nacional fica com

o direito de apresentar uma lista de quatro candidatos, dos quais dois, pelo menos, serão de nacionalidades outras que não a sua.

Em Washington, não houve pràticamente discussão sôbre a questão da eleição de Juízes. Em São Francisco, porém, o texto do artigo 8 provocou grande celeuma em vista da interpretação que alguns dos futuros membros permanentes do Conselho davam à questão do chamado "veto".

O 1º Comitê da 4ª Comissão dividiu-se profundamente sôbre a matéria, com uma sensível maioria em favor da corrente que desejava atribuir à Assembléia, privativamente, com exclusão do Conselho, o direito de eleger Juízes.

O Delegado do Brasil achou de bom aviso intervir no debate para fixar o ponto de vista da Delegação. Começou por invocar a atuação do Delegado do Brasil junto ao Comitê encarregado de preparar, em 1920, o Estatuto da Côrte Permanente de Justiça Internacional.

Declarou que, se o sistema da dupla eleição dos Juízes pelo Conselho e pela Assembléia pode parecer, de um lado, uma derrogação dos princípios então defendidos pelo nosso representante, por outro lado, a eleição dos Juizes sem levar em conta sua nacionalidade representava uma vantagem para os pequenos Estados. Além disso, admitindo a norma da designação de Juizes **ad hoc** pelas partes não representadas no Tribunal, o Comitê de 1920 reconhecia o princípio de igualdade de todos os Estados sob a jurisdição da Côrte.

Rendendo homenagem aos juristas de 1920, que souberam sacrificar seus preconceitos no interêsse da Justiça, o Delegado brasileiro em São Francisco declarou que, achando-se novamente em foco a instituição da Côrte, votaria, como o Brasil havia feito em 1920, pelo sistema da dupla eleição.

Entretanto, chamou a atenção do Comitê para os termos da última alínea do parágrafo 4, Capítulo V, do plano de Dumbarton Oaks, que estabelece que a Assembléia

> *exercerá, no tocante à eleição dos Juízes da Côrte Internacional de Justiça, as funções que lhe serão atribuidas pelo Estatuto da Côrte.*

É de notar-se, declarou, que não se encontra cláusula semelhante no capítulo relativo às "funções e poderes" do Conselho de Segurança.

Não estaria o Comitê em via de atribuir ao Conselho prerrogativas que não lhe competiam?

Alguns Delegados, notadamente o canadense e o peruano, seguiram o critério do brasileiro. Tendo, entretanto, o Delegado de Cuba manifestado receios, aliás compartilhados por outros Delegados, quanto à possibilidade de se aplicarem, no caso da eleição de Juízes, as regras de voto do Conselho, previstas na seção **C** do Capítulo VI do plano de Dumbarton Oaks, o Delegado do Canadá, apoiado pelo do Brasil, propôs que se confiasse a um Sub-Comitê a redação dos artigos 8 e 12, em têrmos que consagrassem a regra da maioria de votos nas referidas eleições.

Uma previsão em tal sentido foi incluída, afinal, no artigo 10, cujo texto, aprovado pela Conferência, é o seguinte:

> *O voto do Conselho de Segurança, seja para a eleição dos Juízes, seja para a nomeação dos membros da Comissão prevista no seguinte artigo 12, não comportará nenhuma distinção entre membros permanentes e membros não permanentes do referido Conselho.*

A questão da jurisdição obrigatória da Côrte voltou a ser debatida em São Francisco, ao discutir-se o texto do artigo 36 do Estatuto.

Segundo os têrmos em que a questão fôra remetida pelo Comitê de Juristas de Washington à Conferência de São Francisco, esta era chamada a escolher entre um texto similar ao do Estatuto da Côrte Permanente da Haia, com a cláusula facultativa, e outro consagrando a jurisdição obrigatória. A divergência que se verificára nos debates de Washington, e que êsses dois textos traduziam, repetia-se em São Francisco, com uma pequena variante: enquanto de um lado os Estados Unidos e a Rússia mantinham sua posição de intransigência, de outro lado alguns países, como o Brasil, o Canadá e o Perú, cediam de sua primeira atitude e se manifestavam dispostos a votar qualquer fórmula suscetível de conciliar a opinião da maioria.

O Delegado brasileiro fizera perante o Comitê de Washington uma declaração de princípio em favor da jurisdição obrigatória da Côrte, de acôrdo com a tradição invariável da política do Brasil sôbre o assunto. Convencido, entretanto, em vista do que alí ocorrera, de que não se poderia lograr a vitória da tese em São Francisco, senão com sacrifício da participação dos Estados Unidos e dos Soviets na Organização que se diligenciava por construir, o Delegado do Brasil achou de bom aviso assumir uma atitude mais conciliatória. Assim, mal se iniciou a discussão do artigo 36, manifestou ao Comitê que não era sua intenção repetir o que já tivera ocasião de expor ao Comitê de Juristas de Washington. Que lhe fôsse permitido, entretanto, encarar a questão mais de perto, especialmente através do prisma latino-americano. Vendo o assunto através de prisma tão amplo, pois que o caso das repúblicas hispano-americanas não era, no particular, diferente do caso do Brasil, desejava êle fazer-se éco das palavras com que outro Delegado brasileiro lamentara, há vinte anos passados, o insucesso do Protocolo de Genebra e,

com êle, o de outra nobre tentativa em prol da solução pacífica dos conflitos internacionais[60].

Repetiu que eramos há 20 anos, como somos hoje e o seremos amanhã, países de imigração. A Europa nos mandava outrora e nos mandará, de certo, no futuro, homens e capitais. É de se esperar-se, pois, que os conflitos que venham porventura a perturbar nossas relações com os países europeus sejam, como foram, em razão mesma de suas causas, conflitos de caráter jurídico. E se assim é, só por meio da solução jurídica de tais conflitos poderão os países da América lograr paz e segurança.

É bem verdade que nos restaria ainda o recurso da jurisdição arbitral. A essa observação, já se respondeu que o Brasil muito se valeu de tal instância no passado. Mas se tinhamos então que escolher entre o arbitramento e a fôrça, hoje teremos uma terceira escolha: a da Côrte de Justiça, que tem as nossas preferências e nos oferece maiores garantias, graças à autoridade do seu passado, à unidade de sua jurisprudência e à universalidade de sua jurisdição.

O Delegado brasileiro terminou manifestando que a Delegação do Brasil já não abrigava a menor ilusão quanto à sorte reservada pela Conferência à tese da jurisdição obrigatória e que, portanto, em arrhas à conciliação, êle estava autorizado a votar por qualquer fórmula suscetível de satisfazer a maioria do Comitê.

Em vista dessas boas disposições, com as quais se declararam solidários o Canadá e o Perú, o Delegado da Nova Zelândia propôs que se deferisse a um Sub-Comitê restrito o estudo de uma fórmula conciliatória, na base de uma sugestão que deixava sôbre a Mesa.

60 "Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes", de 1924. Em março de 1925, Afrânio de Melo Franco, Representante do Brasil junto à Liga das Nações, fez discurso no Conselho daquela organização em que lamentava a postura assumida pelo Reino Unido – um dos mais ardorosos defensores originais do Protocolo – de não assinar o documento, o que, na prática, condenava o Protocolo a ser inexequível. O "Relatório" possivelmente alude a esse discurso.

Em verdade, tudo o que a sugestão neo-zelandesa fazia era transportar para o corpo do artigo 36 a enumeração das reservas que costumavam acompanhar a aceitação da cláusula facultativa.

Por considerar de má política deixar de antemão margem para reservas à carta, que nasceria assim debilitada, o Sub-Comitê condenou tal procedimento por supérfluo, uma vez que, segundo interpretação conscientemente dada ao artigo 36, será sempre lícito a qualquer Estado condicionar a tais ou quais reservas a aceitação de jurisdição obrigatória da Côrte.

Voltando, pois, à alternativa que lhe oferecia o projeto de Washington, o Sub-Comitê acabou por adotar o seu segundo têrmo, com duas modificações.

A primeira consta da inserção da locução – "em todos os litígios de ordem jurídica" – (segundo parágrafo do artigo) em lugar da locução – "sôbre todas ou algumas das categorias de litígios de ordem jurídica", que parecia limitar o alcance da provisão.

A segunda modificação consta da edição ao artigo 36 de um novo parágrafo, pelo qual se tornam válidas, no regime da nova Côrte, e entre membros da Organização, as declarações que estas tenham feito aceitando a jurisdição obrigatória da Côrte da Haia.

A Côrte inicia assim sua vida com jurisdição obrigatória nos litígios entre cêrca de 20 países.

O atual artigo 36 do Estatuto da Côrte não é mais, pois, que o artigo 36 do Estatuto da antiga Côrte, depois de revisto em 1929, e acrescido agora das duas emendas acima assinaladas.

Mal o 1º Comitê, da 4ª Comissão, iniciou os seus trabalhos, tornou-se logo evidente que a Rússia e os Estados Unidos não cederiam da posição que tomaram em Washington, relativamente à questão da jurisdição obrigatória da Côrte. Assim sendo, o Delegado brasileiro considerou supérfluo tentar a defesa da tese

constante das instruções, uma vez que ela, dados os seus termos, pressupunha necessàriamente a jurisdição obrigatória.

Entretanto, por ocasião do exame do artigo 34 do Estatuto, o Delegado do Brasil teve de fazer uma curta declaração acêrca da tese brasileira. Foi a propósito de um projeto de emenda da Venezuela, destinada a conferir à Côrte "competência para conhecer, em gráu de apelação, dos casos julgados originàriamente por tribunais administrativos, dependentes das Nações Unidas".

Ainda que seguro do insucesso que esperava a emenda venezuelana, o Delegado brasileiro a apoiou.

Nem por isso fica a Côrte inibida de conhecer de recursos de apelação. Com efeito, certos tratados prevêem a possibilidade de recurso àquele tribunal para a revisão de decisões arbitrais (a Convenção de 1921 sôbre o Estatuto do Danúbio[61]; o protocolo de 1926 entre a Colômbia e o Perú[62]; o Convênio de 1930, entre a Tchecoeslováquia, a România, a Hungria e a Iugoslávia[63]). Nesses casos, a Côrte costumava conhecer dos recursos, em virtude de competência que lhe conferiam os artigos 34 e 36 dos Estatutos.

A questão de pareceres consultivos foi muito discutida pelo 1º Comitê. A Delegação inglesa propunha que se conferisse aos organismos internacionais, conexos com as Nações Unidas, o direito de solicitarem à Côrte pareceres sôbre questões relacionadas com a interpretação de seus estatutos. Outra proposta

61 "Convention Instituting the Definitive Statute of the Danube", de 1921.

62 Não foi possível identificar um protocolo entre os dois países celebrado em 1926. É possível que o texto tente fazer referência ao "Tratado de Limites y Libre Navegación Fluvial entre Colombia y el Perú", assinado em Lima, em 1922. Conhecido como Tratado Salomón-Lozano, esse acordo de limites previa, em seu artigo IV, a possibilidade de recurso à "Corte Permanente de Arbitraje de La Haya". É mais provável, porém, que a alusão seja ao "Protocolo de Amistad y Cooperación entre la República de Colombia y la República del Perú", assinado no Rio de Janeiro, em 1934. Trata-se do acordo que pôs fim ao incidente de Letícia (1932-1933) entre ambos os países e que prevê, em seu artigo 7º, em caso de controvérsia, recurso à Corte Permanente de Justiça Internacional.

63 Acordo II dos "Agreements Relating to the Obligations Resulting from the Treaty of Trianon", de 1930.

venezuelana visava outorgar o mesmo direito a certos organismos intergovernamentais, dependentes das Nações Unidas.

Parecia a alguns que qualquer provisão sôbre tal matéria não deveria figurar no Estatuto, mas na Carta; esta deveria indicar quais as entidades autorizadas a solicitar pareceres consultivos, enquanto que o Estatuto deveria apenas definir a competência da Côrte para emitir tais pareceres.

Depois de longa discussão, o Comitê decidiu, em princípio, que a Côrte teria o poder de emitir pareceres consultivos a pedido do Conselho ou da Assembléia, mas rejeitou a proposta venezuelana.

Convencida, à vista dêsse voto, de que não encontraria ambiente no Comitê para sua emenda, a Delegação inglesa obteve que outro Comitê – o 2/2 (funções políticas da Assembléia) votasse a inserção na Carta de uma provisão dispondo que os organismos internacionais, adrede autorizados pela Assembléia, têm o direito de solicitar pareceres consultivos sôbre questões de caráter jurídico, enquadrados no domínio de suas atividades.

Uma vez, pois, que a própria Assembléia renunciava à exclusividade de uma de suas prerrogativas, nada mais restava ao Comitê 4/2 que redigir o artigo 65 de conformidade com o decidido.

No Estatuto da antiga Côrte não existia um texto relativo à possibilidade de emendá-lo.

A revisão do instrumento ficava, pois, subordinada ao princípio do direito, segundo o qual, à falta de disposição em contrário, as provisões de um ato internacional só podem ser emendadas mediante o consentimento do todas as partes.

A lacuna foi preenchida com a redação do artigo 69, que estabelece para as emendas ao Estatuto o mesmo processo adotado para as emendas à Carta.

Ao argumento de que, assim sendo, tornava-se supérfluo incluir-se provisão idêntica no corpo do Estatuto, respondeu-se

que era necessário provêr-se num texto especial o caso dos Estados que aderem ao Estatuto da Côrte e não são, contudo, membros das Nações Unidas.

Posteriormente, o Comitê de Coordenação decidiu suprimir aos artigos 34, 35 e 36 do Estatuto da Côrte a locução "membros das Nações Unidas", com que se pretendera inicialmente cobrir o caso de certos domínios britânicos e o das Filipinas, que não são Estados.

4ª COMISSÃO – 2º COMITÊ

Organização Judiciária
Problemas Legais

Os trabalhos do Comitê 2º, da 4ª Comissão desenvolveram-se de acôrdo com o programa traçado pelo memorandum de organização da Conferência. À diferença dos demais Comitês, o 2º da 4ª Comissão não dispunha de um texto no plano de Dumbarton Oaks pelo qual guiar-se.

Ficou estabelecido que o Comitê 2º proporia textos sôbre as questões jurídicas, relativas ao funcionamento da Organização das Nações Unidas, por forma a definir o Estatuto jurídico da organização; os privilégios e imunidades dos seus altos funcionários; a questão das obrigações convencionais incompatíveis com a Carta; o registro dos Tratados; a revisão dêstes; o voto de interpretação da Carta e sua entrada em vigor.

Depois de muita discussão sôbre o estatuto jurídico da Organização, o Comitê conveio em que não era necessário definir-se num texto da Carta a personalidade internacional da Organização. Bastar-lhe-ia consignar, em têrmos pensadamente um pouco gerais, a obrigação de outorgar-lhe, em seus respectivos territórios, o estatuto legal que lhe permitia alí exercer suas funções e praticar, em seus próprio nome, atos de capacidade, como sejam o de contratar, de adquirir e possuir, e comparecer em juízo.

Eis o texto aprovado:

> *A Organização gozará no território de cada um de seus membros da capacidade legal necessária para o exercício de suas funções e o cumprimento de seus propósitos.*

Está entendido que essa provisão abarca não só os órgãos já instituídos pela Carta, como também qualquer outra entidade

que esses órgãos possam eventualmente criar no futuro, mercê de poderes havidos da própria Carta.

Quanto às imunidades reconhecidas em favor dos Delegados dos Estados, membros da Organização, ou de funcionários desta e de seu órgão, é de notar-se que estão definidas nos mesmos têrmos gerais do texto anterior, tendo-se evitado o emprêgo do qualificativo "diplomáticas", usado em relação aos membros da Côrte de Justiça, e sabidamente de conteúdo mais lato.

O parágrafo 3º do artigo dispõe que a Assembléia poderá ou fazer recomendações com o objeto de determinar o modo de aplicação das disposições anteriores, ou propôr convenções para tal efeito.

Ao considerar a questão das obrigações incompatíveis com a Carta, o Cômite teve em vista o que já dispunha sôbre o assunto o Pacto da Liga das Nações. A opinião do Comitê foi unânime em admitir o princípio de que as obrigações decorrentes da Carta prevalecerão sôbre quaisquer obrigações contrárias. Nem todos os Delegados, porém, concordavam em que se adotasse de novo o artigo 20 do Pacto da Liga[64], quando mais não fôsse porque êle suscita o duplo problema da definição da incompatibilidade e do órgão competente para definí-la.

Ao invés, pois, de estabelecer a regra de que a Carta derrogará automáticamente as obrigações inconciliáveis com os seus têrmos, o Comitê preferiu prever a hipótese do conflito entre duas obrigações e dispôr que, nesse caso, prima a da Carta.

64 O artigo 20 do Pacto da Liga determina que: "The Members of the League severally agree that this Covenant is accepted as abrogating all obligations or understandings *inter se* which are inconsistent with the terms thereof, and solemnly undertake that they will not hereafter enter into any engagements inconsistent with the terms thereof.

In case any Member of the League shall, before becoming a Member of the League, have undertaken any obligations inconsistent with the terms of this Covenant, it shall be the duty of such Member to take immediate steps to procure its release from such obligations".

Alguns sustinham a opinião de que se deveria incluir nesta uma disposição exortando os membros da Organização a se desobrigarem de quaisquer compromissos, contrários à Carta e a não assumir novos. Como, porém, tal disposição não obrigaria a terceiros, entendeu-se que também êsses casos estariam cobertos por um texto assaz amplo e cujo sentido não se aplicará tão somente aos tratados preexistentes.

O texto aprovado pelo Comitê é o seguinte:

> *No caso de conflito entre obrigações impostas pela Carta aos membros da Organização e as obrigações assumidas por êstes em virtude de outros pactos internacionais, as primeiras prevalecerão.*

A Carta das Nações Unidas conterá dois textos relativos à questão do registro e publicaçãode tratados. O primeiro impõe a obrigação de registro e publicação, no mais breve tempo possível, de todo tratado ou acôrdo internacional concluído pelos membros da Organização, depois da entrada em vigor da Carta. Esclareceu-se que a palavra "acôrdo" compreende aí qualquer compromisso unilateral de caráter internacional, aceita pelo Estado que dela se beneficia. Deu-se como exemplo o caso da neutralidade belga, reconhecida expressamente pela Alemanha. Como se vê, os tratados anteriores à Carta não estão sujeitos a registro.

O segundo texto consagra o princípio de que o tratado não registrado não poderá ser **invocado** perante qualquer dos órgãos das Nações Unidas. Venceu aí a fórmula brasileira, sugerida pelo Embaixador Accioly, e preferida no texto do Pacto da Liga, que não se aplicaria ao caso de tratados concluídos entre membros e não membros da Organização.

O Comitê chegou a iniciar debate em torno da questão da revisão dos tratados, tomando como base os vários textos sugeridos

sôbre o particular. A questão foi porém desaforada da 4ª Comissão para a 2ª Comissão, 2º Comitê.

Muito se discutiu sôbre a interpretação da Carta, vencendo a opinião que considerava preferível não se redigir texto, regulando o caso dessa interpretação. Argumentou-se que no curso de sua vida funcional os diversos órgãos das Nações Unidas serão necessàriamente chamados a interpretar os textos que lhes dizem respeito. Trata-se de prerrogativa inerente a cada um deles. Só ocorrerá dificuldade na observância dessa norma geral quando houver conflito de jurisdição, consequente a diferenças de interpretação. Nesse caso, as partes poderão recorrer à Côrte de Justiça, ou para uma decisão de fundo, ou para a obtenção de um parecer consultivo sôbre a questão. O Cômite sugeriu ainda outros métodos empregados com proveito para a interpretação de disposições estatutárias; as Comissões **ad hoc** de juristas; as conferências mistas e, em último caso, dada a inconformidade das partes interessadas, o método das emendas interpretativas.

O Comitê tinha à vista, sôbre a entrada em vigor da Carta, um texto das grandes potências. Tudo o que êle fez foi desdobrar o texto, introduzindo nela as chamadas cláusulas protocolares, ou normas de procedimento para a execução da convenção. Ademais, em relatório ao Comitê de Orientação, o 2º Comitê da 4ª Comissão lhe sugeriu providenciar sôbre o lugar do depósito das ratificações e sôbre as condições e a data em que a Carta entraria em vigor para cada uma das partes.

Ficou estabelecido, em relação a certas dúvidas suscitadas pela redação do texto das grandes potências, que as disposições da Carta só obrigarão os signatários que a tiverem ratificado.

DISCURSO PRONUNCIADO PELO PRESIDENTE DA DELEGAÇÃO DO BRASIL EM SESSÃO PLENÁRIA DA CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO REALIZADA A 28 DE ABRIL DE 1945

Senhor Presidente,

Senhoras e Senhores,

A Delegação do Brasil deseja dizer algumas breves palavras a propósito do falecimento do Presidente Franklin Delano Roosevelt[65].

O povo brasileiro perdeu, com o desaparecimento do "maior dos campeões da liberdade", como lhe chamou Winston Churchill, em toda a extensão do seu vasto território, o povo consternado demonstrou, no dia de sua morte, que tinha perfeita noção da imensa falta que êle lhe faria.

Os anos passados pelo Presidente Roosevelt na Casa Branca marcam o período da mais estreita cooperação que já existiu entre o Brasil e os Estados Unidos. Nós, felizmente, não ficáramos surdos aos repetidos avisos que, na véspera ainda da guerra, êle lançára ao mundo para prevení-lo dos males que o ameaçavam. Chegada a hora, sem medir sacrifícios e sem procurar qualquer sorte de recompensa que não fosse a amizade do povo americano, o Brasil atendeu ao seu apêlo em favor da defesa das Américas e do mundo civilizado.

Ninguém melhor do que o Presidente Roosevelt soube o que custou ao Brasil a contribuição dada com todo o coração em auxílio da segurança do continente americano, da libertação da Europa e

65 O Presidente Roosevelt, idealizador da Conferência de São Francisco, havia falecido em 12/4/1945.

do triunfo final dos ideais democráticos. Ninguém melhor do que êle, conhecedor do Brasil, do seu povo e dos seus dirigentes, soube avaliar a sinceridade e o alcance de nosso auxílio para o esfôrço de guerra. Em compensação, por parte do Govêrno e do povo do Brasil, tornára-se um dever de honra, acima de quaisquer outras razões, corresponder ao seu idealismo, em que sempre tivemos a mais absoluta fé.

Resta hoje ao Brasil, depois da morte de tão grande amigo, o consôlo de haver compreendido o seu pensamento e de não haver poupado esforços para ajudar, na medida das suas fôrças, a realização dos seus altos desígnios. Recordaremos sempre o Presidente Roosevelt como o homem que contribuiu, com sua ação generosa, para restaurar a confiança na fôrça da bondade e do idealismo para conduzir os destinos da humanidade. Seremos sempre inspirados pela memória imorredoura do seu nobre coração e de sua luminosa inteligência.

É ainda a luz do seu espírito que nos inspira nesta assembléia. Na obra que empreendemos através os ásperos caminhos que êle desbravou, precisaremos elevar o nosso pensamento à altura em que pairava o seu. Êle falava por todos nós quando dizia que, na futura organização jurídica do mundo, não se cuidaria, com as atribuições dadas às grandes potências, de criar um super-Estado, dotado de poderes próprios de polícia. "We are seeking", dizia, "agreements and arrangements through which the nations would maintain, according to their capacities, adequate forces to meet the needs of preventing war and making impossible deliberate preparation for war, and to have such forces available for joint action when necessary".

Nessa lúcida concepção de um novo sistema de paz e segurança, desaparecem distinções entre nações grandes e pequenas, para que se somem, visando idêntico objetivo, os esforços de todas, mesmo

porque as nações hoje consideradas pequenas, amanhã poderão ser grandes, ricas e fortes.

É, pois, na igualdade dos direitos políticos, a começar pela das soberanias, que devemos assentar as bases de nosso sistema, como o reconheceram ontem todos os oradores. O Comissário das Relações Exteriores da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas, Senhor Molotov, no seu discurso, indagou, porém, até que ponto estariam as nações pacifistas dispostas a fazer sacrifícios de prerrogativas e direitos, em benefício da eficiência da futura organização mundial. Nação a que sempre repugnou o recurso à fôrça para a solução de divergências entre os povos, partidária das soluções morais e jurídicas, o Brasil jamais hesitou, quando ferido em sua soberania, ou em virtude de compromissos internacionais, em assumir as responsabilidades, os onus de guerra. Se na luta de 1914-1918 nossa participação foi limitada, na atual jogamos os recursos de que dispúnhamos e demos o exemplo de suprema lealdade e confiança oferecendo ao nosso grande aliado – os Estados Unidos – bases aéreas e navais em que se apoiaram as fôrças suas e nossas, que afugentaram do Atlântico Sul os navios corsários, dalí varreram os submarinos inimigos e asseguraram o tráfego de materiais de guerra em direção à África e ao Egito.

Não há dúvida que isso representou avanço considerável no campo da cooperação militar entre as nações, sem prejuízo do conceito clássico do exercício da soberania, desde que aquelas bases, colocadas a serviço da causa comum, são e permanecem brasileiras. Mas não parou aí a contribuição do Brasil para a vitória das armas aliadas. Fôrças expedicionárias do Exército e da Aviação transpuseram o Atlântico para combater lado a lado com os nossos aliados nos campos de batalha e nos céus da Itália, onde ainda estamos pagando duro tributo aos ideais que juntos defendemos.

Na hipótese de um novo conflito, deante dos progressos dos armamentos modernos e por fôrça de nossa situação geográfica, logo estaremos na primeira linha de batalha. Expostos desse modo à agressão de poderes extra-continentais, constituiremos as sentinelas avançadas do continente no Atlântico Sul, ficando ao alcance de operações navais e aéreas.

Foi-se o tempo em que as nações afastadas do campo inicial da luta se podiam fechar num isolamento egoísta, ao abrigo da destruição, dos crimes, das monstruosidades da guerra. Já não nos defendem como outróra as barreiras naturais, as montanhas, os rios e os oceanos.

Sabemos todos, em todos os quadrantes do mundo, os riscos que corremos ante a fúria guerreira de nações imperialistas. Sabem-no o Brasil, sabem-no a América e o mundo.

Princípios tradicionais, imperativos geográficos, interêsses imediatos, tudo nos impele, portanto a evitar guerras e desejar a sólida organização de um sistema definitivo de segurança, para cuja eficiência empenharemos, sem reclamar recompensas nem medir sacrifícios, todos os nossos recursos na paz e na guerra.

DISCURSO PRONUNCIADO PELO PRESIDENTE DA DELEGAÇÃO DO BRASIL NA SESSÃO PLENÁRIA DE ENCERRAMENTO DA CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO A 26 DE JUNHO DE 1945

Ao fim de dois meses de difíceis e árduos trabalhos, reunidos nesta bela cidade de São Francisco, cujo povo generoso nos dispensou esplêndida hospitalidade, podemos afinal redigir e oferecer ao mundo, para que lhe governe os destinos, "A Carta das Nações Unidas".

Quando aquí chegamos, embora próxima, a vitória ainda não havia coroado de todo as armas aliadas na Europa. Trazíamos fortemente gravada no espírito a impressão dolorosa do trágico espetáculo de devastação e de morte em que se ia consumindo a nossa civilização.

A grande catástrofe a cujo fim, graças a Deus, estamos assistindo, foi o resultado, em primeiro lugar, da formação criminosa de uma mentalidade inspirada em falsa filosofia política, em princípios anti-cristãos, em métodos bárbaros, que fizeram ressurgir redivivas as antigas nações de prêsa e de conquista, preparadas para dominar as demais pela fôrça, calcando aos pés normas sagradas do direito e da justiça.

No momento por elas mesmas escolhido, desencadeou-se a guerra. Dotadas de um poderio militar nunca antes conhecido, devastaram campos e incendiaram cidades, sacrificando populações indefesas e vidas inocentes, semeando a miséria, a dôr e o luto, numa hecatombe de que, pelas suas proporções, não existe exemplo em tôda a história. Uma vez mais, representantes de vários povos, homens de raças diversas e credos diferentes, vindos de tôdas as regiões, congregaram-se aquí com o compromisso tácito e indissolúvel de que tudo fariam para evitar se transformasse uma

vez mais o mundo em um imenso e desesperado campo de batalha. Aquí viéramos para atender ao apêlo do inesquecível Presidente Franklin Delano Roosevelt, que tomara a iniciativa de estabelecer uma Organização internacional que, baseada na experiência do passado, assegurasse aos homens a paz e a segurança que todos desejamos. Reunimo-nos inspirados pelo espírito dêsse grande líder, a cuja visão genial deve o povo dos Estados Unidos e devemos todos nós, termos sobrevivido ao perigo de uma escravidão milenária e podermos hoje encarar o futuro com fé e esperança.

A nossa tarefa em São Francisco, complementar da paz que se edificará oportunamente em todos os seus complexos pormenores, foi de suma importância. Há um ano, em Dumbarton Oaks, sob as vistas de outro eminente cidadão desta grande República, o Senhor Cordell Hull, foram lançadas as bases de um plano para a criação de uma carta constitucional destinada a reger as relações entre os povos. Numa demonstração do seu sincero espírito democrático, as quatro potências que haviam tomado parte na sua elaboração, convidaram as demais nações, sem levar em conta o seu tamanho territorial ou movidas por qualquer outra consideração, a examinar o seu plano, a discutí-lo e a aperfeiçoá-lo, uma vez que o mesmo seria finalmente a lei a que todos deveriam obedecer, no interêsse comum.

A cidade de São Francisco pode sentir-se orgulhosa de vêr o seu nome ligado para sempre a tão notável acontecimento. A tarefa aquí executada foi considerável. Num ambiente de intensa palpitação, as propostas de Dumbarton Oaks, revistas e ampliadas em seus aspectos políticos, jurídicos e sociais, tornaram-se um instrumento de ordem internacional em cuja eficiência devemos depositar a máxima confiança. Poderá conter os defeitos de tôda obra humana. Mas dela não se poderá dizer que não foi feita por homens capazes, animados da mais profunda boa fé. Só quem

não acompanhou de perto o trabalho das comissões, durante a Conferência de São Francisco, poderá ter dúvidas a êsse respeito.

As desigualdades são inevitáveis no mundo internacional, como no mundo social. Nada podemos contra os fatores geográficos, econômicos e históricos que concorrem para formar as nações que cobrem a superfície da terra. O corretivo dessa fatalidade só poderá ser encontrado em princípios morais e em normas do Direito e da Justiça.

Perante a lei não existem nações grandes, médias e pequenas. Todos têm o mesmo direito ao respeito de sua personalidade, de sua integridade territorial e de sua completa independência. As nações aquí representadas combateram, de um modo ou de outro, conforme os meios a seu alcance, contra fôrças ao serviço de uma filosofia que representava o oposto aos conceitos que acabo de mencionar. Elas estão firmemente dispostas a cooperar, cada qual na sua esfera, para que o respeito à lei seja o princípio básico de suas relações e para que só se admita o recurso à fôrça quando fôr preciso fazê-la respeitar.

Nesse particular, a principal responsabilidade cabe, sem dúvida, às grandes potências. Um dos traços característicos da "Carta das Nações Unidas", que adotamos em São Francisco, consiste nos poderes especiais conferidos a essas mesmas potências, em reconhecimento dos elementos que fazem com que a paz repouse de preferência sôbre os seus ombros. Quarenta e cinco nações fizeram-lhe as maiores concessões, inclinando-se diante do apêlo por elas dirigido repetidamente sôbre a necessidade de sua ação unânime para assegurar a ordem internacional. Não lhes foi negada a confiança pedida. Todos reconhecemos, de resto, que as circunstâncias justificavam a concessão de tais prerrogativas. Temos a sincera esperança de que o futuro nos dará razão.

Como cidadão de uma das nações do continente americano, não quero terminar êste breve discurso sem aludir ao seu papel na Conferência de São Francisco. Quero referir-me ao papel de tôdas elas, sem exceção. As Américas não são um bloco. A expressão, de resto, sôa mal. As Américas são muito mais do que isso: um sistema de vida, com tradições e ideais próprios, tradições de mais de sessenta anos, ideais de uma rara elevação. Nós temos todos a firme convicção de que o nosso sistema interamericano será um estímulo aos desejos de paz do resto do mundo. Desde a nossa independência nós nos batemos pela criação de uma sólida moral internacional de fundo jurídico e pacífico, e a verdade é que seu princípio tem hoje raízes tão profundas que ninguém as poderia destruir neste hemisfério.

Com tais tradições e ideais a contribuição das nações americanas não podia deixar de ser, como de fato foi, das mais valiosas. Uma Conferência em que tomam parte cincoenta nações, oferece, como a de São Francisco ofereceu, sérias dificuldades para conciliar, já não digo interêsses, mas mentalidades tão diversas. A discussão, porém, correu inteiramente livre no seio dos Comitês e das Comissões. No futuro, quando forem consultados os seus arquivos, vêr-se-á que as nações americanas defenderam, até onde foi possível, os princípios jurídicos que caracterizam a sua cultura.

Não lhes faltou, felizmente, no combate pelo que lhes pareceu essencial à existência do seu sistema continental, necessário à Paz e à segurança mundial, segundo ficou provado durante a guerra o apôio da grande nação irmã que nos acolheu nesta magnífica cidade e que tão dignamente se acha representada, nesta sessão de encerramento, pelo seu eminente Presidente, Senhor Harry S. Truman, e pelo seu ilustre Secretário de Estado, Senhor Edward Stettinius, nosso distinto Chairman. Os Estados Unidos, expressão poderosa de um mundo novo como é êste Continente, constituem uma fôrça moral sem paralelo no presente momento histórico e a

noção que têm disso o seu povo e os seus **leaders** não é menor do que a fé que neles depositamos.

Devemos todos jurar, sôbre esta Carta, como se costuma jurar sôbre os livros sagrados, que, com ela, manteremos a paz do mundo e, com os seus princípios de Direito e de Justiça, regeremos as relações entre todos os povos.

FOTOS

Mural “Guerra”, de Cândido Portinari. Os murais “Paz” e “Guerra” foram oferecidos às Nações Unidas pelo Brasil em 1957. Estão localizados na entrada da Sala da Assembleia Geral e medem 10m x 14m. (Acervo Nações Unidas)

"*San Francisco City Center*", local onde se realizou a Conferência de São Francisco para a Organização Internacional. "Opera House" (esquerda), onde se realizou a Conferência; "City Hall" (centro); e o "Veterans' War Memorial Building" (direita), onde foi assinada a Carta das Nações Unidas, em 26 de junho de 1945. (Acervo AHI)

Delegação do Brasil à Conferência de São Francisco, em 1945 (ao fundo o edifício do "City Hall", no "San Francisco Civic Center").

Chefes de delegação das quatro potências patrocinadoras da Conferência de São Francisco, em 1945. Da esquerda para a direita: Anthony Eden (Reino Unido), Edward Stettinius (EUA), Vyacheslav Molotov (Rússia) e T. V. Soong (China).

Plenário da Conferência de São Francisco, em 1945, na "*Opera House*".

Hotel St. Francis, onde estiveram hospedados membros da Delegação do Brasil à Conferência de São Francisco, em 1945.

Dra. Bertha Lutz e José Alencar Netto, membros da delegação do Brasil à Conferência de São Francisco, em sessão da 2ª Comissão (Assembleia Geral), 3º Comitê (Cooperação Econômica e Social). (Acervo Nações Unidas)

Dra. Bertha Lutz, membro da Delegação brasileira à Conferência de São Francisco, faz intervenção em reunião da 1ª Comissão (Disposições Gerais), 2º Comitê (Participação, Emendas e Secretariado), em 15 de junho de 1945. (Acervo Nações Unidas)

Membros da Delegação do Brasil à Conferência de São Francisco, em 1945. (Acervo Nações Unidas)

Membros da Delegação do Brasil à Conferência de São Francisco, em 1945. (Acervo Nações Unidas)

Pedro Leão Velloso, Chefe da Delegação do Brasil à Conferência de São Francisco, faz profunciamento na 2ª Sessão Plenária, em 27 de abril de 1945. (Acervo Nações Unidas)

Pedro Leão Velloso, Chefe da Delegação do Brasil à Conferência de São Francisco, assina a Carta das Nações Unidas em cerimônia que teve lugar no "Veterans' War Memorial Building", em 26 de junho de 1945. (Acervo Nações Unidas)

Oscar Niemeyer (centro) junto com os demais membros do Conselho de Consultores de Design indicados para projetar a construção da Sede permanente das Nações Unidas, em Nova York, 1947. (Acervo Nações Unidas)

Mural “Paz”, de Cândido Portinari. Os murais “Paz” e “Guerra” foram oferecidos às Nações Unidas pelo Brasil em 1957. Estão localizados na entrada da Sala da Assembleia Geral e medem 10m x 14m. (Acervo Nações Unidas)

SEGUNDA PARTE

O Brasil e as Nações Unidas (Artigos)

Dra. Bertha Lutz, membro da Delegação do Brasil à Conferência de São Francisco, assina a Carta das Nações Unidas, em 1945. (Acervo Nações Unidas)

O Brasil em São Francisco

Eugênio V. Garcia[1]

Para entender como a Carta das Nações Unidas foi escrita, é preciso ter presente a conjuntura *sui generis* da Segunda Guerra Mundial, o maior e mais sangrento conflito já registrado na história da humanidade. A guerra ainda prosseguia na Europa e no Pacífico quando as conversações sobre a futura ONU começaram. O cenário estratégico se encontrava em profunda mutação. Em meio à destruição e à ruína econômica em dezenas de países, o mundo estava em estado de fluxo, marcado por vácuos de poder e possibilidades abertas. A Carta foi assinada em 26 de junho de 1945, antes, portanto, do advento da era nuclear e da Guerra Fria, eventos que moldariam a política mundial nas décadas seguintes.

Os representantes das nações aliadas contra o Eixo se reuniram às margens do Pacífico para redigir e aprovar um instrumento que pudesse evitar a repetição da tragédia da guerra, cujos efeitos dramáticos eram sentidos em tempo real pelos negociadores.

1 Diplomata e Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Este texto se baseia em pesquisa que resultou na publicação do livro *O sexto membro permanente:* o Brasil e a criação da ONU (Rio de Janeiro, Contraponto, 2011). As opiniões aqui expressas são de responsabilidade exclusiva do autor.

Diferentemente de 1815 (Viena) e de 1919 (Paris), não houve uma grande conferência geral de paz em 1945. O objetivo da Conferência de São Francisco era exclusivamente aprovar o texto constitutivo da nova organização internacional. Não entraram na agenda os termos da rendição do Eixo ou as medidas relativas à terminação da guerra propriamente dita, objeto de outros encontros, como os de Yalta e Potsdam. A forma que a ONU tomou reflete o excepcionalismo do momento histórico em torno de sua criação, ao qual não estiveram imunes os países que a negociaram.

O projeto de Dumbarton Oaks

O planejamento político para o pós-guerra começou cedo, sob a liderança dos Estados Unidos. As falhas da Liga das Nações deveriam ser corrigidas com um "choque de realismo". Era preciso lançar mão de expedientes mais drásticos. Entendiam as grandes potências aliadas que, com o propósito de prevenir novas agressões, somente um poder militar avassalador seria capaz de impor a paz e proteger os mais fracos, lançando mão de "todos os meios necessários".

A ONU naturalmente não surgiu de início como um projeto acabado. Na fase inicial de planejamento, seus proponentes testaram várias possibilidades. Diferentes esboços foram analisados, debatidos e muitas vezes descartados. Não se cogitava em um "governo mundial", mas, sim, em um mecanismo de vigilância permanente delegado aos mais armados. O Presidente Franklin Roosevelt vislumbrou uma "tutela dos poderosos". Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha e China, os Quatro Policiais, assumiriam a tarefa de garantir o "bem coletivo supremo", ou seja, a segurança.[2] Embora essa nova organização intergovernamental precisasse ter "dentes", para não percorrer

2 Roosevelt utilizou a expressão em inglês "trusteeship of the powerful". HOOPES, Townsend; BRINKLEY, Douglas. *FDR and the creation of the U.N.* New Haven: Yale University Press, 1997, p. 46.

a mesma trajetória de descrédito da Liga, não deveria transpor o marco do respeito à soberania dos Estados. Agindo de forma coordenada, as grandes potências usariam suas forças nacionais, sob a autoridade da ONU, para dissuadir, repelir e punir atos de agressão.

O plano elaborado pelo Departamento de Estado serviu de texto-base para a negociação prévia entre os Quatro Policiais na Conferência de Dumbarton Oaks. Nesse encontro, foi aprovada, em 7 de outubro de 1944, uma minuta de Carta, sob o título de "Propostas para o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral", reproduzida neste livro para referência. Ali se encontravam definidos os princípios e as finalidades da organização, a estrutura e o funcionamento de seus órgãos principais, incluindo um Secretariado para cuidar dos assuntos administrativos, além de disposições específicas sobre a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Esse projeto era, na prática, uma versão fortalecida da Liga das Nações, controlada pelos Quatro Policiais. O quinto policial seria a França. Em sua concepção original, o Conselho de Segurança seria a instância a ser acionada em caso de desafios ao *status quo*. Como um sistema de concerto gerido pelos vitoriosos, sua função seria promover a harmonia entre seus integrantes e definir fórmulas para lidar com terceiros, estabelecendo regras, padrões e comportamentos. As resoluções do Conselho teriam força jurídica vinculante *erga omnes* e como tal deveriam ser cumpridas por todos os Estados-Membros representados na Assembleia Geral. O poder de veto daria aos membros permanentes imunidade e, ao mesmo tempo, controle sobre decisões substantivas do órgão.

Note-se que alguns temas pendentes em Dumbarton Oaks foram levados para discussão entre os Três Grandes na Cúpula de Yalta, notadamente a questão da extensão do veto. A fórmula

aprovada, que viria a tornar-se o artigo 27 da Carta, estabelecia que as decisões do Conselho de Segurança em questões não processuais deveriam incluir obrigatoriamente o voto afirmativo de todos os membros permanentes. Também ficou estabelecido em Yalta que uma Conferência das Nações Unidas seria convocada para 25 de abril de 1945, em São Francisco, a fim de adotar a nova Carta. Os países a serem convidados para a Conferência seriam os membros das Nações Unidas (a aliança militar) e as "nações associadas" que houvessem declarado guerra ao inimigo comum. Em nome dos Três Grandes, o governo norte-americano faria consultas junto à China e ao governo provisório francês sobre as decisões de Yalta relativas à organização proposta. O texto do convite a ser enviado sugeria que a base da futura Carta fosse o projeto de Dumbarton Oaks, acrescido da fórmula de votação acima referida.

A posição do Brasil

Desde 1942, com a entrada do Brasil na guerra, o governo do Presidente Getúlio Vargas se definira claramente pelos Aliados. A partir daí, os objetivos brasileiros ficaram condicionados pela aliança e seriam por ela cada vez mais influenciados. Em 1943, o Brasil aderiu à Declaração das Nações Unidas e à Carta do Atlântico, tornando o país formalmente membro da aliança militar. A decisão de organizar uma Força Expedicionária fez do Brasil o único país latino-americano a efetivamente despachar tropas de combate ao continente europeu. Internamente, o contexto político era singular. Ainda que continuasse vigente o Estado Novo instituído desde 1937, o regime autoritário se encontrava em declínio e as pressões por maior liberalização se avolumavam. Novos partidos haviam surgido e o debate sobre a sucessão presidencial dominava a cena política.

Mesmo distante das tratativas confidenciais em curso, o governo brasileiro procurou acompanhar os primeiros movimentos

em direção às negociações de paz. Membro fundador da Liga das Nações, com assento não permanente em seu Conselho Executivo, o Brasil havia decidido retirar-se da organização genebrina em 1926. O estabelecimento da ONU seria a chance para um recomeço no multilateralismo de escopo universal. Vargas tinha particular interesse no tema da "reestruturação do mundo", talvez contemplando algum tipo de participação nas conferências de paz, graças à relação pessoal que havia cultivado com Roosevelt. Com efeito, em 1945 o Brasil estava plenamente identificado com as diretrizes estratégicas dos Aliados no conflito global, posição constantemente reafirmada pelas autoridades brasileiras. De modo sintomático, no final de 1944, Vargas fez chegar a Roosevelt uma mensagem para assegurar ao Presidente norte-americano que o Brasil iria "seguir a liderança dos Estados Unidos em todos os assuntos, não apenas na condução da guerra, mas nos assuntos políticos que afetam o hemisfério e em todos os assuntos econômicos".[3] Para Vargas, o Brasil e os EUA marchariam lado a lado na paz, assim como estiveram juntos na guerra.

Desde o início, o Brasil estava ciente de que considerações de poder não eram estranhas ao desenho da projetada organização. A posição brasileira seria construída sem descurar desse aspecto. Cerca de um mês antes da Conferência de Dumbarton Oaks, em resposta à comunicação dos EUA sobre o assunto, o governo brasileiro informou que concordava "plenamente" com a necessidade de criação de um organismo internacional destinado a garantir a ordem e a paz. O projeto em discussão deveria obedecer "rigorosamente" aos ideais pelos quais os Aliados combatiam, isto é, uma ordem mundial "em que a lei esteja garantida contra a

3 Stettinius a Roosevelt, Memorandum for the President, Appointment with the Brazilian Ambassador, Washington, 14 nov. 1944, FDR Papers, President's Official File, OF 11, Government of Brazil.

agressão sob qualquer pretexto ou capricho", respeitada a igualdade das nações e sua soberania.[4]

Em outubro de 1944, após tomar conhecimento das propostas de Dumbarton Oaks, o governo brasileiro convocou uma comissão de notáveis para examinar o projeto. As conclusões dessa comissão, que embasaram os comentários enviados pelo Itamaraty ao governo norte-americano, puseram em relevo o peso excessivo do critério militar na estrutura da ONU. O projeto sugerido parecia consagrar a união das forças armadas dos grandes Estados para policiar os demais. Os especialistas brasileiros criticaram a preponderância reservada às grandes potências e a falta de maior consideração pelo direito internacional. Os amplos poderes do Conselho de Segurança contrastavam com o papel reduzido que caberia à Assembleia Geral.

Não obstante, ao reagir oficialmente às propostas, o governo brasileiro apontou que estava convencido da necessidade "imperiosa e urgente" de se estabelecer uma nova organização internacional e, nas difíceis circunstâncias do momento, considerava "satisfatório" o projeto apresentado. O pacto a subscrever-se não devia ser estático e, sim, suscetível de aperfeiçoamentos, de modo que todos os Estados-Membros viessem a ter futuramente "participação maior em suas decisões". Da perspectiva brasileira, as reduzidas atribuições da Assembleia Geral deveriam alargar-se com o tempo. O Conselho de Segurança precisava refletir "as correntes de opinião e de interesses de todo o mundo civilizado" e, por isso mesmo, não podia prescindir da constante cooperação da América Latina, e resultava "indispensável" que se atribuísse à região um lugar permanente.[5]

4 *Relatório do MRE, 1944*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949, p. 22-23.

5 Ibid., p. 26-28 e Anexo A, p. 139-141.

A Conferência de São Francisco havia sido convocada pelas quatro potências patrocinadoras (EUA, URSS, Grã-Bretanha e China) e formalmente intitulada Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional. As instruções à delegação do Brasil foram redigidas pelo Embaixador Hildebrando Accioly, que desfrutava de sólida reputação na área do direito internacional. Muitas ideias do governo brasileiro sobre a organização mundial já haviam sido expostas na declaração apresentada à Conferência de Chapultepec, no México, em fevereiro de 1945, sobre o projeto de Dumbarton Oaks.[6]

Cumpre assinalar que, para o governo brasileiro, a enumeração dos princípios da nova organização era "claramente insuficiente". Seria fundamental que figurassem na Carta princípios basilares, como a não intervenção e o respeito escrupuloso aos tratados, "pela força moral que daí decorrerá", especialmente para as nações militarmente mais fracas. O Brasil havia identificado essa lacuna e advertido para a necessidade de reconhecer, por exemplo, o direito de legítima defesa, inerente a todo Estado soberano. O processo de apresentação de emendas à Carta deveria ser substituído por outro "mais razoável". Ao invés da exigência de ratificação que incluísse a unanimidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança para a entrada em vigor de qualquer emenda, as instruções sublinhavam que seria melhor propugnar pela ratificação por dois terços dos países do Conselho e dois terços de todos os Estados-Membros da organização.

Sobre o poder de veto, se fosse realmente aplicada a fórmula de Yalta para o sistema de votação, o governo brasileiro considerava injusto o veto em causa própria em benefício dos membros

6 Observações da Delegação do Brasil sobre o projeto de Dumbarton Oaks para uma nova organização internacional, apresentadas à Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz. Cidade do México, 26 fev. 1945. In: GARCIA, Eugênio Vargas. *Diplomacia brasileira e política externa* – documentos históricos, 1493-2008. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008, p. 454-459.

permanentes. A dificuldade real de executar uma ação coercitiva contra qualquer grande potência não poderia justificar o fato de que, no esforço por criar uma organização para preservar a paz, desistisse-se *a priori* do uso da força armada contra um Estado por ser este mais aquinhoado em termos de poder militar. As medidas coercitivas que não contemplassem o uso de força armada, ainda segundo as instruções, poderiam ser determinadas, não só pelo Conselho de Segurança, mas também pela Assembleia Geral, que devia ao menos ser capaz de opinar sobre o assunto.[7]

Algumas contribuições à Conferência

A delegação que representou o Brasil em São Francisco foi chefiada pelo Embaixador Pedro Leão Velloso, na qualidade de Ministro interino das Relações Exteriores. Os demais delegados eram os Embaixadores Carlos Martins Pereira e Souza e Cyro de Freitas Valle; o General de Divisão Estevão Leitão de Carvalho; o Major-Brigadeiro do Ar Armando Figueira Trompowski de Almeida; o Contra-Almirante Silvio de Noronha; Antonio Camillo de Oliveira; e Bertha Lutz, única delegada mulher, zoóloga de profissão e líder do movimento feminista no Brasil.[8]

O Brasil indicou representantes para acompanhar todas as Comissões e Comitês da Conferência. As Comissões, integradas por diversos Comitês e Subcomitês, deviam reportar a um Comitê Executivo, que também exercia funções de coordenação.

7 Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas, Instruções à Delegação do Brasil, Rio de Janeiro, 12 de abril de 1945, MRE, Coordenação-Geral de Documentação Diplomática [doravante CDO], Maço 42.942.

8 Bióloga do Museu Nacional, Bertha Lutz esteve engajada na luta internacional pelos direitos da mulher desde a década de 1920. Foi fundadora da Federação Brasileira para o Progresso Feminino e participou da campanha pelo voto das mulheres, estabelecido em 1932. Os principais assessores da delegação foram José de Alencar Netto, Octavio de Nascimento Brito, Márcio de Mello Franco Alves e Geraldo de Paula Souza. Henrique de Souza Gomes era o Secretário-Geral da delegação, auxiliado por diversos diplomatas, entre eles Henrique Rodrigues Valle, Carlos Jacyntho de Barros e Mario Gibson Barboza, que chegaria a Ministro das Relações Exteriores no governo Médici (1969-74).

A supervisão de todos os trabalhos caberia ao Comitê de Direção da Conferência, presidido pelos EUA e composto pelos chefes de todas as delegações. Leão Velloso distribuiu instruções reservadas aos delegados e assessores para preveni-los de que, caso fossem obrigados a se pronunciar de forma imprevista sobre determinado assunto, a orientação da delegação era de fortalecer a Assembleia Geral e a Corte Internacional de Justiça e, de modo geral, "votar sempre pela solução mais liberal". Além de participar do Comitê de Direção, ao qual tinham acesso todos os chefes de delegações, o Brasil logrou fazer parte do Comitê Executivo, mais restrito, formado por quatorze membros.[9]

A grande clivagem política na Conferência foi entre os Cinco Grandes e "o resto", referido como os "45 Pequenos". O Brasil viu essa divisão entre os dois grupos como uma das causas da dificuldade em fazer avançar os assuntos. No desenrolar dos trabalhos, a maior parte do tempo foi devotada à apreciação das dezenas de emendas ao projeto de Dumbarton Oaks. Como muitas emendas tratavam dos mesmos assuntos ou eram refinamentos bem-vindos à primeira redação, as potências patrocinadoras recolheram diversas sugestões e apresentaram, adicionalmente, 24 emendas conjuntas. Normalmente, só eram levados a votação os problemas já encaminhados nos bastidores. Além disso, a exigência de maioria de dois terços para mudar qualquer proposta representava patamar muito elevado que favorecia, por inércia, a manutenção do texto original.[10]

Um grupo de potências médias tentou buscar uma posição diferenciada na Conferência. Essa coalizão, da qual o Brasil fez

9 O Comitê Executivo era integrado pelas quatro potências patrocinadoras e pela França, além de Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Irã, Iugoslávia, México, Países Baixos e Tchecoslováquia. Para as instruções reservadas de Leão Velloso aos delegados e assessores, cf. CDO, Maços 42.945 e 42.996.

10 *Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1945, p. 4 e 7.

parte, incluía Austrália, Canadá, México, Nova Zelândia, Países Baixos e outros interessados. O bloco latino-americano era o mais numeroso (dezenove países) e teve papel ativo em diversas questões, a exemplo do grupo europeu. A Ásia, incluindo o Oriente Médio, formava um conjunto muito heterogêneo e não teve uma articulação efetiva. Da África, dominada pelo colonialismo, apenas quatro países estiveram representados: África do Sul, Egito, Etiópia e Libéria.[11]

As potências menores tentaram expandir os poderes da Assembleia Geral, mas se chocaram com a relutância das grandes potências, unidas no propósito de manter intacta a preponderância do Conselho de Segurança e evitar supostos conflitos de competência. A delegação soviética pressionou vigorosamente para restringir os temas que a Assembleia Geral poderia considerar, por temer ingerência nos assuntos internos da URSS ou críticas ao movimento comunista internacional. A proposta neozelandesa de permitir a discussão de "qualquer assunto dentro da esfera das relações internacionais" era muito abrangente para ser aceita. Como solução de compromisso, obteve-se o reconhecimento do direito da Assembleia Geral de discutir questões que estivessem "dentro das finalidades da Carta", ou que se relacionassem com as atribuições e funções de seus órgãos, bem como de fazer recomendações a respeito (artigo 10). Esse direito, todavia, seria matizado pelo artigo 12 da Carta: enquanto o Conselho de Segurança estivesse exercendo suas funções em qualquer controvérsia ou situação, a Assembleia Geral não poderia fazer recomendação alguma sobre o tópico em exame, a menos que assim solicitada pelo Conselho.[12]

11 GIRAULT, René et al. *La loi des géants, 1941-1964*. Paris: Masson, 1993, p. 76-82.

12 LUARD, Evan. *A history of the United Nations*: the years of Western domination, 1945-1955. New York: St. Martin's Press, 1982, v.. I, p. 54-56.

No Comitê 3 (cooperação econômica e social) da segunda Comissão, foi debatido o estabelecimento do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Esse novo órgão seria, na visão brasileira, um "reconhecimento amplo e definitivo da interdependência econômica das nações". O Brasil atuou para dar ao ECOSOC "um caráter mais dinâmico", a fim de impedir que sua preocupação principal fosse apenas manter determinado *status quo* econômico para os países desenvolvidos. Queria-se evitar que a atenção do Conselho se voltasse mais para a reconstrução econômica das nações devastadas pela guerra, deixando de lado as necessidades de desenvolvimento de outras áreas, como a América Latina. As intervenções brasileiras, apoiadas por outros países, resultaram na inclusão, no artigo 55 da Carta, de menção expressa ao favorecimento pela ONU de "níveis mais altos de vida, pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social".[13]

Na negociação do artigo 2 da Carta, referente aos princípios que deveriam reger a organização, o Brasil propôs emenda visando a incluir as medidas de "coerção econômica" na cláusula que recomendava a todos os Estados-Membros evitar recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado. A moção foi arquivada por pressão da delegação norte-americana. No que se refere ao princípio da não intervenção nos assuntos internos e externos dos Estados, advogado pelo Brasil desde Chapultepec, como parte integrante do patrimônio jurídico do sistema interamericano, a forma de sua incorporação à Carta foi considerada satisfatória do ponto de vista do governo brasileiro.[14]

13 Sobre as origens do ECOSOC e a contribuição do Brasil, cf. ALVES, José Ricardo da Costa Aguiar. *O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma.* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

14 Cf. artigo 2 (parágrafo 7) da Carta. TRINDADE, Antonio A. Cançado. Posições internacionais do Brasil no plano multilateral. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 52, p. 150-153, jan. 1981.

Outra emenda brasileira dizia textualmente que "todos os membros da organização deverão esforçar-se por praticar a política do Bom Vizinho". A justificativa apresentada enaltecia a figura do já falecido Roosevelt: "Esta doutrina simples, sã e profundamente moral deveria levar à eliminação da violência e da guerra como instrumentos de política internacional. [...] A adoção deste princípio pela Conferência seria um merecido tributo à memória do grande internacionalista que o defendia". O Preâmbulo da Carta, de certo modo, acolheu a emenda brasileira ao declarar que os povos das Nações Unidas estavam resolvidos a "praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos".[15]

A delegada Bertha Lutz se destacou pelo empenho na defesa dos direitos da mulher, juntamente com Minerva Bernardino, da República Dominicana, e outras poucas delegadas e assessoras presentes que aderiram à iniciativa. Na primeira Comissão, Lutz se bateu para que fosse expressamente reconhecido às mulheres o direito de ocupar quaisquer cargos no Secretariado da organização, inclusive os eletivos, além de se consagrar na Carta o princípio da igualdade dos seres humanos, sem distinção de sexo, credo, língua ou raça. Graças às diligências do grupo de delegadas, o Preâmbulo reafirmou "a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas". O artigo 8 da Carta, fruto de emenda apresentada pelas delegadas, estabeleceu que "as Nações Unidas não farão restrições quanto à elegibilidade de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários".

15 Por sugestão de Leão Velloso, foi organizada uma homenagem *in memoriam* a Roosevelt em 12 de maio, no Parque Nacional de Muir Woods. Amendments to Dumbarton Oaks proposals submitted by the Brazilian delegation, 6 May 1945, *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco* [doravante UNCIO]. New York: United Nations Information Organization, 1945, vol. 3.

Lutz ainda apresentou, em nome do Brasil, uma declaração pela qual solicitava o estabelecimento de uma Comissão para estudar a condição da mulher, ao amparo do Capítulo sobre cooperação internacional econômica e social. Sua defesa no Comitê 3 (cooperação econômica e social) da segunda Comissão (Assembleia Geral) enfatizou a privação de direitos (exclusão da mulher da vida política nos países fascistas, por exemplo) e a colaboração das mulheres no esforço bélico. A mobilização feminina em São Francisco, em particular a proposta da delegada brasileira, abriu o caminho para a criação, em 1946, da Comissão da ONU sobre o Status da Mulher, órgão subsidiário do ECOSOC.

No mesmo Comitê 3 da segunda Comissão, outra participação ativa foi a do médico sanitarista Geraldo de Paula Souza, diretor do Instituto de Higiene de São Paulo e um dos representantes do Brasil naquele Comitê. Coordenando-se com outros "delegados doutores", como Karl Evang, da Noruega, e Szeming Sze, da China, Souza trabalhou para que a Conferência aprovasse a criação de uma agência especializada do sistema das Nações Unidas para tratar dos problemas da saúde pública, a partir da experiência bem-sucedida do Comitê de Higiene da Liga das Nações. Obteve-se a inclusão de referências a assuntos sanitários na Carta. A delegação brasileira circulou um memorando chamando a atenção para o tema, que vinha sendo tratado apenas secundariamente pela Conferência. Na percepção de Souza, sem o esforço de convencimento que foi feito, a questão sanitária internacional "teria passado em completo olvido". No entendimento de que a medicina era um dos pilares da paz, o Brasil e a China apresentaram declaração conjunta recomendando a convocação de uma Conferência geral, dentro de alguns meses, com vistas a estabelecer uma organização internacional de saúde. Com base na declaração sino-brasileira, aprovada por unanimidade, tiveram início os trabalhos preparatórios para que depois fosse

fundada, em 1948, a Organização Mundial da Saúde, com sede em Genebra.[16]

A proposta brasileira de revisão da Carta

Quando de sua criação, a ONU era formada por um grupo de Estados "amantes da paz" em confronto com os regimes nazifascistas do Eixo. O sistema de segurança coletiva concebido pela Carta faria das Nações Unidas uma aliança de paz pronta para a guerra. O Capítulo VII foi originalmente pensado como um instrumento de imposição militar à disposição do Conselho de Segurança para reunir rapidamente forças capazes de reagir a qualquer agressão. A "agressão" principal que os delegados em São Francisco tinham em mente era uma ameaça semelhante àquela representada pelo Eixo. Somente uma força poderosa poderia afrontá-la de novo e ter sucesso. Somente as grandes potências, dizia-se, tinham então como reunir esse poder e colocá-lo em uso. Mas, com o veto, os P-5 teriam assegurada imunidade jurisdicional nos casos de aplicação coercitiva de sanções e poderiam controlar decisões da ONU que implicassem o uso da força.

As potências menores defenderam procedimentos ágeis que permitissem reformar a organização diante das mudanças que, cedo ou tarde, viriam a ocorrer na configuração do cenário internacional. A possibilidade de revisões periódicas da Carta seria uma alternativa. Com o propósito de "atenuar a rigidez do veto", o Brasil propôs que se convocasse uma Conferência de revisão da Carta dentro do prazo de cinco anos, a contar da primeira reunião formal da organização. A emenda brasileira previa um mecanismo de revisão quinquenal, a cargo da Assembleia Geral. A justificá-la estava o fato de que o projeto de Dumbarton Oaks se referia apenas a emendas ocasionais, apresentadas de modo regular,

16 Geraldo de Paula Souza a Leão Velloso, relatório anexo ao Ofício nº 257, São Francisco, 12 de junho de 1945, CDO, Maço 42.949.

nada mencionando sobre a possibilidade de uma revisão geral da Carta. Quando essa revisão ocorresse, de acordo com a proposta brasileira, as decisões seriam aprovadas por uma maioria de dois terços dos votos (não haveria, portanto, poder de veto por parte de nenhum país). O Canadá apresentou emenda semelhante, sugerindo uma Conferência especial após dez anos da entrada em vigor da Carta. Coube a Bertha Lutz, representando o Brasil no Comitê 2 (participação, emendas e secretariado) da primeira Comissão (disposições gerais), defender o ponto de vista brasileiro. Como havia oposição das grandes potências, as duas emendas, a brasileira e a canadense, foram fundidas em emenda única, a fim de reunir maior número de apoios.[17]

As potências patrocinadoras viam com reservas a ideia de revisão ampla com prazo determinado e também propuseram uma emenda a respeito: uma Conferência geral deveria reunir-se em data e local a serem escolhidos pelo voto de três quartos da Assembleia Geral, conjuntamente com os votos de sete membros indiscriminados do Conselho de Segurança. A chave, neste caso, era a necessidade de ratificação das emendas à Carta por dois terços dos Estados-Membros, incluindo todos os cinco membros permanentes, o que na prática conferia aos P-5 a capacidade de vetar qualquer mudança.

Houve resistências também de outros grupos. Lutz observou que a corrente revisionista não era combatida somente pelas grandes potências: "Os países europeus pequenos, fiéis à orientação geral de conseguir um documento internacional que unisse as potências vitoriosas e as obrigasse a defender a paz, não queriam deixar margem a quaisquer modificações futuras. Opunham-se

17 Leão Velloso a Exteriores (Macedo Soares), telegrama, São Francisco, 18 de junho de 1945, Arquivo Histórico do Itamaraty, AHI 76/3/20.

tenazmente à revisão total". Posteriormente, alguns países latino-americanos aderiram ao grupo contrário à revisão.[18]

A emenda conjunta Brasil-Canadá, que previa uma Conferência de revisão entre o quinto e o décimo ano após a vigência da Carta, foi levada a votação na primeira Comissão, mas obteve apenas 28 votos dos 30 necessários para perfazer a maioria de dois terços, indispensável à aprovação de qualquer emenda em São Francisco. Derrotada por apenas dois votos, a proposta foi substituída por uma moção, que os EUA e a Grã-Bretanha apresentaram, pela qual se estabelecia que, se não fosse realizada a Conferência de revisão até a décima reunião da Assembleia Geral, um item sobre o assunto deveria ser colocado na agenda da referida reunião. Com esse adendo (parágrafo 3), foi aprovado o artigo 109 da Carta, conforme defenderam as potências patrocinadoras.

O resultado não convenceu Lutz, para quem a persistência do poder de veto anulava o valor da proposição vencedora. Um tanto profeticamente, tendo em vista que o artigo 109 nunca foi aplicado, a delegada brasileira escreveu em 1945: "Não é de esperar que seja convocada [uma] Conferência nos dez primeiros anos, pois não existe nenhum mecanismo convocador, e os países europeus, receosos de verem modificada a proteção dos grandes, procurarão evitar a Conferência constituinte".[19]

Um assento permanente para o Brasil?

A possibilidade de que o Brasil viesse a ser o sexto membro permanente do Conselho de Segurança também ocupou as atenções da delegação brasileira. A questão, no entanto, havia perdido seu *momentum*. O assunto havia surgido primeiro em

18 *Relatório da delegação do Brasil*. op. cit. Relatório da 1ª Comissão (disposições gerais), 2º Comitê (participação, emendas e secretariado), p. 4-5.

19 Ibid. p. 5.

Dumbarton Oaks, por iniciativa de Roosevelt, mas sua recepção foi negativa. Na ocasião, acordou-se fechar em cinco o número de membros permanentes. Em dezembro de 1944, recém-nomeado Secretário de Estado, Edward Stettinius comunicou à Embaixada norte-americana no Rio de Janeiro que os EUA não iriam mais fazer qualquer movimento em favor do assento permanente brasileiro. Vargas deveria contentar-se com o "incentivo" dos EUA para que o Brasil concorresse às eleições para membros não permanentes.[20] Somando-se a isso, a morte de Roosevelt, em 12 de abril de 1945, selou em definitivo qualquer expectativa que ainda pudesse haver de eventual respaldo norte-americano.

Vargas tinha interesse em ver o Brasil reconhecido por sua contribuição à guerra e pela grandeza de seu território, população e posição na América do Sul. Por isso, instruiu Leão Velloso no sentido de procurar satisfazer as "justas aspirações do país", sem deixar de levar em conta as ponderações e conselhos das autoridades que se pronunciaram em contrário na comissão de notáveis. A fórmula de pleitear um lugar permanente no Conselho para a América Latina, sem menção ao Brasil, surgiu como solução intermediária. Confiava-se em que, se aprovado um assento permanente a mais no Conselho, o apoio norte-americano garantiria a elevação do Brasil a esse posto. Seria uma consequência natural da pretendida *entente* Brasil-EUA.

Assim, no âmbito da terceira Comissão da Conferência, ao Comitê 1 coube analisar as emendas sobre a estrutura e o processo no Conselho de Segurança. O Brasil apresentou ali uma proposta de emenda à Carta que defendia a representação permanente da América Latina no Conselho. Em 3 de maio, Leão Velloso conversou com Stettinius a respeito. O Secretário de Estado lhe

20 Stettinius a Donnelly, telegrama, Washington, 18 de dezembro de 1944, *Foreign relations of the United States*, 1944, vol. I. Washington: Department of State, Government Printing Office, 1966, p. 952.

respondeu que o aumento dos lugares permanentes no Conselho não havia sido tratado ainda pelos chefes das delegações das quatro potências patrocinadoras. Segundo o relato que Leão Velloso transmitiu a Vargas, Stettinius prometeu provocar a discussão do assunto na próxima reunião dos quatro países e manter a delegação brasileira informada. "Prometeu, também, que[,] na hipótese de ser resolvida a criação de um sexto lugar permanente no Conselho de Segurança, ele sugeriria que fosse oferecido ao Brasil".[21] Essa promessa, todavia, não chegou a ser cumprida.

Em 8 de maio, Dia da Vitória das forças aliadas na Europa, Vargas manifestou por telegrama a Leão Velloso sua expectativa de que o Brasil obtivesse o reconhecimento esperado: "Nosso povo, desde ontem, festeja com entusiasmo a vitória comum. Pelas nossas bases milhares de aviões começarão, em breve, a passar em trânsito da Europa para a Ásia. Parece justo o reconhecimento nessa Conferência do valor da nossa colaboração e sacrifício, assegurando-nos um lugar permanente no Conselho".[22]

Para corresponder aos desejos expressos por Vargas, Leão Velloso escreveu uma carta a Stettinius, em 14 de maio, referindo-se de modo explícito e formal ao pleito brasileiro. Lembrou da cópia que enviara a Stettinius do telegrama do Presidente, com o alto parecer de Vargas sobre a questão. "Esse telegrama", afirmou, "era a confirmação do que eu lhe dissera pessoalmente sobre a expectativa do povo brasileiro a esse respeito". Salientou que a contribuição militar do Brasil para a guerra, cujo valor havia sido sempre reconhecido pelos EUA, justificava "plenamente" essa aspiração. Leão Velloso recordou ainda outro argumento que ele próprio apresentara a Stettinius durante uma conversa

21 Leão Velloso a Vargas, telegrama, São Francisco, 3 de maio de 1945, CDO, Pasta 602 (04) ONU Diversos 1945-1957.

22 Vargas a Leão Velloso, telegrama, Rio de Janeiro, 8 de maio de 1945, Fundação Getulio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), GV c 45.04.30.

pessoal: "Eu lhe disse que a guerra demonstrara aos Estados Unidos e aos aliados a necessidade de nossa cooperação militar e que, com o progresso que farão as armas de agressão, a nossa situação geográfica conferia ao Brasil uma posição-chave na futura organização de segurança mundial". Assim, aduziu o Chanceler brasileiro, não era "por uma questão vã do prestígio que ao Brasil parece justo que lhe seja reservado um lugar especial nessa mesma organização".[23]

No mesmo dia do envio da carta, à noite, teve lugar a sétima reunião do Comitê 1 da terceira Comissão. É provável que Leão Velloso tivesse sido informado pela delegação norte-americana da impossibilidade, em definitivo, de atender ao pedido brasileiro. Durante aquela reunião, o Brasil retirou sua proposta relativa à representação permanente da América Latina no Conselho de Segurança, visto que isso implicaria aumento na composição total do órgão. Como resultado, o Comitê tomou a decisão de "não favorecer a criação de um sexto assento permanente representando a Amé-rica Latina".[24] Em consonância com a diretriz básica adotada, de não expor o Brasil a situações embaraçosas que denotassem qualquer sombra de fiasco, a retirada da proposta pelos delegados brasileiros evitou que seu texto fosse levado a votação e sofresse uma derrota. Abandonada a proposição em favor da representação permanente latino-americana, o Comitê dava o assunto por encerrado e, depois de submetido seu relatório à terceira Comissão, não havia mais espaço na ordem dos trabalhos para reconsiderar temas fechados. E dada a discrição que a

23 Leão Velloso insistiu na ideia de que negar esse lugar causaria frustração no Brasil, com indesejáveis repercussões futuras: "Não tenhamos dúvida sobre a profunda decepção que seria para o povo brasileiro verificar que não lhe são reconhecidos os sacrifícios que, com o povo dos Estados Unidos e do Canadá, ele foi o único a fazer na América em favor da vitória das armas aliadas". Leão Velloso a Stettinius, carta, São Francisco, 14 de maio de 1945, CDO, Maço 42.982.

24 Summary Report of Seventh Meeting of Committee III/1, Veteran's Building, Room 223, 14 May 1945, 8:45pm. UNCIO. vol. 11, p. 290.

delegação brasileira preconizava para si mesma, como norma de conduta na Conferência, as chances de que isso acontecesse eram extremamente remotas.[25]

A carta de resposta de Stettinius chegou finalmente em 13 de junho, reiterando, como esperado, que não haveria aumento dos assentos permanentes. O Secretário de Estado assegurou Leão Velloso de que a aspiração do Brasil havia recebido "nossa mais simpática consideração" e havia sido "plenamente discutida e explorada" pelos EUA. O governo norte-americano estava ciente também da "grande contribuição" que o Brasil havia dado na guerra contra o Eixo. No entanto, as nações que patrocinavam a Conferência "sentiam a necessidade de envidar todos os esforços possíveis para preservar a flexibilidade da organização mundial" e, com esse objetivo, concluíram que era melhor "não haver mais designação permanente de assentos no Conselho de Segurança". Desse modo, os assentos remanescentes ainda não preenchidos deveriam ser abertos ao processo eletivo.[26]

A cautela que a delegação brasileira demonstrou nesse tema se explica em grande medida pela percepção de que se tratava, naquele momento, de uma "questão encerrada". Na avaliação que fez Leão Velloso, na introdução ao relatório sobre a Conferência que consta deste livro, depois de ter sido dado à França um dos cinco assentos permanentes, as grandes potências não iriam ceder

25 Uma tese acadêmica norte-americana, defendida em 1950, concluiu que a participação da delegação do Brasil em São Francisco não havia sido "espetacular", mas essencialmente realista. HUNT, Jay B. *The entry of Brazil into the United Nations*. PhD Dissertation, University of Utah, 1950, p. 170. Agradeço a Eduardo Uziel por haver gentilmente compartilhado cópia desse trabalho.

26 Stettinius procurou tranquilizar Leão Velloso e prometeu apoio à eleição do Brasil como membro não permanente: "Eu espero muito sinceramente que você e o Presidente Vargas e o povo brasileiro entenderão que esta decisão de modo algum reflete qualquer falta de consideração à importância da contribuição que o Brasil fez e continuará a fazer nos próximos anos à causa da paz e da segurança mundiais. [...] Desejo acrescentar em nome da delegação dos Estados Unidos nossa própria esperança e expectativa de que o Brasil será eleito como um dos membros iniciais do Conselho de Segurança". Stettinius a Leão Velloso, carta, São Francisco, 13 de junho de 1945, CDO, Maço 42.918.

nem alterar a composição já decidida para o Conselho. Não havia a intenção de reabrir essa discussão em São Francisco.[27] Assim, embora mantivesse o seu pleito, o Brasil se absteve de promover uma campanha ostensiva. É possivelmente duvidoso que uma atitude brasileira simplesmente mais combativa, por manifestação unilateral ou voluntarismo, pudesse ter tido o condão de alterar decisões tomadas com anterioridade e às quais se ligavam interesses político-estratégicos da mais alta relevância dos P-5 na ordenação do pós-guerra.

O dilema do veto

As conversações em Dumbarton Oaks demonstraram que o núcleo duro da nova organização mundial se encontrava nos poderes a serem conferidos ao seu Conselho de Segurança. Para usufruírem de uma posição de poder sobre o órgão e ao mesmo tempo não serem por ele ameaçados, os Quatro Grandes (e mais tarde a França) concordaram em que o veto dos membros permanentes era condição *sine qua non* para o projeto da ONU. A fórmula de Yalta definiu em termos gerais o alcance do veto. Para torná-lo mais palatável às potências menores, por sugestão dos EUA, não seria possível usar dessa prerrogativa nas questões processuais ou nos casos em que o membro permanente fosse parte de uma controvérsia cuja solução estivesse adstrita a meios pacíficos. Não era o veto absoluto, como queria a URSS desde o início, mas era aquele que realmente tinha importância, porquanto continuava sendo aplicável a todas as demais questões substantivas, incluindo qualquer medida do Conselho que resultasse em sanções ou uso da força, mesmo se um dos membros permanentes estivesse envolvido na controvérsia.

27 *Relatório da delegação do Brasil*. op. cit., p. 8.

As potências patrocinadoras chegaram a São Francisco com o firme propósito de não abdicar do veto, a despeito de qualquer reação contrária que pudesse aflorar. As potências menores tentaram modificar essa disposição, submetendo um questionário com 23 perguntas e apresentando emendas para restringir o exercício do privilégio. As grandes potências apelaram aos sacrifícios de toda ordem que vinham incorrendo para ganhar a guerra, com a promessa de que a unidade dos membros permanentes era essencial para preservar a paz vindoura. Quando a persuasão não se revelou suficiente, pressionaram com todos os meios de que dispunham.

De acordo com Leão Velloso, o direito de veto era "profundamente impopular entre os Estados representados em São Francisco, sobretudo pela extensão que lhe foi dada até nos casos mais elementares de solução pacífica dos conflitos internacionais". As grandes potências haviam manifestado "claramente" a intenção de não abrir mão do princípio da unanimidade do voto dos P-5. Na crise que se produziu, a posição brasileira ficou definida da seguinte forma: declarar que o Brasil era, por princípio, contrário à outorga do veto, por não acreditar que o instituto auxiliasse qualquer ação rápida; mas, para não comprometer o bom êxito da Conferência, caso nenhuma emenda fosse adotada, a delegação votaria em favor do texto original do veto, acentuando, entretanto, a necessidade de se proceder à revisão da Carta dentro de certo prazo.[28]

A proposta de convocação de uma Conferência de revisão da Carta no prazo de cinco anos (chamada nos corredores de "emenda Velloso") oferecia uma abertura para eventual atenuação ou mesmo, idealmente, eliminação do veto. Afinal, nessa nova Conferência constituinte qualquer emenda poderia ser adotada por maioria de dois terços (sem veto). Seria o meio de fazer com que a opinião pública nos países contrários ao veto compreendesse e aceitasse

28 Ibid. p. 11-12.

tal concessão, que se pretendia provisória, de caráter emergencial, dada a "situação anormal" do mundo. Passados alguns anos e superada essa conjuntura, a Carta seria revista e os privilégios antidemocráticos poderiam ser abolidos.[29] No entanto, como visto acima, o alvitre brasileiro não foi suficiente para derrubar a moção vitoriosa dos P-5 sobre as emendas à Carta (artigos 108 e 109), que lhes deu o poder de veto sobre tentativas de eliminar o veto.

Depois de longos debates, com diversas idas e vindas, o Comitê 1 da terceira Comissão procedeu, em 12 de junho, à votação das emendas em pauta. A proposta da Austrália, que visava a limitar o uso do veto, foi rejeitada por vinte votos a dez, com quinze abstenções. O Brasil votou a favor, mas, em face da derrota da emenda australiana, conforme a posição que havia assumido de não comprometer o "bom êxito da Conferência", no dia seguinte aceitou a fórmula de Yalta e deu seu voto favorável ao veto, que foi aprovado pela Comissão por trinta votos a dois, com quinze abstenções e três ausências.[30] Ao transmitir a Vargas o resultado das votações, Leão Velloso utilizou o argumento de que uma nação que estivesse disposta a firmar a Carta constitutiva da nova organização internacional não poderia "votar contra o mais fundamental talvez dos seus dispositivos"". Em comunicação ao Itamaraty, salientou que "manifestamo-nos contra o exercício do direito de veto, mas sempre preferimos sua concessão ao malogro da Conferência".[31]

29 Boletim de Imprensa nº 34, São Francisco, CDO, Maço 42.966 e documentos avulsos Maço 42.883.

30 A redação final adotada repetiu a de Yalta e resultou no artigo 27 da Carta. Votaram a favor da emenda australiana: Austrália, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Irã, México, Nova Zelândia, Países Baixos e Panamá. Os dois países que votaram contra o veto foram Colômbia e Cuba. UNCIO, op. cit., v. 11, p. 120-121 e 494-495.

31 Leão Velloso a Vargas, telegrama, São Francisco, 13 de junho de 1945, CPDOC, GV c 45.04.30; Leão Velloso a Exteriores (Macedo Soares), telegrama, São Francisco, 13 jun. 1945, CDO, Maço 42.910; Declarações do Ministro Leão Velloso à imprensa do Rio de Janeiro, s/d, CDO, Maço 42.885.

A Conferência foi encerrada, no dia 26 de junho, em sessão solene com pronunciamentos do Presidente Harry Truman, das potências patrocinadoras e de outros cinco países, entre eles o Brasil, como representantes das grandes áreas geográficas. Leão Velloso fez um discurso sóbrio, com elogios ao país anfitrião e exortações de confiança na Carta recém-concluída: "Poderá conter os defeitos de toda obra humana. Mas dela não se poderá dizer que não foi feita por homens capazes, animados da mais profunda boa-fé". Sublinhou que, perante a lei, "não existem nações grandes, médias e pequenas". Todas teriam os mesmos direitos. Os países signatários da Carta estavam dispostos a cooperar para que o respeito à lei fosse o princípio básico de suas relações e para que só se admitisse o recurso à força "quando for preciso fazê-la respeitar". Nesse particular, a principal responsabilidade caberia, "sem dúvida", às grandes potências, que receberam em São Francisco poderes especiais "em reconhecimento dos elementos que fazem com que a paz repouse, de preferência, sobre os seus ombros".[32]

Ecoando o dilema do veto, o Chanceler brasileiro assinalou que as demais nações haviam feito "as maiores concessões" para não negar a confiança pedida pelos P-5, diante das circunstâncias e do repetido apelo "sobre a necessidade de sua ação unânime para assegurar a ordem internacional". Em outras palavras, por questão de princípio, o Brasil se opôs à concessão do veto e aderiu ao movimento geral para aboli-lo ou ao menos atenuá-lo. Confrontado com a hipótese de fracasso da Conferência, preferiu aceitar a realidade do veto e confiar na boa-fé das grandes potências, na esperança de que exercessem esse poder com responsabilidade e moderação.

32 VELLOSO, Pedro Leão. *O Brasil na Conferência de S. Francisco*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1945, p. 37-43.

Um saldo de realismo e prudência

Tão logo regressou ao Rio de Janeiro, Leão Velloso declarou à imprensa que se a Conferência não havia realizado um "trabalho perfeito", conseguira pelo menos dar ao mundo "uma Carta política bastante realista, adaptada às circunstâncias, tantas vezes desagradáveis, da vida internacional".[33] Nos termos do artigo 110, a Carta da ONU entrou em vigor em 24 de outubro de 1945, depois do depósito das ratificações requeridas. A partir de 1948, essa data passou a ser celebrada como o Dia das Nações Unidas.[34]

Na exposição de motivos que submeteu a Carta à aprovação do Presidente da República, Leão Velloso recordou "o movimento geral para melhorar a Carta no afã de dar-lhe um caráter mais liberal". Destacou particularmente o esforço brasileiro em prol de uma revisão oportuna dos termos do instrumento acordado na Conferência, não obstante "as circunstâncias excepcionais do momento em que ela se realizou", com a guerra ainda em curso. A Carta daí resultante não era a "ideal" para o estabelecimento da paz e da segurança mundiais. Por força dos acontecimentos, e com a promessa de inibir novas guerras, as grandes potências lograram obter "poderes irrestritos, exigindo dos países menores em poderio militar um largo e demasiado crédito". Foi por essa razão que as potências médias e pequenas haviam buscado "atenuar a rigidez e a extensão desses poderes, limando asperezas e exclusivismos e procurando uma justa participação de todos os Estados na obra da paz e segurança entre os povos".[35]

---

33 Declarações do Ministro Leão Velloso à imprensa, 8 de julho de 1945, CDO, Maço 42.885.

34 A Carta foi aprovada no Brasil pelo Decreto nº 7.935, de 4 de setembro de 1945, e ratificada em 12 de setembro por ato do Executivo, já que não havia Legislativo em funcionamento. O depósito da ratificação brasileira junto ao governo dos EUA se deu em 21 de setembro. A Carta foi promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 22 outubro de 1945. *Diário Oficial*, nº 250, Seção I, Atos do Governo, 5 nov. 1945, p. 575 et seq; RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e relações internacionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 27.

35 Leão Velloso a Vargas, *Exposição de Motivos*, Divisão de Atos Internacionais, Rio de Janeiro, 28 de agosto de 1945, CDO, Maço 42.886.

Um dos 51 membros fundadores das Nações Unidas, o Brasil esteve entre os países que pugnaram por modificar as propostas de Dumbarton Oaks, obtendo, de acordo com o Chanceler brasileiro, "sensível melhoria" da Carta em quase todos os seus capítulos. No que concerne à Assembleia Geral, suas atribuições foram ampliadas, reconhecendo seu direito de discutir quaisquer questões que se enquadrem nos objetivos da Carta, assim como o direito de fazer recomendações aos Estados-Membros e ao Conselho de Segurança. Diversas outras faculdades entraram na competência da Assembleia, como recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação internacional, supervisionar a ação do Conselho de Tutela e aprovar o orçamento da ONU.

A despeito das dificuldades, o Brasil e outros países latino-americanos foram relativamente bem-sucedidos em São Francisco no esforço por incluir princípios de justiça e direito internacional na Carta, matéria que havia sido negligenciada em Dumbarton Oaks. Estava em causa a noção de que a manutenção da ordem não poderia ser o objetivo único da organização e que só a força militar não seria capaz de sustentar a paz, especialmente se desvinculada de preocupações éticas ou valores inerentes a uma sociedade mais justa e menos desigual. Em meio a esses debates, alguns delegados brasileiros tiveram atuação destacada em temas específicos, como foi o caso de Bertha Lutz na defesa dos direitos da mulher e de Geraldo de Paula Souza na promoção da saúde e da higiene sanitária. Ficara, ainda, como ensinamento, o esforço brasileiro por uma Carta mais flexível, que pudesse se adaptar às inevitáveis mutações da vida internacional, conforme a tese vislumbrada pela "emenda Velloso": se a conjuntura atípica da guerra influenciara enormemente a redação da Carta, deveria ser possível alterá-la de modo mais fácil no futuro, para sua desejada atualização, sem amarras calcadas na situação de poder que existia em 1945.

Emb. Ronaldo Sardenberg, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas entre 1990-1995 e 2003-2007, preside reunião do Conselho de Segurança em 2005. (Acervo Nações Unidas)

Brasil, Nações Unidas e segurança internacional

Ronaldo Mota Sardenberg[1]

Ao celebrarmos a passagem do 70º aniversário das Nações Unidas, por tudo que estas representam e simbolizam em termos da paz e segurança entre as nações, não poderíamos olvidar que o ano de 2015 marca também o 70º aniversário da colossal tragédia do lançamento da bomba atômica em Hiroshima e Nagasaki. Não se poderia, igualmente, omitir que os arsenais em mãos das potências nuclearmente armadas ainda hoje se sofisticam, enquanto permanecem estagnadas as negociações internacionais sobre o desarmamento nuclear e a não proliferação das armas nucleares.

1 Em duas ocasiões, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York, 1990--1994; Chefe da Delegação do Brasil ao CSNU, 1993-1994; e Presidente do CSNU, outubro de 1993, e, de novo, nas mesmas posições, em 2003-2007, 2005-2006 e março de 2005.

I. Brasil

O Brasil é insatelitizável.
Chanceler A. F. Azeredo da Silveira[2]

No correr da história republicana, o Itamaraty tem tido atuação relevante, como principal agência brasileira especializada na diplomacia bilateral e multilateral, na análise da problemática mundial, no bom entendimento do dia a dia da política internacional e na posição que o Brasil deve ostentar na ordem internacional.

Na prática, tendo em vista, inclusive, sua tradição e preocupação, o Itamaraty coloca-se, ao mesmo tempo, nos campos do Estado e do Governo. Detém um crédito de confiança da sociedade e, *ipso facto*, um mandato para a defesa dos interesses externos tópicos ou permanentes do Brasil. Tal se evidenciou até mesmo durante os governos militares, quando o Itamaraty soube criar e sustentar uma política externa responsável, pragmática e universalista.

É muito significativo o patrimônio diplomático brasileiro, pelo qual todos têm o dever de velar. Sua base é a consistente doutrina brasileira de relações internacionais longamente cimentada numa prática proativa e democrática, num rico fundo de autoconfiança e de mútua consideração com nossos parceiros regionais e internacionais.

Muito desse patrimônio foi construído, desenvolvido e exercitado, no quotidiano dos foros multilaterais, em especial nas Nações Unidas. O Brasil é membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU). Dentro e fora da ONU, sua diplomacia soube colocar-se, granjear confiabilidade e afirmar sua proficiência.

2 Ministro AZEREDO DA SILVEIRA, Discurso na Assembleia da OEA, Atlanta, EUA, em abril de 1974 (*Resenha de Política Externa*, n. 1, p. 27, 1974).

Na América Latina, por exemplo, o Brasil desenvolveu modelos originais de política externa, tais como a iniciativa da Operação Pan-Americana, de 1958, impulsionada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, com a qual a diplomacia brasileira adquiriu um novo enfoque multilateral, numa região que privilegiava as vertentes bilaterais, e o lançamento, no início da década de 1960, da Política Externa Independente, tema de alta repercussão na opinião pública nacional e estrangeira, que foi conduzida em sincronia, entre a Presidência da República e o Itamaraty.

A postura brasileira permitiu desfraldar bandeiras na ONU, principalmente nos campos dos Direitos Humanos e Humanitário, do Direito do Mar, do Direito ambiental, entre outros. Afirmou a política dos 3Ds (desarmamento, desenvolvimento e descolonização) e as doutrinas do pragmatismo responsável, do não alinhamento automático e do universalismo. Sempre que vigorou o regime democrático, o Brasil manteve assídua e desassombrada presença no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O Brasil fez e faz diferença, na órbita multilateral.

Como asseverou o Presidente José Sarney, em cujo governo foi possível construir uma viva trilha em direção à Democracia brasileira,

> *O Itamaraty é o traço de união do Brasil com o mundo. [...] Política externa pressupõe esforço permanente de reflexão e análise crítica. Os fenômenos com que lidamos nesse campo são extremamente complexos. Resistem às certezas categóricas e aos rigores de ideologias. Raramente, admitem respostas peremptórias. Compete ao diplomata, como profissional da política externa, captar este universo em fluxo, com grande sentido de permanência*[3].

3 Itamaraty comemora o dia do diplomata. [Discurso do Presidente da República José Sarney, na cerimônia do Dia do Diplomata, em 20 de abril de 1988, realizada no Itamaraty]. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 57, p. 11-14, 1988.

Na paz e na guerra, esteve o Itamaraty na primeira linha da defesa e da promoção do conjunto dos interesses brasileiros, assim como situou-se na vanguarda das questões de alto interesse para a humanidade. Em particular, a representação brasileira construiu na ONU, em sete décadas de trabalhos, uma posição respeitável e reconhecida como própria e autônoma e, por isso, acatada pela comunidade internacional.

Desde a Independência, o Brasil, pela sempre renovada via diplomática, foi capaz de manejar, de forma organizada e coerente, as relações com os países e as áreas prioritárias da cena internacional. Por exemplo, com a Inglaterra, Portugal e o Prata, no século dezenove; com os países limítrofes da América do Sul, no início do século passado e, um pouco mais tarde, com os EUA, no quadro de uma desafiadora ordem internacional, que se apresenta, ao mesmo tempo, como globalizada e regionalizada.

A diplomacia multilateral brasileira data da atuação de Rui Barbosa na II Conferência de Paz da Haia (1907), um palco verdadeiramente ingrato, por ser convocada pelo Tsar russo Nicolau II, símbolo máximo da autocracia, e dominado pelas principais monarquias europeias da época. Rui teve a inspiração de levantar um tema, a todos os títulos incômodo para os países dominantes, qual seja o da igualdade soberana dos Estados. Este, contudo, foi apenas o primeiro passo de uma longa jornada multilateral para a diplomacia brasileira, que a continuaria na Liga das Nações e, em nosso tempo, viria a iluminar sua atuação nas Nações Unidas.

Nos anos 1960, algumas das melhores cabeças do Itamaraty se empenhariam na frente da política multilateral do comércio e desenvolvimento, com a articulação de métodos inovadores de trabalho, que inclusive extravasaram para área bilateral. Contribuíram, assim, para modernizar o próprio Ministério,

ao passo que avultavam as operações comerciais diretas com os governos de países em desenvolvimento, assim como as atividades de promoção comercial nos mercados mundiais.

Abriu-se o Brasil para o que era denominado de "Terceiro Mundo" – que hoje é chamado insossamente de "Sul". No contato substantivo inicialmente com os países latino-americanos e africanos e, desde a normalização das relações com a China, também com os países asiáticos, avançou o Brasil não apenas no terreno econômico, mas também no político e cultural, o que provocou ou acelerou no País uma verdadeira revolução de mentalidades, que se refletiu na visão que o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, a propósito de sua gestão, com felicidade classificou de "universalista".

E acrescentou o Chanceler: "O universalismo [...] é anti-intervencionista. É promotor da dignidade nacional [...]. Propõe [...] a ampla aceitação da igualdade soberana dos Estados, como modelo de organização da vida internacional[4].

Por esse caminho, superaram-se as contraposições equivocadas que informavam o debate sobre as questões de política externa[5]. Não mais se pensa em opções paralisantes que, supostamente, o Brasil deveria fazer entre o Ocidente avançado e o mundo em desenvolvimento; entre uma vertente europeia (na verdade, em determinado momento, alemã) e outra norte-americana, no universo ocidental; entre uma diplomacia bilateralista e outra multilateralista; entre uma política "política" e outra dirigida a considerações econômico-comerciais; entre uma abordagem regional e outra universal, etc. Essas "camisas de força" não mais fazem sentido, pois o que se necessita, agora, é

4 GUERREIRO, R. S. *Política externa do Brasil*. Conferência, ESG, 1980.

5 SARDENBERG, R. M. A política externa brasileira nas duas últimas décadas. *Revista do Serviço Público*, out./dez. 1981.

captar o sentido histórico das realidades atuais, ter visão flexível e disposição para adotar uma diplomacia compatível com os duros desafios a serem enfrentados.

Como sintetizou, em 1986, o Chanceler Abreu Sodré, "Penso que a diplomacia brasileira soube sempre renovar-se – até mesmo antecipar-se – na exigente sintonia de sua atuação com a evolução do país e da comunidade das nações [...]"[6].

São muito variadas as dimensões contemporâneas da política externa brasileira. A diplomacia capitalizou-se em cima da principal característica do País, qual seja, a da multiplicidade de suas facetas, a da polivalência. Essa é a plataforma da construção de novos enfoques diplomáticos, no contexto dos valores democráticos que tendem a predominar no Brasil.

Do mesmo modo, afirmam-se, na política externa, os valores da autenticidade e da disposição para a boa convivência internacional. Para além de todos esses pontos, citem-se a questão da própria definição da paz internacional e o conceito de "congelamento do poder". Tais concepções, *inter alia,* foram acentuados pelo Embaixador J. A. de Araújo Castro, Chanceler e, depois, Chefe da Missão do Brasil junto à ONU. Em brilhante arrazoado, Castro, além de sublinhar que "a paz é mais do que um antônimo de guerra"[7], analisou os distintos significados da paz, naquele momento histórico, um tema de alto interesse para esta contribuição.

Para as então superpotências, segundo ele, "paz" significava a ausência de uma confrontação letal que abrangesse o mundo todo, sob condições de bipolaridade mundial instável; para as potências que não as superpotências, "paz significava um estado de relativa

6 Ministro ABREU SODRÉ, Palestra na ESG, em junho de 1986 (*Resenha de Política Externa*, n. 49, 1986).

7 SARDENBERG, R. M. O pensamento de Araújo Castro. In: AMADO, Rodrigo (Org.). *Araujo Castro*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1982.

normalidade, sujeita às vicissitudes da política do poder, mas sem operações militares em escala mundial; e para as nações médias e pequenas, grande parte das quais em desenvolvimento, a "paz" se identificava com a segurança, e significava imunidade da agressão, preservação da soberania e da integridade territorial. Para essas nações, a paz se vinculava ao direito fundamental ao desenvolvimento.

Quarenta e cinco anos após seu lançamento, esses conceitos podem ter uma sobrevida neste momento, quando se multiplicam conflitos e intervenções militares. Não há indícios, na atualidade, de que esteja em construção uma ordem mundial mais satisfatória, tendo em vista a anarquia internacional ora dominante.

Nestes 70 anos, firmou-se uma tradição de presença, operosidade e criatividade brasileira nas Nações Unidas. Esse padrão de atividades, hoje indiscutível, já era plenamente visível em 1995, quando se comemorou o 50º Aniversário da Organização[8].

II. Nações Unidas

A Carta de São Francisco é uma extraordinária criação da sabedoria humana.

Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro

Ao discutir o tema dos conflitos internacionais e da ação dos Estados soberanos para conduzir, isoladamente, seus negócios, o Embaixador Ramiro Guerreiro enunciou, de forma sintética,

8 SARDENBERG, R. M. *O Brasil e o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1995.

uma teoria da ordem internacional, do conflito e de suas causas imediatas.

Tendo presente o papel do Conselho de Segurança da ONU na solução pacífica das controvérsias, Guerreiro observa, com precisão, o seguinte[9]:

> *Concretamente, as coisas se passam de forma complexa e matizada. Os Estados, embora soberanos, se sentem limitados por uma teia de considerações de ordem moral, jurídica, política, estratégica e econômica. Esse conjunto de fatores limitativos normalmente atende aos próprios interesses, a longo prazo, das relações entre os Estados, na medida em que asseguram um mínimo de estabilidade e previsibilidade.*
>
> *Quando, porém, essa teia se transforma numa camisa de força, ela tenderá a ser rompida, de uma forma ou de outra. Nesse processo, surgem tensões e conflitos. O sistema internacional, para bem funcionar, deverá, pois, dispor de meios e modos para encaminhar soluções (pacíficas) para essas situações críticas, evitando que as mesmas se transformem em conflitos abertos.*

A Carta das Nações Unidas que está à disposição da comunidade mundial é a de 1945, e espelha uma situação internacional ultrapassada. As estruturas institucionais da ONU estão atrofiadas e, assim, não respondem adequadamente à presente realidade, motivo pelo qual necessitam ser repensadas e reorganizadas. O método de constituição do CSNU é obsoleto; a distribuição de seus assentos também o é; e seus procedimentos são arcaicos e, muitas vezes, opacos.

9 GUERREIRO, R. S. Pontos de conflito na Comunidade das Nações. [Intervenção no Painel da Comissão de Relações Exteriores, da Câmara dos Deputados]. *Relatório*, p. 371 e ss.

Na escolha de membros do CSNU, os P-5 são simplesmente nomeados na Carta, enquanto os membros não permanentes se elegem com base no quadro regional. Os primeiros, permanentes, têm a faculdade do veto; os últimos são rotativos e não dispõem dessa faculdade. Acrescente-se, entre parênteses, que, assim como o CSNU precisa de reforma, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e o Conselho Econômico e Social (Ecosoc) também a requerem.

Em 1945, na Conferência de São Francisco, estabeleceu-se a agenda global, que continua a orientar os trabalhos da ONU. No preâmbulo de sua Carta, invocam-se os "povos", e registra-se, como primeiro item diretamente relacionado com a paz e a segurança internacionais, que "os povos das Nações Unidas manifestam sua determinação de salvar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que, por duas vezes, trouxe incontável sofrimento à humanidade".

A Carta constitui um Tratado entre os Estados-Membros. Em caso de conflito entre as obrigações contraídas por estes, sob a Carta, e suas obrigações, deve prevalecer a Carta (v. artigo 103) sobre qualquer outro acordo internacional. Os Propósitos e Princípios das Nações Unidas são disposições especialmente importantes, pois constituem, em seu conjunto, o fundamento político e ideológico da Organização e estão capitulados nos artigos 1 e 2 da Carta.

Desde sua fundação, a ONU beneficiou-se da convicção largamente partilhada de que se alcançara uma solução política razoável, embora não totalmente equilibrada, para o problema da estabilidade internacional. No contexto da Carta, as realidades de poder e as aspirações políticas coexistem de maneira dinâmica e eventualmente se fertilizam, apesar das concessões feitas ao poder em São Francisco.

Em consequência, as Nações Unidas são entendidas como algo mais do que o simples reflexo das relações de poder[10], o que não impede, por outro lado, a percepção de que, pelas funções que exerce ou deveria exercer, a ONU constitui uma nítida ilustração do funcionamento dessas relações. No âmbito da Organização, como em outros espaços políticos, o poder com certeza se faz sentir, mas mediado, na ONU, por padrões parlamentares que, em certas circunstâncias e até certo ponto, moderam a ação unilateral dos Estados.

Os campos preferenciais de atuação do CSNU, com respeito a sua responsabilidade primária na manutenção da paz e da segurança internacionais (como determina a Carta) são a solução pacífica de controvérsias, e as ações com respeito às ameaças à paz, às violações da paz e aos atos de agressão, ou seja, respectivamente, os Capítulos VI e VII da Carta.

A linguagem desta, anote-se, é eloquente e elevada em tudo que se relaciona com Propósitos e Princípios, mas é minuciosa, prescritiva e "realista", no sentido forte do termo, quando trata das regras de operação do poder internacional.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, cuja atuação em termos da manutenção da paz e segurança é apenas residual, orienta-se pelos princípios gerais e costumes da Democracia. Praticamente todos os Estados nela estão representados e cada um deles, quaisquer que sejam o seu poder militar, influência política ou desenvolvimento econômico, dispõe de um voto, em regime igualitário.

Por seu turno, o CSNU é uma exceção, pois é, na verdade, o único órgão das Nações Unidas em que o poder é o princípio operativo. Como na época da fundação da ONU, a composição do

10 SARDENBERG, R. M. *Estudo das relações internacionais.* Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1982.

CSNU é restrita a poucos membros – 11, originalmente, e 15, a partir de 1965. Seu processo decisório é dominado pela faculdade do veto, que é prerrogativa dos membros permanentes. Além disso, suas decisões são cominatórias (isto é, devem ser observadas por todos os membros), quando tomadas sob o Capítulo VII. Grande parte delas depende de consultas, a portas fechadas, nas dependências do CSNU, ou de reuniões privadas dos P-5, que fazem lembrar a era da diplomacia secreta.

Em busca de uma breve síntese, afirme-se que a Assembleia Geral é o teatro da Democracia, ao passo que o CSNU é o teatro do Poder.

A despeito do hiato entre intenções e realidades, a Carta das Nações Unidas é a sucessora do Pacto da Liga das Nações, pois foi criada com base numa herança de sofrimento e mortandade causados pela II Guerra Mundial, e o papel da ONU é resgatar o fracasso da Liga. Mas a correlação mundial de forças que existia em 1945 ainda está refletida, em vários aspectos, das Nações Unidas,

Por outro lado, muitas das disposições essenciais da Carta, depuradas através da História, originam-se na Paz de Vestfália (1648)[11]. Nesse longínquo legado, figuram as premissas da unidade do sistema internacional, a pluralidade dos Estados soberanos e a necessidade da ação coletiva em termos de paz e segurança. Nos Princípios contidos na Carta, reconhecem-se, explicitamente, a igualdade de direitos e a autodeterminação dos povos, a igualdade soberana dos Estados e a não ingerência em seus assuntos internos. Esses são os fundamentos da ONU, em que pesem os contínuos desafios a eles.

11 Vide o hoje clássico artigo de Richard Falk, "The interplay of Westphalia and Charter conception of International Legal Order" (in: FALK, R.; BLACK, C. *The future of International Legal Order*, Princeton: Princeton University Press, 1969. v. 1).

Desde 1945 – em particular nos anos 1960 – até esta data, a Carta demonstrou a capacidade de acomodar o processo de radical universalização das Nações Unidas (com o forte crescimento do número de seus membros, derivado primordialmente do processo de descolonização e do desmonte da União Soviética), que figura entre os fenômenos políticos mais importantes do século XX. Acomodou também a ONU a impressionante expansão de sua agenda. Essas conquistas têm extraordinário valor e são, mesmo, definidoras do mundo contemporâneo.

Não se deve – nem se pode – reduzir a história das Nações Unidas aos termos estáticos da Carta; nem seria possível confinar a Organização às dimensões de mero foro de debates ou de instrumento político em favor de um país ou grupo de países. Concebida como a pedra de toque da macroestrutura internacional pós-Segunda Guerra, a fundação da ONU revela um novo estágio no amadurecimento político da ordem internacional.

A ONU não chega a satisfazer a imperiosa necessidade de que a ordem internacional evolua rapidamente em direção ao fortalecimento da efetiva responsabilidade coletiva pela manutenção da paz e da segurança. No passado, a realidade político-estratégica, ou seja, a Guerra Fria, revelou-se intratável, motivando a formação de blocos antagônicos que obstaculizaram, durante décadas, a observância da Carta e o desempenho do Conselho.

Enquanto concepção teórica, o mecanismo de manutenção da paz e segurança visava a tornar mais ordenada e, por conseguinte, mais previsível a vida internacional, uma vez que o CSNU deveria articular a comunidade de Estados para penalizar toda e qualquer agressão. Na prática, entretanto, jamais se obteve, na ONU, sequer uma definição de "agressão" que pudesse ser aceita pela generalidade dos membros.

O desacordo entre as grandes, e depois superpotências, paralisou o Conselho. Pior, o poder de veto, repetidamente utilizado, até hoje, pelos P-5, em particular os EUA e a Rússia, atribui, na prática, uma imunidade político-jurídica diante da operação do mecanismo de segurança coletiva. Nesse clima de inoperância política por parte do CSNU, proliferaram arranjos de segurança regional, como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Pacto de Varsóvia, o *Central Treaty Organization* (Cento) e a *Southeast Asian Treaty Organization* (Seato).

No imediato pós-guerra, a ascendência dos EUA à predominância internacional lhes permitiu mobilizar maiorias parlamentares automáticas[12] em todas as questões de segurança internacional. No nível específico do CSNU, a URSS foi reduzida à verbalização e à grande utilização da faculdade do veto. O Conselho converteu-se em um palco de confrontações, mais com fútil intuito propagandístico do que de operação do mecanismo de segurança coletiva.

A Organização se descaracterizou. Nem as Nações Unidas nem especificamente o CSNU constituem, a qualquer título, um governo mundial. Faltam-lhes condições jurídicas e políticas para tanto. As prerrogativas do Conselho e de seus membros permanentes não resultam de direito próprio, pois lhes foram especificamente outorgadas pela Carta. Nem poderiam as Nações Unidas ser tidas como um "departamento" montado pelas potências dominantes para simplesmente coonestar suas ações político-militares.

12 A fidelidade aos EUA dos países da América Latina foi, a seu tempo, um componente essencial dessa maioria. A mesma fidelidade demonstraram os países da Europa Ocidental e o Canadá e Japão. A partir da década de 1960, o crescimento do número de Estados-Membros, em razão do processo de descolonização, veio a alterar o panorama parlamentar. Em apenas um ano, ingressaram na ONU 29 novos países africanos.

Não é menos verdade, entretanto, que o recurso ao Conselho, por parte dessas potências, é feito sob a reserva implícita ou explícita que lhes facultaria a ação unilateral ou a constituição de coalisões *ad hoc*, nem sempre sob a égide da ONU.

Na atualidade, coexistem desde a visão da Nações Unidas como um órgão essencialmente interestatal até diferentes formas, mesmo, de um supranacionalismo utópico; desde a interpretação da Carta como um documento de letra praticamente imutável até a proposição ativa de sua reforma para adaptá-la às novas necessidades internacionais. Os P-5, grandes beneficiários do *status quo*, mantêm uma atitude pelo menos morna em relação a qualquer mudança.

A multiplicidade de tarefas atribuídas ao Conselho facilita a expansão, às vezes descontrolada, de suas atividades. O CSNU é um órgão "executivo", visto que tem a faculdade de determinar medidas concretas e obrigatórias para a manutenção da paz e da segurança internacionais, em situações específicas, e de velar por sua execução; "diplomático", pois quase sempre existe uma margem para a negociação entre o P-5 e os membros não permanentes; e "quase judicial", ao permitir a produção de soluções cominatórias fundadas na aplicação do Capítulo VII e como árbitro em situações em que decide, sem possibilidade de revisão, o mérito jurídico de questões que considera.

As leituras contemporâneas da Carta ensejam variadas concepções e propostas, desde a de que a ONU é reflexo do esquema predominante de forças políticas e militares até o relançamento de um passado idealizado e já septuagenário.

Tendo em vista os respeitáveis papéis que o Conselho de Segurança desempenha, não espanta que, em determinadas ocasiões, esse órgão busque chamar a si as funções propriamente normativas da ordem internacional, seja pela discussão e possível

decisão sobre temas de alcance universal, seja pela criação de precedentes políticos e jurídicos, como suposta fonte de um novo *Case Law*, subtraindo-se, portanto, ao ordenamento legal vigente. Apesar dessas manifestações, o CSNU não é um órgão *legislativo*, criador de normas, pois a Carta não lhe atribui tais funções.

Sob a orientação e o impulso dos membros permanentes ocidentais, promove-se um vasto exercício de preempção diplomática e de consolidação simbólica do *status quo*. As "novas ideias" que têm lançado funcionam, na maioria dos casos, como "reformas brancas", ou seja, conservadoras, que reinterpretam a Carta sem formalmente emendá-la. O traço dominante dessas reformas é a expansão das atribuições do próprio Conselho na preservação da atual ordem – que mais oculta, do que revela, os problemas internacionais e protege os interesses dos P-5 – e na promoção de mudanças na prática política e, subsequentemente, no direito internacional[13].

A expansão das atividades do CSNU tende a alcançar o plano interno de Estados débeis ou em crise e, também, ameaça outros Estados. Uma ênfase renovada vem sendo atribuída às questões de "imposição da paz" (*peace-making*) e "diplomacia preventiva". É significativo que volta e meia se retorne, a despeito das dificuldades financeiras da Organização, à ideia de dotá-la de uma espécie de "exército permanente", a ser constituída, por exemplo, por tropas "gurkhas" e da legião estrangeira.

Cabe notar a recente evolução das operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Consideradas um dos principais instrumentos à disposição da comunidade internacional para lidar com ameaças à paz e à segurança internacionais, as missões de paz são, ao mesmo tempo, a expressão concreta do poder "executivo"

13 SARDENBERG, R. M. *O Brasil e o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1995.

do Conselho de Segurança e a face mais visível da Organização[14]. O número e o tamanho das operações militares conduzidas sob a égide das Nações Unidas ampliaram-se de forma exponencial nas últimas décadas. Hoje, mais de 120 mil homens e mulheres – militares, policiais e civis – espalham-se pelos cinco continentes, em 16 missões, sob a bandeira da Organização.

Essa evolução, contudo, não foi apenas numérica. As operações de manutenção de paz têm sido desdobradas em situações mais desafiadoras e perigosas, frequentemente em situação onde não há paz a ser mantida. Com a justificativa de proteger civis em contexto de conflito armado, o Conselho de Segurança tem autorizado missões com mandatos mais "robustos" e, até mesmo, ofensivos, como no caso recente da Brigada de Intervenção da Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monusco). A necessidade de recorrer ao uso da força tem se tornado a norma e não a exceção, com crescente expectativa de que tais missões não apenas "mantenham" a paz, mas a "imponham". No entanto, as missões de paz não são uma panaceia para superar conflitos. Nessa situação, os riscos inerentes às Operações de Paz aumentaram fortemente, o que torna necessário dotar cada caso de uma "receita própria, à luz das condições prevalentes no terreno.

Ao lado do relativo fortalecimento do Conselho de Segurança, o esvaziamento da Assembleia Geral é um dos dados óbvios e preocupantes da atual institucionalidade da ONU. A Assembleia Geral está, na realidade, imprensada por uma série de circunstâncias desfavoráveis, das quais a mais saliente é o gigantismo de sua composição e a amplitude de sua agenda. Com as Nações Unidas heterogêneas, quase universais, com cerca de 200 membros, encontram-se, na AGNU, dificuldades práticas muito maiores de

14 FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999; e *Brazil*: 60 years of peacekeeping operations. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2011.

funcionamento político do que uma Organização relativamente homogênea de 51 membros, como na época de sua fundação.

Certos países, notadamente os ocidentais, sentem-se minoritários na AGNU e procuram evitar a consideração de temas e de decisões que tomem por base esses grandes números, devido à imprevisibilidade do processo ou à sua previsibilidade excessivamente perfeita, o que explica as tentativas de reduzir a composição de diferentes órgãos; de transformá-los em órgãos de peritos – teoricamente mais facilmente manejáveis do que os de representação governamental; de despolitizar, como já se disse, a consideração dos temas. Tais tendências não são, de forma alguma, novas; apenas, agora se apresentam de maneira mais visível.

No quadro pós-Guerra Fria, a conjunção daquelas expectativas e dessas circunstâncias provoca equívocos sérios, como, primeiro, o sonho do retorno ao mundo de 1945, com a eternização do desequilíbrio entre as grandes potências e os demais Estados; a perduração, sob novas formas, do sistema colonial; e, segundo, a falsa crença de que a estrutura institucional da ONU teria sido responsável pelos seus êxitos políticos e que, portanto, deva manter-se intocada.

Imputa-se às Nações Unidas o vício de serem universalmente representativas, mas de se moverem com pouca eficácia, dados os seus procedimentos democráticos, na Assembleia Geral, por um lado, e o poder de veto no Conselho de Segurança, por outro. Ainda que se aceitasse *ad argumentandum* essa colocação, não se poderia olvidar que as vantagens dos procedimentos democráticos se tornam evidentes quando confrontadas, em especial, com os mecanismos eleitorais do Fundo Monetário Internacional (FMI) que limitam a representatividade por meio de processos da delegação e da utilização de votos ponderados.

III. Um olhar para o futuro

Na política, os jovens devem considerar que tudo deve ser repensado e refeito.
Paul Valéry, 1932.

O renomado publicista francês Paul Valéry ensina, no entre-guerras, que todos os conceitos tidos como sólidos, todos os valores da vida civilizada, tudo que afirmava a estabilidade das relações internacionais e a regularidade do regime econômico mundial pareciam fortemente abalados. Ainda mais genericamente, estava afetado, no futuro próximo, tudo que limitava a incerteza e dava às nações e aos indivíduos margem para alguma confiança. Assevera Valéry que havia consultado videntes de todos os gêneros, e pôde ouvir apenas palavras muito vagas, profecias contraditórias ou garantias curiosamente frágeis. E disso concluiu que dominavam a inquietação e a futilidade, e era inédito o despontar de tanta confusão e tanta preocupação. A humanidade jamais havia reunido tanto poder a tão pouca reflexão, tantos conhecimentos a tantas incertezas.

Tinha razão Valéry. Afinal, o velho continente já conhecia o fascismo e estava às portas do nazismo. O estalinismo se implantava na Rússia soviética. Sua visão prospectiva encontrava angústias, obstáculos e limites.

Suas palavras encontram eco na presente etapa da vida internacional. Chegou-se à perplexidade e ao impasse quanto ao futuro da ordem internacional. Nosso tempo é de conflitos "localizados", intervencionismo militar, fracassos no campo das negociações sobre armas nucleares, bem como instabilidade

econômica, migrações em massa e perduração da crise social em grande parte do planeta Terra.

Sem forçar a metáfora, pode-se sugerir que a ONU é um "organismo vivo" que, de uma ou outra maneira, reage às mutações da cena internacional[15]. Tendo a Carta fixado, em 1945, o sentido e os próprios limites do sistema internacional, seria lícito esperar que, ao findar a Guerra Fria, a ONU tivesse passado a servir de base e inspiração para o aperfeiçoamento da estrutura das relações internacionais, o que, entretanto, não ocorreu.

Considerando, porém, as múltiplas leituras que permite a plasticidade da Carta, pode-se arriscar que esta ainda poderá tornar-se um veículo político e ideológico para a transição em direção a uma nova ordem mundial.

Mesmo na época da Guerra Fria, podiam ser arguidos grandes êxitos, inspirados pela Carta da ONU, entre os quais a adoção de documentos fundamentais como a Declaração Universal sobre os Direitos do Homem e a Resolução 1514 (XV) – a Declaração sobre a Outorga da Independência aos Países e Povos Coloniais, que muito facilitou o processo de descolonização. E, desde a Conferência Rio-92, a ONU assumiu a condição de foro privilegiado para a discussão e o encaminhamento das grandes questões ambientais, hoje consideradas fundamentais para os destinos da humanidade.

É o viés democrático que faz das Nações Unidas uma Organização não só do passado e do presente, mas potencialmente do futuro. Apesar de revezes, continua viva a tendência à democratização das relações internacionais. Até se começa a perceber que não mais cabe fazer múltiplas exigências aos países mais pobres, para habilitá-los aos benefícios dos fluxos de cooperação para o desenvolvimento

15 SARDENBERG, R. M. *O Brasil e o papel das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1995; SARDENBERG, R. M. *O Brasil e as Nações. Unidas* Brasília: FUNAG, 2013.

e para que sejam reconhecidos como interlocutores válidos no processo político e econômico internacional.

Devido às pressões da opinião pública, mesmo os países mais poderosos encontram dificuldades cada vez maiores para obstar a aplicação de princípios democráticos à cena internacional.

É de rotina afirmar-se que a diplomacia hoje mudou e não mais é a de antigamente, por interessar aos mais variados setores do Governo, da sociedade e da economia. Isso é verdade. O passado não volta, mas, para o Brasil e outros países emergentes, a diplomacia profissional nunca foi tão importante quanto agora.

Sem exagero, a diplomacia compõe a primeira linha de defesa externa do País, numa ordem internacional em mutação, e pode, por seu turno, servir de base aos avanços internacionais. Não está em moda a utilização de meios militares para solucionar as crises. Na cena internacional, já existe uma sólida tendência que privilegia as soluções negociadas.

A continuada revolução global da informação e comunicação acelera a vida moderna e aproxima os povos em seus êxitos, mas também em suas crises, em suas vitórias e em seus fracassos. A sério, não mais se pode contar que o Conselho funcione a contento, pois tem por base um mecanismo decisório montado em 1945, e que, no CSNU, comporta apenas 5 países em termos permanentes e 10 em rodízio aleatório, num universo de quase 200 Estados-Membros.

Ainda mais, as rupturas da paz e da segurança mundiais, sob diferentes formatos, ocorrem diuturnamente. Subsiste a ameaça do terrorismo, praticamente na maior parte do mundo, o que aconselha tornar mais legítima e mais robusta a autoridade política do CSNU, mas gera o risco paralelo a uma securitização das relações entre Estados, desconsiderando-se o longo processo de normalização da vida internacional.

Do ângulo do interesse brasileiro no futuro das Nações Unidas, com relação ao campo da paz e da segurança internacionais, é flagrante que sobressaem duas questões: (a) a chamada reforma das Nações Unidas, que, prioritariamente, incorpora expansões na composição do CSNU[16], e (b) a questão, até agora, intocável do direito de veto. Presume-se, contudo, que essa questão poderá ser finalmente abordada, uma vez que esteja resolvida a questão da composição do Conselho.

Nesta época de situações conflitivas, é premente reforçar a legitimidade do CSNU e de suas decisões, o que será assegurado apenas pela reforma de sua composição, nos termos em que Brasil, Alemanha, Índia e Japão (G4) têm propugnado. É parte da imagem do Brasil, nesse processo, incrementar sua presença, como membro não permanente, o que corresponde a uma demonstração cabal de interesse pelo Conselho e sua reforma. A visibilidade – ou seja, a presença diplomática – é parte indispensável da construção de um novo e mais decidido perfil do País, no quadro multilateral. Com a simples constituição de G4, o Brasil muito ganhou no cenário das Nações Unidas.

Por óbvio, basta mencionar que não existe a opção de abandonar a consideração da reforma, que visivelmente vem à tona dos debates, como parte da celebração do 70º aniversário da ONU. Como o Brasil, os demais membros do G4 têm tomado posição, seja o palpável ativismo dos governos da Índia e do Japão[17], em permanente campanha por suas candidaturas a membros permanentes, seja pelo brilhante arranjo obtido pela Alemanha,

16 SARDENBERG, R. M. Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas. In: *Reforma da ONU.* Brasília, DF: Funag/IPRI, 2009.

17 A Índia trabalha constantemente em prol de sua candidatura, inclusive em visitas de Chefes de Estado, como na recente visita a Nova Délhi do líder chinês Xi Jinpin. O Japão, recentemente, tornou pública uma firme e abrangente entrevista de seu Representante junto às Nações Unidas, Embaixador Motohide Yoshikawa.

que permite sua participação direta nas negociações sobre a política nuclear do Irã, somando-se aos P-5, no Grupo P-5+1. (Por essa via, a Alemanha, virtualmente, já alcançou o objetivo de integrar-se com os atuais P-5.)

A recomposição do CSNU, entretanto, não exaure os problemas a serem enfrentados. Espanta a persistência intocada da questão do veto, fora de pauta até hoje. Na Carta, o veto foi disciplinado indiretamente no Artigo 27, o qual estatui que as decisões do Conselho da Segurança serão tomadas pelo voto afirmativo de 9 membros, com a concordância de todos os membros permanentes.

Desde São Francisco, onde se entronizou a faculdade de veto, essa concepção foi reduzida à realidade da predominância dos P-5 no Conselho e às rivalidades geopolíticas entre eles. Na verdade, inicialmente, da preponderância de quatro deles – EUA, URSS, Reino Unido e França –, uma vez que a presença da China (do Kuo-Mintang), de 1945 a 1972, não era mais do que um sintoma adicional da supremacia mundial norte-americana. O reconhecimento da China popular como membro da ONU veio a alterar essa situação. Ressaltem-se, por emblemáticos das virtualidades do regime do veto, os exemplos históricos da ausência do CSNU no encaminhamento do conflito do Vietnam, das invasões da Hungria e da Tchecoslováquia e da crise de Suez.

A difusão do poder mundial demanda uma nova atitude com relação, em especial, ao abuso do veto. Em suma, teoricamente existem como opções nessa questão a eliminação do veto; sua regulamentação (um esforço para discipliná-lo e limitar sua amplitude); e a manutenção do *status quo*, na suposição de que tal poderia ser sustentada a largo prazo. Os P-5 não aceitariam, *coeteribus paribus*, a simples derrocada do veto, a qual, provavelmente, provocaria medidas drásticas no contexto de sua

participação na ONU e os levaria a abandoná-la, com prejuízo próprio, mas também da generalidade dos Estados-Membros.

Tradicionalmente, o Brasil tem situação confortável, nessa questão, pois em seus pródromos tomou posição clara, nunca abandonada[18]. Em 1946, na primeira sessão da AGNU, o Embaixador Pedro Leão Velloso declarou o seguinte:

> *Se considerado à luz do princípio da igualdade de todos os Estados perante a lei, o Artigo 27 foi um preço muito alto pago por pequenos e médios países [...]. O Brasil, embora em tese seja contrário ao veto, aceitou-o [...] em nome da obtenção de resultados práticos [...]. Por esta razão, decidimos que era necessário confiar (na solidariedade) das grandes potências [...]. É óbvio, contudo, que esta confiança obriga-as, enquanto beneficiárias, a honrá-las.*

O ano de 1947, observou o Embaixador Seixas Correa[19], iniciou a fase de alinhamento do Brasil com os EUA. Nesse ano, na segunda sessão da AGNU – já sob o impacto da Guerra Fria; na vigência da *Doutrina Truman*, que permitia aos EUA ajudar a Grécia e Turquia, como "povos livres", pressionados, interna e externamente, pelo movimento comunista e pela URSS; já tendo sido lançado o *Plano Marshall* de socorro econômico aos países europeus; e publicado o famoso artigo de George Kennan, sob o pseudônimo transparente de Mr. X, que propôs a contenção (*containment*) da URSS, em suas próprias fronteiras –, o Embaixador João Carlos Muniz adotou uma linha aderente ao momento político e, realistamente, notou que:

18 Os discursos brasileiros na I e II Sessões da AGNU foram recolhidos pelo Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, em sua útil coletânea *O Brasil nas Nações Unidas* (Brasília: Funag, 2007). Seixas Corrêa contextualizou, ano após ano, tais discursos com relação à política internacional e à política externa brasileira.

19 Idem, ibidem.

> *O veto foi transformado em um instrumento negativo, que está frustrando todos os esforços do Conselho de Segurança em direção à paz. Ele tem sido empregado indiscriminadamente. Por esse motivo, somos a favor da adoção de meios práticos que levem à disciplina no uso do veto.*

Não se necessita comentar que, efetivamente, a então União Soviética, em minoria na ONU e na defensiva no Conselho de Segurança, valeu-se, durante anos, do uso constante do veto para barrar a "maioria automática" dos EUA e do resto do Ocidente, o que na literatura é comumente referido como um "abuso" do direito de veto.

O momento atual, passados mais de 20 anos do fim da Guerra Fria, ainda dá testemunho de um uso reduzido, mas insidioso, do veto para insular as grandes potências e seus clientes de suas aventuras fora da legalidade da Carta. Mais do que o uso efetivo do veto, a dinâmica atual é da ameaça de utilizar esse instrumento, o que muitas vezes inviabiliza a atuação relevante das Nações Unidas, como nos casos da ex-Iugoslávia, de Ruanda e, hoje, da Síria. Em dias recentes, circula a informação de que a França estaria a ponto de apresentar uma proposta no sentido de restringir o uso do veto, nos casos de limpeza étnica, que se coadunaria com a iniciativa relativa à responsabilidade de proteger.

FATOS RECENTES RELATIVOS À REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Intergovernmental Negotiation (IGN)

Há sete anos, foram formalmente lançadas e de imediato caíram em impasse as negociações sobre a reforma do CSNU. Desde então, não se registraram movimentos significativos dos diferentes grupos, nem mudanças de posições. Em meados deste ano, porém, lançou-se na ONU a Negociação Intergovernamental (NIG), com a apresentação de um texto para negociação da Reforma do Conselho de Segurança, na próxima sessão da AGNU. Embora nos corredores se critique a prolixidade desse documento, sua simples existência provocou interesse e criou a possibilidade de negociações durante o 70º aniversário da ONU.

No início de setembro, o próprio Presidente (eleito) da próxima sessão da Assembleia Geral da ONU, Embaixador Mogen Likketoft, visitou Nova Délhi a convite do Primeiro-Ministro indiano Modi, para considerar esse texto. (A Índia conduz uma ofensiva diplomática, na qual mobiliza as ilhas do Pacífico, os países africanos e outros, com vistas a sua consideração na próxima AGNU.)

Comissão sobre Segurança Global, Justiça e Governança

Em junho último, a Comissão sobre Segurança Global, Justiça e Governança, que é uma entidade privada, deu a público um bom número de propostas com vistas às comemorações do 70º aniversário das Nações Unidas.

A Comissão é copresidida por Madeleine Albright (EUA) e Ibrahim Gambari (Nigéria), ex-Representantes Permanentes dos EUA e da Nigéria junto à ONU. Os copresidentes comentaram à imprensa que a inoperância da ONU arrisca prolongar e aprofundar

as crises internacionais existentes. Em especial, a Comissão trouxe à baila uma expansão do Conselho de Segurança e uma restrição ao uso do veto pelos P-5[20].

China, EUA e Rússia

Em meados de agosto, circulou a informação de que a China, os EUA e a Rússia teriam chegado ao entendimento de que se oporiam à consideração pela próxima Assembleia Geral de qualquer proposta de expansão do Conselho de Segurança. Esses países se recusaram a apresentar sugestões ao texto para a negociação.

Atualização da posição Russa

Ainda em agosto, possivelmente com o fim de desmentir a informação anterior, o Chanceler russo, Sergey Lavrov, concedeu entrevista exclusiva à Agência Tass, para informar que a Rússia apoia as candidaturas da Índia e do Brasil à posição de membros permanentes no Conselho de Segurança e acredita que a presença de um país africano nessa estrutura é também necessária.

Lavrov disse que o "Conselho permanecerá viável e preservará tudo que é necessário para que tenha papel central na solução das futuras crises internacionais".

"Apoiamos esse processo. Acreditamos que os países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina estão sub-representados no Conselho. Essa é a razão para apoiarmos as candidaturas da Índia e do Brasil a membros permanentes", acentuou Lavrov.

Para ele, "é importante promover tal reforma, que não fará do CSNU uma instituição descontrolada, excessivamente amorfa

20 A imprensa internacional noticiou a possibilidade de que a Comissão preparasse uma proposta de reforma a ser considerada pela 75ª Sessão da AGNU, o que pareceria, à primeira vista, nova manobra dilatória.

e inchada". Lavrov disse ainda que "A eficiência dos trabalhos do Conselho é um de seus princípios fundamentais juntamente com o da representação de todas as regiões, todos os centros de desenvolvimento global. Cerca de um pouco mais de 20 membros é o limite que deve ser considerado", acrescentou.

Mais recentemente, pela voz de Vitaly Churkin, representante russo em Nova York – e Presidente do CSNU, no mês de setembro –, ressuscitou-se a ideia da criação de um nível intermediário na composição do Conselho, para ser ocupado por um prazo mais longo do que os dois anos de mandato dos membros não permanentes.

Emb. Celso Amorim, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas entre 1995-1999, participa de reunião do Conselho de Segurança em 2009. (Acervo Nações Unidas)

A ONU aos setenta: reforma do Conselho de Segurança (apontamentos para um livro de memórias)

Celso Amorim[1]

Durante os quatro anos em que servi como representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova Iorque, minha rotina diária implicava quase sempre deslocamentos à sede da Organização. Normalmente, eu era depositado pelo motorista da Missão do Brasil na "entrada de delegados". Cumprimentava os seguranças (um deles chegou a tornar-se quase meu amigo; cumprimentou-me pela eleição do nosso candidato à Corte Internacional de Justiça e perguntava pela minha neta); deixava – na maior parte do ano – o meu casaco na chapelaria e tomava a escada rolante que conduzia ao segundo andar, onde ficam as mais importantes salas de reuniões. Na subida, ia contemplando o mural "Guerra" do nosso grande artista Candido

1 Embaixador, ex-Ministro das Relações Exteriores nos governos do Presidente Itamar Franco e do Presidente Lula e Ministro da Defesa no governo da Presidente Dilma Rousseff.

Portinari, que ali fora colocado na década de cinquenta[2]. Ao final da sessão, que poderia ser uma manhã, uma tarde ou o dia inteiro, fazia o percurso inverso: ao descer pela escada rolante, gêmea da anterior, tinha à minha frente o outro componente do par pintado por Portinari: o mural "Paz". Somente anos mais tarde, vim a me dar conta plenamente da simbologia contida na maneira como ambas as pinturas haviam sido dispostas. Nosso artista significava a "todos que ali entravam" – para parafrasear Dante – que eles traziam consigo conflitos e, potencialmente, os "horrores da guerra". Mas à saída, após discussões, que poderiam parecer infindáveis ou frustrantes, esses homens e mulheres deveriam levar consigo a paz ou a esperança dela.

Curiosamente, a ideia da busca da paz pelo diálogo está presente em antigas culturas, por vezes consideradas como "primitivas" por espíritos arrogantes ou preconceituosos. Em certos países da África, por exemplo, a busca do consenso pela conversa é uma norma de comportamento habitual. Kofi Annan, natural de Gana, gostava de lembrar a tradição, ainda vigente em alguns locais, de os anciãos se reunirem, em geral sob a copa de uma árvore, para resolver um problema que afligisse a comunidade em que viviam. Recentemente, li o relatório de um velho Embaixador de Sua Majestade Britânica. Em seu telegrama de despedida[3], comenta, a propósito desse esforço pelo consenso, que muitas vezes o método (a conversa) chega a ser tão importante quanto o resultado. Aqueles que, pejorativamente, qualificam as Nações Unidas como uma *talk shop* deveriam dar mais atenção ao

2 No livro *Chão da vida: memórias* (ed. Leo Christiano, 1985) o diplomata Jayme de Barros conta como foi difícil, por razões políticas, à época, o processo de instalação dos painéis de Portinari nas Nações Unidas.

3 In: PARRIS, Matthew; BRYSON, Andrew. *Parting shots: undiplomatic diplomats – the Ambassadors' letters you were never meant to see*, Penguin Books, 2011. Esse livro, útil e interessante, apesar da carga de preconceitos contida em muitos dos relatos, me foi presenteado pela Conselheira Liliam Chagas, que trabalhou na minha assessoria e hoje serve em Londres.

significado profundo da palavra "conversa". Não é outro o sentido do "parlamento", elemento fundamental da democracia. Ali muito se fala e, enquanto se fala ou "conversa", evita-se o conflito físico e, em muitos casos, encontram-se soluções.

A ideia de representar seu país (e, sobretudo, um país como o Brasil) no "parlamento do mundo" é um dos fatores que torna a função de representante junto à ONU especialmente instigante. E isso, como eu mesmo pude observar nos anos em que estive em Nova Iorque e também nas inúmeras vezes em que visitei a sede da Organização como Ministro, não é verdade apenas para o chefe da Missão ou seu substituto imediato, mas para todos os diplomatas que lá servem.

O simbolismo de Candido Portinari não era baseado em uma noção que ele próprio inventara. Decorria diretamente de uma atenta leitura dos princípios e propósitos da Carta de São Francisco, que estabelece como objetivo central da Organização o de libertar as gerações vindouras do "flagelo da guerra". E, no entanto, setenta anos depois, a pergunta se esse elevado objetivo (ou esse "sonho") está sendo alcançado ainda é pertinente. Em um documento do grupo *Elders*[4] de 7 de fevereiro de 2015[5] enumeram-se algumas situações que comprovariam que a resposta àquela indagação fundamental ainda não pode ser afirmativa. Muitos são os fatores que continuam a engendrar conflitos entre países ou dentro deles. Raízes culturais, étnicas ou religiosas – além da cobiça pura e simples – podem ser invocadas como causas de guerras (declaradas ou não) ou de matanças de todo gênero. Não é objetivo da ONU reformar o ser humano – tarefa para as filosofias ou religiões – ainda que uma das organizações da "família ONU",

4 O ***Elders*** é um grupo liderado por Kofi Annan que congrega líderes globais que trabalham juntos pela paz e pelos direitos humanos. O grupo foi fundado em 2007 por Nelson Mandela.

5 As ideias centrais desse documento foram publicadas em um artigo de Gro Brundtland e Kofi Annan no *New York Times*, em 6 de fevereiro, intitulado "Four ideas for a stronger UN".

a Unesco, tenha como lema levar a Paz ao "espírito dos homens". Da mesma forma que os governos de países, tudo que a ONU pode fazer é contribuir para o estabelecimento de condições (ou "circunstâncias") que inibam o emprego da violência como forma de solução de conflitos. É uma forma de combater o mal ou sua disseminação sem a pretensão de erradicá-lo. É na capacidade de criar tais condições que as realizações e insuficiências das Nações Unidas devem ser buscadas. Não se trata aqui de analisar, caso por caso, o que a ONU poderia ter feito ou deixado de fazer para impedir que morticínios de origem variada ocorressem, embora, de minha parte, eu esteja convencido que a tolerância com as ações unilaterais – sobretudo as que implicam o emprego da força – e, pior, a tentativa de justificá-las dos pontos de vista ético e moral estão entre os principais causadores da disseminação de conflitos armados e, mesmo, do espantoso crescimento da ameaça terrorista. O refrão tantas vezes repetido de que "*doing nothing is not an option*" provavelmente causou mais morte e mais insegurança do que muitos regimes autoritários (em si mesmo condenáveis, mas cujo fim e/ou transformação devem ser buscados por outros meios). Agora mesmo, enquanto escrevo essas linhas, a superpotência, incapaz de "aprender lições" (como a do Talibã) estaria, segundo jornais insuspeitamente conservadores, empenhada em apoiar movimentos ligados a grupos extremados na expectava de contribuir para a "mudança de regime" em um dos países em conflito no Oriente Médio.

Está claro que reformar as instituições não terá o efeito mágico de alterar o comportamento dos Estados, sobretudo os mais fortes e poderosos. Uma boa parte das "garantias de paz" terá que ser buscada no velho – e mal afamado – "equilíbrio de poder". Nos dias de hoje, equilíbrio de poder, em termos globais, significa essencialmente "multipolaridade", termo que, segundo a minha percepção, se deve sobretudo à criatividade da França, em uma

época em que Paris estava preocupada em conter os arroubos da "hiperpotência" (outra inovação de linguagem de origem gaulesa). A construção de um mundo multipolar depende de inúmeros fatores (econômicos, políticos, culturais) que certamente estão além da capacidade dos reformadores, mesmo dos mais bem-intencionados. Atitudes políticas dos Estados podem, porém, contribuir para essa construção. Concretamente, a existência de grupos como os Brics deve ser vista sob essa ótica: como contrapeso (não necessariamente contraposição) ao redivivo G7 (agora que o G8 parece ter morrido de vez). Sua consolidação por meio de instituições financeiras deve ser saudada como uma tendência positiva. Papel semelhante, ainda que sem o mesmo peso dos Brics, é desempenhado por outras de associações e grupos, voltados para a cooperação e/ou integração de países em desenvolvimento, seja no plano regional seja no nível sistêmico, como a Unasul, o G20 comercial e o Ibas (este baseado também em "afinidades" – o que não é de se desprezar). A multipolaridade, em si mesma, não traz a garantia de paz ou de progresso. Vale para ela a observação de vários estudiosos sobre o "balanço de poder" europeu, para os quais ele funcionava como um instrumento de independência dos atores (o que obviamente não é pouco), mas não assegurava a inexistência de conflitos. A busca da paz e do progresso não prescinde de um ordenamento normativo que dê à multipolaridade um sentido ético. Um sistema multilateral sólido é constituído por instituições. E a "mãe" de todas elas (no sentido ontológico – e não no cronológico), no plano internacional, é sem dúvida a ONU. Daí a legitimidade da pergunta, formulada de modo quase angustiado e angustiante, pelos *Elders*: "O que precisa ser mudado?" Tampouco espanta que, ao buscar o que necessita mudar, o grupo se tenha concentrado no Conselho de Segurança, órgão ao qual a Carta de São Francisco atribui a "responsabilidade primária" pela manutenção da paz e da segurança internacionais (algum espaço é concedido também nas

sugestões avançadas pelos *Elders* à forma de escolha do Secretário-Geral, mas com menos ênfase).

Longe de mim, a ideia de diminuir a importância da dimensão do desenvolvimento nas Nações Unidas. Uma "agenda do desenvolvimento" foi corretamente defendida pelo Brasil, nos anos noventa, como um contraponto indispensável à "agenda de paz", proposta pelo então Secretário-Geral, Boutros-Ghali, no período que se seguiu à queda do muro de Berlim e ao fim da Guerra Fria. Crises recentes como a do ebola ilustram, de maneira dramática, como a pobreza e o abandono podem causar tantas mortes e desolação quanto os conflitos armados, cuja origem, aliás, frequentemente está ligada – de forma direta ou indireta – à miséria e precárias condições de vida de boa parte da população do planeta. Da mesma forma, os chamados "desastres naturais" têm seu efeito multiplicado pela precariedade das infraestruturas e da organização social. Mesmo sem o explicitar, o documento dos *Elders* parece reconhecer que, na vertente do desenvolvimento (econômico, social, cultural e político), os avanços são necessariamente incrementais e não dependem (ou não dependem tanto) da maneira como as instituições internacionais estão organizadas, embora se possa legitimamente argumentar que nessas organizações esta não seja uma questão indiferente (*vide* embates na OMC, FMI, Banco Mundial, etc).

Feitas essas reflexões, que não ouso chamar de filosóficas, passo a narrar alguns fatos, em que estive envolvido diretamente, quer como Ministro, quer como Embaixador, na esperança de que deles outros possam extrair lições que eu mesmo – confesso – não consigo entender em sua plenitude.

Primeiras experiências

Quando estreei como Embaixador junto às Nações Unidas, há vinte anos exatamente, eu vinha de deixar o cargo de Ministro

das Relações Exteriores do Governo Itamar Franco. Era uma época de relativo otimismo no Brasil e, de certa forma, no cenário internacional. Em nosso país, acabara de ser implantada uma nova moeda, e a promessa de uma economia sem inflação galopante – situação que a minha geração desconhecia por completo – insuflava um sentimento positivo sobre o nosso futuro, em que pese à grande desigualdade ainda imperante na nossa sociedade, chaga que só começaria a ser tratada com efetividade alguns anos mais tarde. Havíamos também concluído fase importante de um processo fundamental para o nosso relacionamento externo: a institucionalização do Mercosul, com o estabelecimento de uma tarifa externa comum (com as conhecidas imperfeições) para os quatro países que o integravam na época. A paz com os nossos vizinhos era um objetivo da diplomacia brasileira e o Mercosul era um passo decisivo para dar maior coesão à nossa região. Com o neoliberalismo em seu auge, não pudemos evitar o lançamento da Alca, mas com o projeto da ALCSA, apresentado pelo Presidente Itamar Franco, em uma Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago, em 1993, semeamos a ideia de uma maior integração de toda a América do Sul. No plano da economia global, a conclusão da Rodada Uruguai e a criação da OMC representavam importante impulso ao sistema multilateral. Seus resultados eram naturalmente "desequilibrados", como muitos críticos argumentaram na época, com ênfase predominante nos pontos de interesse das economias mais ricas e poderosas. Mas algo se ganhava "na margem": a um acordo de vigência provisória – o velho GATT – vinha se substituir uma organização com instituições e procedimentos definidos, inclusive um sistema de solução de controvérsias que restringia (se não eliminava de todo) o recurso a medidas unilaterais em matéria comercial.

No que toca à paz e a segurança globais, o fim da guerra fria havia trazido a esperança de um convívio menos tenso entre as

grandes potências, mesmo que conflitos localizados – a maioria deles no interior dos países – continuassem a ceifar milhares de vidas, sobretudo nas partes mais pobres do planeta. Não só heranças perversas do colonialismo, mas prolongamentos de conflitos que a guerra fria estimulou, como a guerra civil em Angola, não foram resolvidos de pronto. O genocídio em Ruanda certamente foi mais do que um mero grão de sal na visão de uma nova ordem mundial pacífica e harmoniosa. Apesar disso, mesmo ações militares potencialmente polêmicas, como a primeira guerra do Golfo, contaram com o beneplácito (ativo ou tácito) dos membros permanentes do Conselho de Segurança. A busca do entendimento entre estes em outras questões que representavam "ameaça à paz e à segurança internacionais" era a norma; a controvérsia, a exceção. Se não era o "fim da história", como desejavam pensadores mais afoitos, prevalecia algo que poderíamos chamar de "unipolaridade consentida". Nela, a "superpotência remanescente" procurava dar certo grau de legitimidade às ações, buscando o assentimento dos demais membros do Conselho. Essa fase também foi caracterizada, na época, como a do "multilateralismo assertivo". Nele, o papel da ONU, do ponto de vista formal, era ressaltado por seu Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali e convenientemente aceito pelos verdadeiros detentores do poder. Mesmo assim, não faltaram alarmes lançados por políticos mais conservadores nos Estados Unidos que apontavam para a suposta ameaça de supranacionalidade. Essa reação conservadora ganhou foros de caricatura com as referências aos "helicópteros negros"[6]. Com o passar dos anos, os conflitos na antiga Iugoslávia e o acirramento das pressões sobre o Iraque, entre outros, foram criando brechas entre os cinco países detentores do direito de veto. De uma forma geral, porém, no umbral do seu cinquentenário, o clima reinante

6 Os "helicópteros negros" faziam parte de um imaginário paranoico de teorias conspiratórias sobre uma suposta aspiração dos burocratas da ONU de estabelecer um supranacionalismo de fato.

na ONU era dominantemente positivo. E, de alguma forma, o Brasil participava desse clima. Para nós e para outros países, apesar dos reparos aos "abusos" cometidos em nome da comunidade internacional e da crescente preocupação com o impacto das sanções econômicas sobre as populações civis[7], o mais importante era reformar as estruturas criadas em 1945, que já não condiziam com as realidades presentes. Havia, por exemplo, muitas críticas à perda de substância do ECOSOC – praticamente transformado em órgão destinado a referendar decisões técnicas e em plataforma eleitoral para outras instituições, como a CDH, o PNUD, a Unicef, etc. Nessa época, começou a se fazer sentir a necessidade de uma instância para cuidar da reconstrução de países devastados por conflitos (em geral internos), lacuna que veio a ser parcialmente coberta na década seguinte com a Comissão da Construção da Paz. Mas o problema principal, que atraía as atenções da maioria das delegações – "*the best show in town*", no dizer de diplomatas veteranos – era o da composição e métodos de trabalho do Conselho de Segurança, cujos membros permanentes com direito de veto seguiam sendo os mesmos que emergiram como vencedores (em dois casos, até certo ponto, autoproclamados como tais e aceitos por conveniência dos demais) da Segunda Guerra Mundial. Eram também, há algum tempo, as cinco potências nucleares, assim reconhecidas pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear.

A Guerra do Golfo ajudara a relançar a discussão sobre a ampliação do Conselho, nunca de todo abandonada por países como Brasil e Índia. Em 1989, em seu discurso na Assembleia

7 Como assinalei no livro *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva* (Benvirá, 2015), a preocupação com o impacto provocado pelas sanções tem sido constantemente referida em ações brasileiras. O Embaixador Ronaldo Sardemberg, em discurso na sessão do CSNU de 11 de novembro de 1993, alertou para a importância de que o Estado atingido pelas sanções tenha garantias de que estas seriam retiradas quando atingidos os requisitos específicos. Pessoalmente, assessorado pelo então conselheiro, Antonio Patriota, cuidei do tema em relação ao Iraque, nos trabalhos do "Informal Open Ended Working Group on an Agenda for Peace – subgroup on the Question of United Nations imposed sanctions" (julho de 1996).

Geral, o Presidente Sarney, provavelmente inspirado pelo nosso Embaixador, Paulo Nogueira Batista, incumbiu-se de trazer o tema da reforma à tona. O fato novo, no início dos anos noventa, consistia na conveniência da superpotência de buscar o apoio econômico e financeiro de outros membros do G7, em particular Japão e Alemanha (esta recém-unificada) para as ações coercitivas que viesse a empreender em interesse próprio ou em nome da "comunidade internacional"[8]. A recompensa seria um assento no órgão com maior poder de decisão nas questões atinentes à paz e à segurança. Aos Estados Unidos da era Clinton ("*it is the economy, stupid*!")[9] passou a ser interessante alguma forma de *burden sharing* na tarefa de "polícia do mundo".

Impulsionado pela discussão que se iniciara na ONU, como Ministro de Itamar, tentei contribuir para o fortalecimento do projeto de uma reforma equilibrada do Conselho de Segurança, perseguido, sobretudo, pelos meus colegas em Nova Iorque. Em encontros bilaterais com meus pares da Alemanha (Klaus Kinkel), da França (Alain Juppé) e do Reino Unido (Douglas Hurd), apresentava os argumentos em favor da reivindicação brasileira. Esta, como aprendi, já ao final da minha primeira gestão como Ministro, com a leitura da tese escrita por um diplomata[10], tinha um precedente histórico importante: o desejo do Presidente Roosevelt, narrado, entre outros, pelo Secretário de Estado, Cordell Hull, em suas memórias, de que o Brasil viesse a integrar o órgão mais

8 Em nota no *Conversas com Jovens Diplomatas* (Benvirá, 2011, p. 283) explico que "constatei, pela minha experiência na ONU, que a expressão 'comunidade internacional' costuma ser empregada como coletivo para um pequeno grupo de países ocidentais, membros permanentes do Conselho de Segurança. Quando os Estados Unidos, a França e o Reino Unido adotam uma posição comum, essa fica sendo a vontade da comunidade internacional [...]".

9 Expressão usada na campanha do democrata Bill Clinton à época das eleições presidenciais contra George H.W. Bush.

10 PINTO, José Roberto Almeida. *A possibilidade de ampliação do Conselho de Segurança e a posição do Brasil*. Tese apresentada ao Curso de Altos Estudos, Itamaraty, 1994.

poderoso do sistema que se estava criando. Outros, além do próprio Hull, terão tratado das peripécias que impediriam a concretização do desejo do presidente norte-americano, mas a consciência do fato fornecia um útil elemento de legitimação histórica às nossas pretensões, que passei a usar com frequência. Meus colegas europeus não se deixaram persuadir facilmente. Para a Alemanha, a pretensão do Brasil (e da Índia) podia trazer complicações para seu próprio pleito, aparentemente bem encaminhado, com o apoio de Washington e sem a oposição (ativa, ao menos) de Moscou. O Japão, com cujas autoridades eu não cheguei a conversar no curto período em que fui Chanceler de Itamar, certamente compartilhava esse tipo de preocupação. Reino Unido e França, ainda muito ciosos de sua posição privilegiada, não se inclinavam por dividi-la ou temiam incomodar outros parceiros em nossa região. Isso era particularmente verdadeiro, naquela época, no caso da França, que procurava manter uma relação especial com o México, então em pleno processo de adesão ao Nafta. Mudanças somente viriam a ocorrer quase uma década mais tarde. Rússia e China também não estiveram fora das nossas tratativas. Em relação a Moscou, guardo uma anotação, escrita em novembro de 2000 (por ocasião de uma reunião do G15, a que compareci como representante permanente em Genebra) a respeito de uma "mensagem" do Chanceler Andrei Kozyrev, que me foi transmitida em 1995, quando eu já deixara o posto de Ministro (a nota contém outra referência interessante, da qual não tinha uma lembrança clara):

> *Entre os jovens diplomatas que encontrei no México, um deles, Demétrio Bueno Carvalho, havia servido em Moscou, à época de minha visita como Chanceler. Recordou a entrevista de Kozyrev à imprensa, à saída de nosso encontro, quando o ministro do Exterior russo expressou "simpatia" do seu país pela possibilidade de o Brasil vir a ser membro permanente do Conselho de Segurança.*

> *Posteriormente, quando de minha chegada em Nova York, como embaixador, Kozyrev enviou-me, por intermédio de [seu representante permanente, Sergei] Lavrov, mensagem de teor semelhante. [...].*

Naquele início dos anos noventa, a oposição da China à ampliação do Conselho não era tão nítida quanto se tornou na primeira década do novo milênio. Embora fosse intuitivo que à China não interessaria o ingresso do Japão e da Índia, no diálogo conosco os chineses não deixavam transparecer a atitude rígida de tempos mais recentes. Quer por considerar a hipótese da reforma ainda distante, quer em função da retórica de país em desenvolvimento, quer, ainda, por seu interesse na parceria estratégica com o Brasil, cujas bases viriam a ser lançadas durante a visita de Jiang Zemin ao Brasil, em 1993, a reação do Ministro das Relações Exteriores chinês, um homem que transmitia a impressão de sabedoria e sinceridade, chegou, em algum momento, a me parecer positiva. Em uma nota de 16 de novembro de 2002, em que me refiro a outro ilustre personagem da nomenclatura chinesa, abordo o assunto, nos seguintes termos:

> *Hu Jin Tao foi escolhido como líder do PC chinês. Pela idade, aspecto e posição na hierarquia, tenho a impressão de que é o mesmo que visitou o Brasil quando eu era ministro. [...] Lembro-me de ter-lhe oferecido almoço. A conversa não deixou grandes traços. Terá versado [...] sobre Conselho de Segurança, "one China Policy" e reformas econômicas [em curso na China]. Mesmo sobre estes temas, as discussões que tive [em Beijing em 1994] com [o ministro do Exterior] Qian Qichen foram mais profundas. Recordo-me de uma (sobre reforma do CSNU) em que, referindo-se às pretensões*

> *do Brasil, ele citou o provérbio chinês: "uma imagem vale mais que mil palavras"; e acrescentou: "eu estive no Brasil e formei a imagem".*

Dois outros apontamentos são cabíveis a propósito dos esforços iniciais que realizei durante o Governo Itamar Franco. Sempre que possível, mantive o tema na pauta bilateral com nossos vizinhos e, pelo menos uma vez, tentei introduzi-lo, sem muito êxito, em uma reunião do Grupo do Rio, realizada no Hotel Glória, na cidade que lhe deu o nome. Talvez mais importante do que a tentativa de formulação de uma posição regional tenha sido o fato de que logrei convencer o Presidente Itamar a mencionar o tema em suas palavras no discurso de abertura, escritas por sua assessora internacional, a Embaixadora Vera Pedrosa. Dessa forma, a questão deixava de ser apenas um "tema do Itamaraty" e voltava a ganhar status presidencial[11]. Nossos esforços não foram de todo em vão. Venezuela, por meio do próprio presidente Rafael Caldera, e Paraguai, na voz do Chanceler, viriam expressar o apoio ao pleito brasileiro durante o "debate geral" da Assembleia da ONU. Esses apoios eram valiosos por emprestarem alguma (bem limitada, é verdade) legitimidade regional à nossa posição. O Brasil também receberia o apoio de alguns países lusófonos, entre os quais Moçambique e Portugal. Sobre Moçambique – e sobre África, em geral – fiz, em março de 2000, quando estava em Genebra, a seguinte anotação:

> *Moçambique foi um dos países que mencionou nominalmente o Brasil como possível membro permanente*

11 "[...] A maturidade de nossa atuação externa projeta-se nas Nações Unidas, em cujos debates inclui-se a questão da ampliação do Conselho de Segurança. A atuação solidária da América Latina e do Caribe é fundamental para garantir que a região se faça representar naquele foro em condições de igualdade com outras no contexto de uma nova ordem internacional em formação [...]". In: XXVII Discurso do Senhor Presidente da República, Itamar Franco, na Sessão de Abertura da Reunião de Cúpula do Grupo do Rio. *Discursos selecionados do Presidente Itamar Franco.* Brasília: FUNAG, 2008.

> *do Conselho de Segurança na Assembleia Geral de 1994. O próprio [ministro Pascoal] Mocumbi [expressou o apoio;] [...] naquele mesmo ano [...] Portugal (ministro Durão Barroso) e Cabo Verde [fizeram o mesmo]. Mais tarde (e mais por esforços de Nova York que de Brasília), Guiné Bissau e Angola viriam a [se] expressar [no mesmo sentido].*

A decisão do Ministro moçambicano ocorreu na esteira de nossa maior aproximação com os países de língua portuguesa da África, com a proposta da criação da CPLP, promovida intensamente pelo Embaixador José Aparecido de Oliveira, com o apoio do Presidente e levada adiante, com entusiasmo sincero, pelo Itamaraty. No caso de Moçambique, graças à iniciativa do nosso Embaixador na ONU, Ronaldo Sardenberg, que pediu que eu tratasse do assunto diretamente com o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, o Brasil veio a participar com uma "companhia reforçada" (cerca de duzentos homens) da força de paz da ONU (ONUMOZ), o que certamente contribuiu para essa atitude favorável. A firmeza com que o Brasil defendeu, no Conselho de Segurança, um processo eleitoral que permitisse ao partido majoritário formar o governo (contrariando a opinião do enviado especial do SG, que favorecia a partilha do poder) terá ajudado a formar uma opinião positiva na FRELIMO, afinal vitoriosa, sobre nossa atuação.

Não seria adequado concluir essas notas esparsas sobre minha atuação durante o Governo Itamar Franco sem alguma referência específica à Argentina, nosso principal parceiro e sócio na região. Faço-o, sem descer a minúcias sobre os embates entre as delegações dos dois países em Nova Iorque, com a reprodução de uma breve nota, escrita em Londres, em janeiro de 2002, a propósito do falecimento do meu colega Guido di Tella:

A morte de Di Tella me faz lembrar alguns episódios das relações Brasil-Argentina durante o período da minha gestão. [...] Em Marraqueche [por ocasião da conclusão da Rodada Uruguai], Guido e eu tivemos uma longa conversa sobre a ampliação do Conselho de Segurança. Foi a vez em que [Di Tella] chegou mais perto de admitir que o Brasil era o candidato natural ("ustedes tienen vocación de potencia"), mas disse que para a Argentina seria um trauma psicológico ver tal situação consolidada com a nossa participação (e não a dela) no Conselho. Várias vezes mais tarde (inclusive quando eu já não estava no Ministério), Guido (usando uma expressão minha da ocasião), se referiu à nossa "conversa psicanalítica" [em Marraqueche]. De outra feita, durante o banquete oferecido pelo presidente Itamar Franco aos chefes de Estado do "Grupo do Rio", no velho Palácio Itamaraty do Rio, Guido, dizendo-se impressionado pela suntuosidade das instalações (o jantar foi na Biblioteca, amplo espaço de estilo neoclássico), afirmou que "'agora" podia entender a nossa preocupação com a "grandeur". Enfim, nossos diálogos sempre foram amistosos, sem que tenha faltado firmeza nas posições do nosso lado.

O Plano Razali

Ao chegar à Nova Iorque, em março de 1995, encontrei o debate sobre a reforma do Conselho em plena efervescência. Meu muito competente antecessor como representante permanente, Ronaldo Sardenberg, e seu alterno, Embaixador Henrique Valle, grande conhecedor de todo o *nitty gritty* (como ele próprio gostava de dizer) da ONU já haviam "fincado a estaca" no terreno e, juntamente com os representantes da Índia, haviam-se postado firmemente contra a manobra que ficou conhecida como *quick fix*. Esta consistiria em aprovar "rapidamente" a inclusão da Alemanha e Japão como membros permanentes (com ou sem

veto, isso não estava claro) e, em paralelo, aumentar o número de vagas não permanentes. Era sem dúvida a preferência dos Estados Unidos e de outros países desenvolvidos, mas resistências de vários quadrantes, inclusive dos rivais regionais de Alemanha e Japão, além da oposição de muitas nações em desenvolvimento impediram que o "jeitinho esperto" vingasse[12].

Relembrando os episódios iniciais dessa batalha até hoje não terminada, tenho a sensação de que o maior mérito do nosso esforço naquela época foi evitar uma solução que, ao invés de corrigir os desequilíbrios herdados do pós-guerra, na realidade, os agravasse. A luta que Brasil e Índia empreenderam com o apoio ocasional de alguns outros países permitiu que o transcurso do tempo e o desdobramento de tendências históricas ainda pouco perceptíveis nos anos noventa liquidassem com a pretensão de reformar o Conselho com a mera adição de dois membros do G7. Hoje, depois de crises econômicas profundas, da criação do G20 financeiro, da emergência dos Brics – sem falar nas tensões geopolíticas no seio do P5 e entre estes e os dois candidatos desenvolvidos – uma solução do tipo *quick fix* tornou-se impensável. Contudo, a possibilidade de uma reforma mais equilibrada – como viria a ser sugerida pelo G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) e apoiada por muitos outros membros, ricos e pobres, nos anos 90 – está longe de ser garantida. Ainda recentemente, como integrante de uma das várias comissões que se avocaram a tarefa de realizar o *aggiornamento* da ONU[13],

12 À época, cheguei a comentar: "E, até um pouco caricaturalmente, tenho dito que se forem admitidos apenas membros superindustrializados, o recado que estará sendo dado é que, para ser membro permanente do Conselho de Segurança um país deve ser superindustrializado ou ter a bomba atômica. Como parece mais fácil o caminho para a bomba atômica do que para a superindustrialização, isso seria um sinal que a comunidade internacional estaria dando". In: AMORIM, Celso. *Política Externa, Democracia, Desenvolvimento*. Brasília: FUNAG,1995.

13 *Commission on Global Security, Justice & Governance*. O Relatório da Comissão, copresidida pela ex-Secretária de Estado Madeleine Albright e pelo ex-Ministro das Relações Exteriores da Nigéria Ibrahim Gambari, publicado em junho de 2015, pode ser acessado em: <http://www.globalsecurityjusticegovernance.org>.

pude observar a acirrada oposição de algumas personalidades, oriundas de países tradicionalmente refratários à reforma, ainda que, no caso, estivessem despidas de qualquer caráter oficial. Em outras palavras, as resistências são profundas e duradouras.

Mas à época da minha chegada em Nova Iorque, a dimensão das dificuldades não estava totalmente clara. Assim, com algum grau de ingenuidade e excesso de otimismo, no período em que servi como representante permanente junto à ONU, uma solução equilibrada me parecia, para usar o jargão dos negociadores, "ao alcance da mão". A superpotência parecia genuinamente interessada na incorporação dos dois países do G7. Por outro lado, não era difícil, do ponto de vista estritamente lógico, demonstrar a inconsistência dos argumentos que contemplassem apenas Japão e Alemanha. A iniquidade dessa solução era tão óbvia que seus promotores logo sentiram a necessidade de "complementá--la" com um acréscimo que, de alguma forma, prestasse um *lip service* à preocupação com uma maior representação dos países em desenvolvimento. Assim, foram surgindo fórmulas que, sempre preservando o *status* reservado para Japão e Alemanha, sugeriam algum tipo de representação regional. Falava-se, por exemplo, na possibilidade de rotação entre países em desenvolvimento que representariam as três grandes áreas geográficas do "Sul" (América Latina e Caribe, Ásia e África). A forma mais acabada dessa ideia esdrúxula, que além de injusta, trazia consigo inúmeras complicações práticas, foi elaborada pelo representante permanente de um país nórdico e ficou conhecida, graças à língua ferina do Embaixador italiano Paolo Fulci, como "omelete norueguês".

Durante todo o tempo em que estive à frente da missão do Brasil (1995-1999), a atitude da Alemanha e do Japão era ambígua. Seus embaixadores não se recusavam a participar de um G4 *avant la lettre*. Ignoro o que terá ocorrido antes da minha gestão. O primeiro almoço de trabalho, durante meu período nas Nações Unidas,

ocorreu na residência da missão do Brasil. Depois, tornou-se uma tradição. Mas os dois membros do G7 não refugavam as manobras – que de tempos em tempos ressurgiam – em favor de uma solução discriminatória. Havia, sem dúvida, uma boa dose de oportunismo nesse comportamento pendular, cujas oscilações respondiam, em boa medida, à leitura que ambos faziam, em cada momento, das posições dos membros permanentes e, sobretudo, das tendências que julgavam discernir entre os países em desenvolvimento. Quanto a estes, dividiam-se basicamente em três grupos. Aqueles que percebiam estar logo abaixo das condições que permitissem aspirar a um assento permanente eram em geral vigorosamente contrários a uma reforma que fosse além do aumento do número de membros não permanentes. Alguns deles chegavam ao absurdo de admitir novos assentos permanentes para países desenvolvidos, mas não para seus pares do Sul. Em nossa região, a oposição provinha principalmente do México e da Argentina. Na África, a reação contrária era veiculada, de forma mais consistente, por países como a Argélia e o Egito. Na Ásia, o Paquistão liderava, em função, sobretudo das rivalidades com a Índia, o grupo dos *naysayers*. Outras nações (Indonésia, Malásia) oscilavam conforme o momento. Países em desenvolvimento que, ao lado da convicção de que a reforma era necessária ou inevitável, temiam ficar excluídos de uma eventual rotação, eram geralmente favoráveis a que houvesse novos membros permanentes provenientes do mundo em desenvolvimento. Essa viria a ser a postura de países tão diversos como Cingapura e Vietnã. Atitude similar predominava entre nações mais frágeis ou menores, que viam em uma reforma que contemplasse países em desenvolvimento alguma garantia de que seus interesses seriam eventualmente levados em conta. Essa tipologia esquemática deve, como é óbvio, ser vista com cautela. Não só existiam inúmeros "casos intermediários" como também influências e rivalidades de toda sorte "coloriam" as posições de

cada um. Não raro – o que não deixou de me surpreender no início – as posições dos embaixadores em Nova Iorque divergiam daquela enunciada, talvez *pro forma,* pelas capitais e frequentemente prevaleciam sobre aquelas.

Um aspecto curioso do tratamento discriminatório que se pretendia dispensar aos dois países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento consistia no fato de que muitas delegações, inclusive entre os chamados PEDs (países em desenvolvimento), pareciam aceitar, como um fato da vida, a indicação de Alemanha e Japão a membros permanentes. Isso significava, no limite, a admissão de que o ingresso de ambos no Conselho prescindiria de um processo eleitoral. Embora eu nunca tenha ouvido essa formulação de forma explícita, o pressuposto era que os nomes de ambos seriam inseridos expressamente em eventual emenda à Carta. E essa talvez fosse, de fato, a expectativa de Alemanha e Japão, o que ajuda, em parte, a explicar o temor de complicações decorrentes de candidaturas de países provenientes do G77.

Essa visão preconcebida, que trazia consigo certo complexo de inferioridade dos países em desenvolvimento, ficou clara para mim por ocasião de uma conversa com o Presidente da Assembleia Geral, o malásio Ismail Razali, que teve lugar em um restaurante, não muito distante da ONU, chamado "Casa Brasil". Razali, que tinha como uma de suas responsabilidades a revisão, após cinco anos, dos resultados da Conferência do Rio sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (a Rio 92), desejava que eu dividisse com um representante dos países desenvolvidos (um alto funcionário do Reino Unido) – os trabalhos preparatórios desse processo (Rio+5). Aproveitei-me dessa circunstância para entabular com o Presidente da AGNU um diálogo mais consistente sobre a questão da reforma, que formalmente estava a cargo de um GT subordinado à Assembleia e, portanto, sob sua autoridade. A especialidade do

restaurante era naturalmente feijoada. Não me recordo se Razali, que professava a religião muçulmana, escolheu algo diferente ou se simplesmente procurou ignorar de onde provinham as carnes de origem indistinguível, encobertas por aquele caldo escuro. O meu comensal reconhecia que era necessário dar um tratamento adequado aos candidatos a membro permanente provenientes do mundo em desenvolvimento. Entretanto, segundo ele, o problema era como escolher dentre os candidatos. Entre uma caipirinha e outra, eu expus a Razali o que para mim parecia cristalino: os países em desenvolvimento seriam escolhidos da mesma forma que os desenvolvidos, isto é, pela Assembleia Geral, como de resto ocorre, todos os anos, na eleição dos membros não permanentes. Este não deveria ser o método preferido por alemães e japoneses (e seus patrocinadores), que provavelmente favoreciam a consagração do novo *status* por simples cooptação. Mas era muito difícil rejeitar uma forma decididamente democrática de indicação dos novos membros. Lembro-me que meu interlocutor anotou em uma caixinha de fósforos do restaurante (ainda comum naquela época), com a marca "Casa Brasil", os elementos da minha visão. Estes incluíam também a ideia de revisão e algo sobro o veto. O Presidente, naturalmente, realizou suas consultas e, algumas semanas depois, apresentou uma proposta que, na essência, se aproximava muito do que eu lhe sugerira. Fez também alguns acréscimos: o principal deles consistia na privação do veto dos nove MPs, além de um sistema, a meu ver, desnecessariamente complexo para a decisão no caso de os candidatos não obterem o número de votos requerido. A "proposta Razali"[14], como ficou conhecida, despertou grande interesse e chegou, por algum tempo, a parecer uma solução viável[15]. Mas a esperança de uma solução

14 Documento A/51/47 (agosto de 1997).

15 Isso foi verdadeiro a ponto de motivar o nosso Chanceler da época, normalmente muito cético em relação a nossos esforços, a pedir uma entrevista com o Presidente da AGNU para tratar do assunto.

equilibrada, em prazo relativamente curto, durou pouco. Foi logo abatida justamente pelo grupo de países cuja representação adequada ela buscava, em tese ao menos, assegurar. O Movimento Não Alinhado, liderado principalmente pelo Paquistão, opôs-se vigorosamente à solução encaminhada, sob o pretexto, entre outros, de que Razali, proveniente de um membro do MNA, não havia consultado adequadamente o Grupo (diga-se em seu favor que o Presidente da AGNU – caso raro – agiu com grande independência, contrariando, mesmo, as preferências do seu país de origem, a Malásia).

Na verdade, rivalidades existiam tanto entre os países em desenvolvimento (Índia e Paquistão, por exemplo, ou em grau menos acirrado entre Argentina ou México e o Brasil) quanto entre os países ricos. O mais estridente opositor da inclusão de Alemanha e Japão – a ponto de constituir-se em nosso aliado eventual contra o *quick fix*, direto ou disfarçado – era o já referido Embaixador italiano, um siciliano de temperamento histriônico, dado a gestos e expressões superlativas, que fora anteriormente chefe dos serviços de segurança ou inteligência em seu país, um equivalente aproximado do nosso GSI. Muito falante e com alguma verve, Fulci era um participante ativo das reuniões do Grupo de Trabalho. Promovia, também, eventos e viagens a seu país, para os quais convidava os embaixadores de países menores e, a seu ver, mais influenciáveis, procurando assim angariar adeptos às suas teses. Sua frase mais famosa, segundo versões que ouvi, teria sido: "Por que Alemanha e Japão? Afinal, nós [a Itália] também fomos derrotados na [Segunda] Guerra". Dentre os desenvolvidos, a Itália era apoiada, embora com menos exuberância, por países como Espanha, Canadá e Nova Zelândia. Entre as nações em desenvolvimento, um forte crítico da proposta Razali foi o Egito, cujo Embaixador, o experiente Nabil el Araby (que mais tarde seria Juiz da Corte Internacional de Justiça, Ministro das Relações

Exteriores e Secretário-Geral da Liga Árabe), realistamente, presumia que seu país seria preterido no momento da escolha de um representante africano.

A recusa tácita da proposta Razali fez com que as discussões do tema no Grupo de Trabalho voltassem ao marasmo habitual. Apesar de tudo, houve uma nítida evolução da percepção do formato da reforma. Ficou progressivamente claro que Alemanha e do Japão não acederiam sozinhos (i.e. sem países em desenvolvimento em pé de igualdade com eles) à condição de membro permanente do CSNU. Em dois momentos, uma atitude mais aberta por parte dos Estados Unidos pareceu acender alguma luz. Apesar do interesse declarado do governo em expandir o Conselho de modo a incluir Japão e Alemanha, raras vezes, no Grupo de Trabalho, os Estados Unidos se faziam representar por um funcionário de nível mais alto. Não me lembro, por exemplo, de ter visto a representante permanente e futura Secretária de Estado, Madeleine Albright, em alguma reunião do grupo. Era uma forma de evitar desgaste em debates acalorados, muito distantes de uma conclusão. Isso não impedia a Embaixadora de acentuar, em conversas privadas, certo "interesse acadêmico" pela questão da reforma. Em notas escritas em Genebra, já longe dos embates do cotidiano, recordei uma ou duas conversas com Albright:

> *Sobre o "lado acadêmico", recordo-me de uma conversa que tivemos sobre ampliação do Conselho de Segurança, aí pelo fim de 95 ou início de 96, em que [...] [a embaixadora] [...] ouviu meus argumentos. Especulativamente e, talvez, retoricamente, chegou a dizer algo assim: "Admitamos que haja expansão e que o Brasil seja um dos contemplados: mas quem seriam os outros?". Acho que o ponto [...] a que ela queria chegar tinha a ver com a dificuldade de encontrar um "candidato" africano e [possivelmente] também com os*

> *problemas decorrentes do relacionamento bilateral [entre] Índia e Paquistão, concluindo com isso que a reforma era difícil no momento [...].*

Em outro momento, anotei:

> *Eu, em geral, ia sozinho para essas conversas. Ela, normalmente, tinha um ou dois* note-takers, *mas quando chegávamos a pontos mais interessantes, pedia que parassem de anotar (supondo-se que não fosse tudo gravado!). Em uma dessas ocasiões, Albright, "academicamente", chegou a admitir uma composição do Conselho semelhante à que desejávamos nós, com Índia e Brasil, além de Alemanha e Japão. Mas como resolver o problema africano? Não chegamos a abordar, de forma precisa, a questão dos números, mas o raciocínio como um todo [...] revelava alguma abertura.*

Antes de fechar a digressão, cito outro episódio interessante, que igualmente envolveu a Embaixadora, e que é parte das minhas anotações:

> *Bem antes que [Albright] fosse indicada como Secretária de Estado, Ana e eu oferecemos um jantar [em sua homenagem] [...] no apartamento em que estivemos provisoriamente instalados (por dois anos!), por causa de obras na Residência. Já não me recordo se o jantar teve algum motivo específico [...]. Convidamos alguns outros embaixadores e, também, amigos norte-americanos, que haviam tido alguma relação com Madeleine: um correspondente do NYT no Brasil, que, segundo soube durante o jantar, tinha um parentesco remoto com Albright (uma coincidência incrível!) e um banqueiro, [que fora] membro da equipe do senador Murphy, onde fora "chefe"*

> *da agora embaixadora. [...] Tudo isso contribuiu para um clima descontraído. Ao responder a meu brinde, Madeleine Albright referiu-se de forma simpática a episódio que [...] qualificou como prova de habilidade dos diplomatas brasileiros [e que] [...] se relacionava com a questão da expansão do Conselho. [...] Por ocasião da ida a Nova York do presidente [Fernando Henrique Cardoso] [...], em razão do cinquentenário das Nações Unidas, estava previsto encontro com [o presidente Bill] Clinton. O encarregado do setor de imprensa da Missão, um colaborador muito eficaz e criativo, Antonio Simões, teve a ideia de que sugeríssemos [a nosso presidente] [...] oferecer a Clinton o livro de memórias de Cordell Hull, que (conforme já sabíamos nós, os interessados no tema) recordava que Roosevelt desejava ver o Brasil como membro permanente do CSNU. Encampei a sugestão. [O presidente] [...] gostou da ideia, que foi posta em prática no encontro que teve lugar na antessala do presidente da AGNU. [...] Clinton disse que, se Roosevelt tinha aquela opinião, era algo a ser considerado, já que ele, Clinton, se identificava muito com as ideias do FDR. Tudo se deu em atmosfera bem humorada, que foi [...] captada em uma foto [em que ambos aparecemos junto com os presidentes], que Madeleine Albright me enviou com uma dedicatória: "to remember a good meeting".*

Em termos parlamentares, entretanto, um avanço na posição americana, com a admissão de que países em desenvolvimento poderiam ser membros permanentes, só ocorreria com Bill Richardson, sucessor de Albright. Segundo minhas anotações, o fato teria ocorrido na primavera (do hemisfério norte) de 1997. Richardson, um político democrata, que fora governador do Novo México e, mais tarde, viria a se lançar como pré-candidato à presidência dos Estados Unidos, era uma figura diferente dos

políticos (ou diplomatas) típicos dos Estados Unidos, estando mais próximo, nas atitudes que tomava, de Jimmy Carter (sobretudo o Carter ex-Presidente). Antes e depois de ser representante permanente em Nova Iorque esteve envolvido em operações humanitárias em Cuba e na Coreia do Norte. Viria a ter com ele, no breve período que coincidimos no Conselho, em 1998, uma boa relação, que incluiu por iniciativa dele, cafés da manhã de trabalho das respectivas delegações ao CSNU. Mas na primeira metade de 1997, nosso contato era essencialmente social. Assim, surpreendi-me quando tomei conhecimento da presença de Richardson no Grupo de Trabalho, ao qual comparecera, ainda na esteira da movimentação causada pela proposta Razali, para "elucidar" a posição norte-americana. Os EUA sempre haviam mantido certa ambiguidade quanto à escolha dos membros permanentes e, durante algum tempo, parecia que favoreceriam alguma forma de "rotação" entre países em desenvolvimento. De acordo com a "nova postura" norte-americana expressa no GT pelo Embaixador Bill Richardson, Washington passou a admitir explicitamente membros permanentes do mundo em desenvolvimento no Conselho, sem explicitar de que forma seriam escolhidos. Restava alguma ambiguidade sobre o formato exato dessa presença, mas transparecia (e essa foi a leitura que fizemos) que os EUA não excluíam a possibilidade de membros verdadeiramente permanentes do mundo em desenvolvimento.

A questão que não seria logo superada e que permaneceria como um entrave a qualquer progresso das discussões era a do número máximo de membros do Conselho, que a própria Albright, já como Secretária de Estado, fixara em vinte e um. Com tal limite, a "aritmética" simplesmente não fechava ao serem levadas em conta as diversas "necessidades" (presença de um ou dois africanos entre os MPs; aumento do número de não permanentes, etc.). Assim, a discussão permaneceria estagnada (e ameaçou até regredir,

em função de uma inciativa dos países refratários à ampliação, reunidos no chamado *coffee club*)[16], durante o restante do meu período em Nova Iorque, que se estendeu até abril de 1999.

No final de 1999, uma declaração de Richard Holbrooke, que substituíra Richardson – após longa batalha pela confirmação no Senado – de tom mais positivo sobre a participação de países em desenvolvimento, em que o Embaixador norte-americano revelou, pela primeira vez, alguma flexibilidade sobre a questão dos números, deu algum alento às discussões e reacendeu as esperanças. Do meu distante posto de observação em Genebra, onde me ocupava principalmente com as negociações preparatórias para o lançamento da natimorta "Rodada do Milênio" da OMC, eu senti a vibração causada pela declaração de Holbrooke e cheguei a ponderar a hipótese de enviar a Brasília um "longo telegrama" com as minhas reflexões e considerações sobre a nova situação que, a meu ver, se criara. De fato, cheguei a escrever um texto, que afinal decidi não enviar oficialmente. Segundo minha anotação eu o teria feito de modo informal, por intermédio de algum assessor. Se efetivamente, enviei a mensagem, ela não terá causado maior impressão, pois nunca tive reação alguma às ideias e propostas que apresentei.

Mesmo como Embaixador em Genebra e em Londres, apesar das múltiplas ocupações de natureza distinta, procurei manter-me informado e, quando considerava cabível, realizava algum tipo de gestão a respeito do tema, que nunca abandonei de todo. Frequentemente, tratei do assunto com meus interlocutores no *Foreign Office* e obtive algumas reações positivas. Mas meu papel era totalmente secundário, fato que eu obviamente não ignorava. Qualquer avanço, no que se refere às nossas pretensões, deveria originar-se em Brasília ou Nova Iorque. Ainda assim, sempre que

16 Mais tarde, o grupo passaria a chamar-se "*Uniting for Consensus*".

podia, buscava exercer alguma influência naqueles que detinham o poder de decisão. Reproduzo trechos de uma anotação de fevereiro de 2002, que ilustram essa disposição da minha parte:

> *Eu li ontem o comunicado conjunto Cardoso/Schroeder, que é muito positivo no que toca ao Conselho de Segurança: "O compromisso de apoio recíproco é um passo importante em relação a manifestações anteriores. [...]. É [...] com grande satisfação que vejo a mudança de nossa atitude, graças ao presidente (e talvez seus assessores imediatos), refletir em apoio mais explícito de países como Rússia e Alemanha". A nota prossegue: "É uma pena que esta evolução se dê em um momento [governo Bush, logo após o 11 de setembro] em que os norte-americanos estão tão pouco interessados no multilateralismo e em que o espaço de diálogo com Washington parece ser mais reduzido [...]".*

Poucos dias depois, eu teria uma rápida conversa ao telefone com o Presidente Cardoso, a propósito de uma viagem programada a Oxford:

> *Afinal falei com primeiro-ministro britânico durante a reunião sobre a Governança Progressista para reavivar o assunto do Conselho. Aliás, o Eduardo dos Santos, assessor especial do PR, com quem tenho tido muito bom contato, disse-me que o tema fará parte da apresentação (ou uma das apresentações) do Fernando Henrique.*

Todo esse meu entusiasmo tinha também outra explicação. É que durante o período em que servi na ONU, as reações de Brasília às minhas iniciativas me pareciam ambíguas ou mesmo frias. Algumas sugestões que eu fazia eram aceitas, como a circulação de documento no Grupo do Rio (não para pedir apoio, mas para dar transparência às nossas intenções), bem como pedido de endosso

(por sinal, obtido) da CPLP. Frequentemente, entretanto, recebia sinais desanimadores, seja por meio de rumores sobre a atitude das principais autoridades, seja por "recados" enviados pela imprensa. Assim, ainda que a administração Cardoso estivesse já no seu ocaso, o interesse renovado no tema não deixava de alegrar-me. Não deixa de ser curioso que a última anotação relativa a 2002 – motivada pela (já referida aqui) ascensão de Hu Jin Tao ao poder – seja uma indagação:

> *A grande pergunta é: Lula terá condições de contribuir para a multipolaridade, por meio de posições independentes e assertivas (inclusive neste tema [do Conselho de Segurança]) ou as dificuldades econômicas serão tais que imporão limitações muito estreitas à política externa? Esta é uma das muitas questões que tenho no espírito, neste momento de definições.*

Os anos Lula

Se eu tinha alguma dúvida sobre o engajamento do Presidente Lula em um tema aparentemente tão abstrato e distante como a reforma do Conselho de Segurança, ela se dissolveu logo na primeira viagem ao exterior (sem contar a da posse do Presidente Lucio Gutierrez, do Equador). O Presidente não só aprovou os "pontos de conversação" que eu havia sugerido, que incluíam o tema da reforma, como tomou ele próprio a iniciativa de falar do assunto (e permitir que eu o fizesse) nas conversas que manteve com Schröder e Chirac, em Berlim e Paris, na sequência do encontro de Davos, do qual Lula foi, sem dúvida, a maior estrela. Já tratei, em outra obra[17], de como foi necessário vencer as resistências de membros da equipe, preocupados em evitar que questões geopolíticas ocupassem espaço na agenda dessas conversas,

17 AMORIM, Celso. *Breves Narrativas Diplomáticas*, Benvirá, 2013.

diminuindo a ênfase relativa das questões econômicas. Os diálogos com presidentes, primeiros-ministros e com o Secretário-Geral da ONU sobre a questão iraquiana – em relação à qual a opinião do Brasil era ouvida com respeito e atenção – reforçaram o interesse do Presidente na reforma. Lula percebeu claramente a relação entre a crise que o mundo vivia, na iminência de um ataque norte-americano ao Iraque, e a questão mais ampla da governança internacional. Em uma nota, sob a chamada "dias tumultuados", escrita em 18 de março de 2003, eu me refiro a um telefonema do Secretário-Geral ao Presidente (na sequência de um dirigido a mim), em que Kofi Annan menciona – ante o fracasso evidente de conter uma ação unilateral, sem o aval do Conselho – a necessidade de encontrar-se "uma nova missão" (combate ao terrorismo, armas de destruição em massa, reconstrução de países atingidos por conflitos) para o órgão, ao que Lula prontamente respondeu que o fundamental era a reconstrução (sic) das próprias Nações Unidas.

Não era só a disposição reformista do nosso Presidente que me animava a retomar a antiga batalha. Eu percebia claramente que o Brasil, com Lula e suas políticas sociais, ganhava uma nova projeção no mundo. O novo Presidente brasileiro era cortejado por estadistas de países ricos e pobres, da nossa região ou fora dela. Iniciativas como a Ação de Combate à Fome e à Pobreza, tomada com os presidentes da França (Jacques Chirac) e do Chile (Ricardo Lagos), com a participação do Secretário-Geral da ONU e outros chefes de Estado e de governo, reforçavam o papel global do Brasil. Do ponto de vista diplomático, nossas atitudes firmes em temas econômicos e comerciais, como a Alca e a Rodada de Doha, contribuíam para a percepção de um país com política própria, que não temia adotar posições independentes. Não se trata de mera ilação: tive a oportunidade de ouvir comentários nesse sentido de mais de um líder nas minhas viagens à África e

a outros países em desenvolvimento. Não houve melhor definição desse nosso *soft power* do que a frase, que entreouvi de diplomatas franceses, no momento em que eu entrava na sala de reuniões do ECOSOC (Lula já estava no pódio) para a Cúpula sobre a Fome e a Pobreza: "*Le Brésil embrasse le monde*". Não por acaso, em uma nota de novembro de 2003, ao comentar a nomeação por Kofi Annan (seguindo minha sugestão)[18] do nosso Embaixador João Clemente Baena Soares para uma comissão destinada a fazer propostas para o futuro da ONU, eu observei que, em 2004, com o Brasil de volta ao Conselho e com o *Blue Ribbon Panel* criado pelo Secretário-Geral, "passos importantes" poderiam ser dados em relação à reforma. E concluí: "É óbvio que a estatura do Brasil tem crescido muito com o governo Lula. Isso é, sem dúvida, de grande ajuda [para nossas pretensões em relação ao Conselho]".

Existe um registro, infelizmente sem data, de uma conversa minha com o Embaixador Baena, em meu gabinete, mas que deve ter ocorrido já depois que o ex-Secretário-Geral da OEA havia participado de alguma reunião do *panel*. São aí abordadas questões diversas, desde as intenções de Kofi Annan até aspectos práticos ligados à operacionalização de uma eventual reforma. Temas como o enfraquecimento do ECOSOC e o papel da Assembleia Geral são tratados de maneira genérica, assim como o debate sobre "questões da moda", como a possibilidade de "ações preventivas" (*preemptive*). Nesse caso, acentuei principalmente a necessidade de que a "a avaliação [da situação e das medidas a tomar] seja multilateral". Minha preocupação – que vinha dos tempos em que servira no Conselho e que, de alguma maneira, contribuiu para a criação da Comissão de Consolidação da Paz – com a necessidade

18 Ao tomar conhecimento da intenção do SGONU de indicar um brasileiro para integrar a Comissão, apressei-me em telefonar-lhe, com a indicação do ex-Secretário-Geral da OEA. Tinha fundado temor que, deixada a critério do secretariado da ONU, a indicação recaísse sobre o nome de alguém de características mais "flexíveis", menos afinado com as posições que vínhamos defendendo.

de cooperação entre o CSNU e o ECOSOC também transparece em vários pontos, seja em referência aos chamados "Estados falidos", seja em uma menção a ação que o Conselho Econômico e Social já vinha desenvolvendo ou pretendia desenvolver em relação à Guiné-Bissau e ao Burundi. Uma boa parte da conversa girou em torno da Reforma do Conselho de Segurança. Transcrevo, de forma algo resumida, o trecho correspondente, que reflete bem minhas percepções da época:

> *Existe um virtual consenso em relação à necessidade de aumento [do número de membros] do Conselho de Segurança: [...] no mínimo [...] para 24 membros (cinco novos permanentes e quatro não permanentes). [...] O sistema de escolha mais racional é o do [...] projeto Razali [...] [de] eleição pela Assembleia Geral. Não devemos excluir a hipótese de um Conselho de 25 ou 26 membros para incorporar [além de um país africano] um membro permanente islâmico (Egito? Indonésia?). Fiz também uma breve reflexão sobre o veto. Diante da resistência dos membros permanentes atuais em renunciar ao seu uso, menciono duas ideias, que já havia explorado, sem muita repercussão, quando fora Representante Permanente: "[com um pouco de imaginação, poder-se-ia] autorizar os MPs (membros permanentes) a votarem não sem que isso configure veto"[19]. E prossegui, nas palavras do assessor que produziu a anotação: "Para que o 'não' incida sobre o processo decisório como veto, seria requerida uma explicação [formal] à luz da Carta, o que seria [...] um desestímulo ao recurso abusivo ou arbitrário do veto"[20].*

19 Na verdade essa ideia, aparentemente exótica seria uma extensão da interpretação dada à abstenção; recorde-se que a Carta não usa a palavra "veto" ou expressão equivalente, mas apenas se refere à necessidade de *concurrence* dos cinco MPs.

20 Havia, sem dúvida, bom grau de otimismo nessas formulações, mas assinalo um fato curioso: na

Essas ideias heterodoxas não prosperariam. Já no que concerne à composição do Conselho, nossas posições, competentemente defendidas pelo Embaixador Baena, com o apoio de outros membros, serviram de base à "alternativa A", que figurou no relatório[21]. Boa parte das discussões que mantive com outros ministros nessa época se centraram nessas duas hipóteses e nas razões que nos levavam a apoiar a primeira delas.

O eventual leitor dessas linhas notará que há uma diferença essencial entre esta seção e as duas anteriores. Enquanto no Governo Itamar, minha atuação como Ministro era, sobretudo, de natureza exortativa (buscar apoios que fortalecessem, legitimando-o, nosso pleito) e no período em que fui representante permanente na ONU – com repercussões que se estenderam para as épocas em que fui novamente Embaixador em Genebra e, posteriormente, em Londres – eu era o agente direto das posições brasileiras (com a aquiescência expressa ou, em geral, tácita de Brasília), nesta nova fase, havia, até certo ponto, uma sobreposição dos dois papéis. Naturalmente, o dia a dia das negociações ficava a cargo do Embaixador Sardenberg (de volta à ONU) – e mais tarde da talentosa Embaixadora Maria Luíza Viotti – e de seus assessores. Minhas intervenções no tema, entretanto, se tornaram mais frequentes. Isso se devia ao fato de que, com

já mencionada comissão de que participei recentemente, Madeleine Albright, que a presidiu juntamente com o nigeriano Ibrahim Gambari, percebendo sua utilidade para situações em que países desejem firmar posição contrária, sem bloquear decisões que não cheguem a afetar seus interesses fundamentais, pareceu interessar-se especialmente pela ideia do "não que não é veto", da qual nunca ouvira falar!

21 Em 2003, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, convocou uma comissão composta de dezesseis especialistas, intitulada *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Em dezembro de 2004, o painel apresentou o relatório *A More Secure World: A Shared Responsibility*, que identificava os principais desafios a serem enfrentados. Sobre a reforma do Conselho de Segurança, apresentava duas opções: a opção A, que contemplaria seis novos assentos permanentes e mais três assentos não permanentes com mandatos de dois anos; e a opção B, em que não haveria assentos permanentes, previa uma nova categoria de oito assentos com mandatos de quatro anos (reelegíveis) e um assento com mandato de dois anos (não reelegível). Em ambas as propostas, o Conselho passaria a ser composto de um total de 24 membros.

a perspectiva de uma solução, reforçada pelo relatório que Kofi Annan pretendia submeter à Assembleia Geral, a ampliação do Conselho passou a ser tratada, também, pelos ministros (além de manifestações eventuais dos chefes de governo). Tenho plena consciência que a história, contada sob o meu ponto de vista, padece de lacunas importantes (diferentemente, por exemplo, das negociações da Rodada de Doha, na qual a participação dos ministros encarregados de comércio foi muito mais intensa, pormenorizada e quase permanente)[22]. Por essa razão, as anotações que se seguem têm um caráter mais esparso. Consola-me o fato de que vários diplomatas mais jovens escreveram teses sobre aspectos diversos dessa "batalha", que fornecerão a "costura" e o complemento indispensável do texto que se segue.

Já mencionei que a Assembleia Geral de 2004 propiciou a ocasião para uma viva demonstração do nosso *soft power*. Ela proporcionou também um momento especial do ponto de vista da reforma do Conselho, que foi o lançamento formal do G4, inclusive com uma *photo opportunity* dos chefes de governo dos seus membros (Brasil, Alemanha, Japão e Índia)[23]. O tema ganhou impulso com o apoio público de vários países ao *slate*, inclusive por dois membros permanentes (França e Reino Unido). No caso da França, a tendência a apoiar o Brasil já vinha de algum tempo. Chirac, mais de uma vez, se referira aos *grands pays du sud* no contexto da reforma. Especificamente no que toca ao Brasil, desde o final dos anos noventa, as afinidades em relação à questão iraquiana fizeram com que esse apoio se fosse consolidando. A boa Relação entre Chirac e Lula e, ouso dizer, entre os dois ministros das Relações Exteriores também contribuiu para que o apoio se tornasse explícito, o que ocorreu por ocasião de uma

22 Ver a terceira narrativa de: AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*, Benvirá, 2015.

23 A Alemanha estava representada pelo Ministro Joschka Fischer.

visita minha a Paris, no contexto de uma Comissão Mista Brasil-França. Meses antes, um telefonema meu para Dominique de Villepin, em um domingo, expressando a solidariedade do Brasil à França, nominalmente citada de forma pouco lisonjeira na reunião dos Açores, em que Estados Unidos e Grã-Bretanha selaram a decisão de atacar o Iraque, ajudou a aumentar a confiança mútua entre Brasília e Paris[24]. No caso de Londres, a evolução foi mais lenta e, possivelmente, *bottom up*, i.e, originada nos altos escalões da burocracia do *Foreign & Commonwealth Office*. Já no meu período de Londres, notara uma predisposição positiva em relação ao Brasil. Tendo a crer que esse apoio se fortaleceu com a convicção de que uma reforma, com ampliação do número de membros naqueles anos, preservaria a posição privilegiada da Grã-Bretanha, enquanto sua postergação tenderia a aumentar as queixas de que a Europa está sobrerrepresentada, pondo em risco o assento britânico (o mesmo raciocínio, naturalmente, se aplica também à França, que, além disso, abraçava abertamente a tese da multipolaridade). Curiosamente, segundo me foi dito, na época, por um dos meus assessores – nunca pude conferir, mas não tenho razão para duvidar – em um dos discursos no debate geral (provavelmente o de 2004), o Ministro britânico Jack Straw ter-se-ia referido, no caso do Brasil, ao "precedente histórico" de 1945. Para lembrar: Churchill e Stalin, por motivos diversos, foram os principais opositores da inclusão, desejada por Roosevelt, do Brasil naquele "seleto clube".

Mas os avanços não vinham sem angústias, conforme anotei na época:

> *No caso do Conselho, como continuar administrando as sensibilidades argentinas e o fato de que – subitamente – surgiram três candidatos africanos? Temos quase uma*

24 Cf. AMORIM, Celso. *Breves Narrativas diplomáticas,* Benvirá, 2015, p. 17. Inexplicavelmente o nome de Dominique de Villepin não aparece no índice remissivo da obra, falha pela qual aproveito para desculpar-me.

> *obrigação moral com a África do Sul, cuja candidatura, de fato, Brasil, Alemanha e Índia, pelo menos, estimularam. Ao mesmo tempo, não podemos alienar os árabes e outros africanos, mais ligados à Nigéria, país sem dúvida importante, mas que carece ainda da legitimidade de uma democracia estável.*

Ao falar das "sensibilidades argentinas", tratadas com muito mais proficiência em uma das teses do curso de altos estudos (CAE) do Instituto Rio Branco, de autoria do Embaixador Júlio Bitelli[25], sou levado a mencionar a evolução da posição de outro "vizinho" (no sentido lato), o Chile, país cuja capacidade de ação internacional, em foros políticos e comerciais (dada a qualidade de sua diplomacia e a estabilidade lograda no período pós-Pinochet) excede em muito as suas dimensões físicas. Reproduzo, a propósito, uma anotação de 28 de setembro de 2004:

> *Outra mudança interessante foi a do Chile. Minha primeira ida a Santiago [como ministro de Lula] foi em meados do ano passado. Na ocasião, nosso embaixador [...] me advertiu de que de pouco adiantaria falarmos em América do Sul e [...] em apoio ao Conselho de Segurança. Os chilenos estariam muito mais voltados para a América do Norte e, no caso latino-americano, seria sua política contrabalançar a influência brasileira com a do México, país com o qual, além de acordos comerciais, comungavam posições no Conselho de Segurança [em que ambos serviam em 2003]. Nunca levei muito a sério estas manifestações de ceticismo. Aos poucos fomos – sem esforço – nos aproximando do presidente Lagos, inclusive com ações*

25 BITELLI, Julio Glinternick. *A Argentina, o Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas*: baliza da parceria estratégica ou trincheira de uma rivalidade minguante? Tese apresentada ao Curso de Altos Estudos, Itamaraty, 2007.

> *concretas, evitando estridência desnecessária da parte da Venezuela no conflito [com a Bolívia] [...]. Obtivemos – de maneira um tanto forçada, devo reconhecer – o apoio para o CSNU, na visita de Lagos a Brasília. Foi quando lhe disse: "Una palabra usted no nos puede negar".*[26] *A palavra era "legítima", antes da referência à "aspiração histórica do Brasil". Mas já na visita do presidente [Lula a Santiago], neste ano, houve grande mudança: os próprios chilenos falaram em comunidade sul-americana, não insistiram em México e apoiaram espontaneamente e, em termos mais fortes, nossas pretensões ao CSNU. Até mesmo a questão do diálogo do Grupo do Rio com Cuba – ideia que eu havia lançado em Brasília [...] apareceu no comunicado.*

Minhas anotações relativas ao ano de 2004 contêm duas outras referências interessantes. A primeira delas, de 12 de outubro, diz respeito à visita de Colin Powell ao Brasil. A vinda do Secretário de Estado coincidiu com outra, programada há algum tempo, da ministra de Barbados, Billie Miller. Fiz questão de dar o mesmo tratamento a ambos. Recebi o norte-americano para almoço e a barbadiana para jantar. Tive que pedir ao cerimonial que providenciasse um novo mastro, para que as bandeiras dos dois países tremulassem simultaneamente. Curiosidades à parte, sobre as conversas com o Secretário de Estado, anotei:

> *A visita de Colin Powell correu de maneira muito tranquila. Foi discreto – mesmo suave – sobre as inspeções nucleares e o Protocolo Adicional. Elogiou muito a atuação do Brasil nas questões da Venezuela, Bolívia e, sobretudo, Haiti. E ainda disse que o Brasil era um "candidato sólido" para*

26 Ver *Conversas com jovens diplomatas*, op. cit., p. 450-451. A presença de Lagos em Brasília, em uma reunião na granja do Torto, coincidiu com a notícia trágica da morte do nosso compatriota Sergio Vieira de Mello.

> *ocupar uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança [...].*

Após uma breve referência ao fato de que o *Financial Times* interpretara as palavras de Powell como "apoio", prossigo:

> *Conselho de Segurança: talvez o aspecto mais interessante do que foi dito (ou de certa forma não dito) por Powell em privado tenha sido a referência a apoios anteriores dos EUA. Washington, desde o início [...] das discussões, havia claramente endossado Japão e Alemanha. Desta vez, após ouvir as minhas explicações sobre a inconveniência de enfoques baseados em rotação ou semelhantes, Powell não chegou claramente a confirmar que os EUA apoiavam aqueles dois países. Fez uma referência ao Japão, como no passado. A Alemanha nem mesmo mencionou. E resumiu, dizendo que ainda não havia uma tomada de decisão formal a respeito de nomes. Em boa parte, creio, esta relutância em nomear os dois países [desenvolvidos] que [os EUA] apoiavam tradicionalmente já é uma decorrência do lançamento da "chapa única" [...]. Este "clean slate" pode ser ampliado (até, deve, pelo menos, para incluir um africano), mas dificilmente será modificado. Mas até aí Powell não foi.*

A reticência de Powell, no caso da Alemanha, refletia também o antagonismo criado pelas posições muito críticas de Berlim à invasão do Iraque. Como pude observar em conversas posteriores com autoridades norte-americanas, os EUA passaram a achar que "havia muitos europeus" no CSNU e, tanto quanto eu sei, não haviam voltado a mencionar a candidatura alemã, pelo menos até o fim da minha gestão como Chanceler.

Coincidência ou não, no mês seguinte receberia a visita do Ministro das Relações Exteriores da Alemanha. Foi uma conversa essencialmente política, em que o tema do Conselho de Segurança

foi naturalmente central. Como em minha encarnação anterior como Chanceler, havia recebido seu antecessor, Klaus Kinkel, pude notar a evolução do tratamento que recebíamos de Berlim. Eu também havia estado em Berlim, durante o período Itamar, quando me empenhara com sucesso na remoção de restrições à exportação de tecnologias avançadas no domínio espacial ao Brasil, que fora incluído em uma lista de "países problemáticos". Não poderia dizer, portanto, que as relações pessoais não fossem boas, mas havia uma atitude algo *cavalier*, como diriam os britânicos, da parte do meu colega teutônico. Isso se exprimia, entre outras maneiras, em certo tom de "cobrança" na questão de direitos humanos, levantada por Kinkel em sua visita ao Brasil. Sem me recusar a discutir o tema, com o qual me sentia especialmente envolvido, após o horrendo episódio da Candelária, nem por isso deixei de reagir com perguntas paralelas sobre a situação dos imigrantes na Alemanha. Especificamente em relação ao Conselho, embora Kinkel tenha ouvido com atenção meus argumentos sobre o pleito brasileiro, notei no meu interlocutor a percepção, não explicitada de todo, de que não estávamos no mesmo nível. Além disso, os objetivos de Kinkel, na visita ao Brasil, pareciam muito mais voltados para os interesses privados das companhias alemãs. O tom da visita de Joschka Fischer seria bem diverso. Aliás, talvez por um excesso de sensibilidade, quando estive com o Ministro do Exterior de Schröder, no regresso de uma visita a Moscou, antes da iminente invasão do Iraque, achara Fischer algo distante e formal. Como escrevi na nota de 17 de novembro, "a impressão inicial [...] se desmanchou totalmente". Mais do que isso, cheguei até a surpreender-me com o fato de que o Ministro alemão não viera ao Brasil "fazer negócios", mas discutir temas políticos de interesse global (Israel-Palestina, Iraque, Irã, Haiti), além, naturalmente, da ampliação do Conselho de Segurança. Em suma, a Alemanha passara, neste tema, da atitude de *reluctant bride*, característica

dos anos noventa, para a busca de uma verdadeira parceria com o Brasil.

Uma palavra rápida sobre o Japão, com o qual as conversas em nível de ministros eram menos frequentes. De um lado, não tínhamos com o Japão – apesar das intensas relações econômicas e humanas – as mesmas afinidades políticas, especialmente no que tange à questão iraquiana e suas consequências para o Conselho – que nos haviam aproximado da Alemanha e da França. De outro, as trocas de ministros no Japão eram tão frequentes que tornavam difícil um relacionamento pessoal mais forte. Apesar disso, mantive com a Ministra Yoriko Kawaguchi um diálogo profícuo sobre o tema da reforma. Em uma visita a Tóquio, em que estava acompanhado, entre outros, do então chefe do meu gabinete, Antonio Patriota, aventei uma hipótese, que até hoje merece alguma consideração como solução provisória. Um dos problemas que existe e que existirá sempre, qualquer que seja a solução encontrada (desde que envolva novos membros permanentes ou não permanentes) é o processo necessariamente longo para sua aprovação final (ratificação por dois terços dos Estados-Membros, inclusive os cinco permanentes), o que pode dar margem a manobras dilatórias de duração indefinida. Uma maneira de "resolver" parcialmente essa questão seria um método de "cooptação" através de resolução do Conselho, possivelmente referendada pela Assembleia Geral, que convidasse os potenciais novos membros (digamos os integrantes do G4 mais dois africanos) a atuarem como "observadores permanentes", naturalmente sem direito a voto, mas cujo assentimento seria, sempre que possível, "buscado" ("*their consent will be sought*"). Minha colega japonesa, menos afeita a pensar "fora da caixa", reagiu com um misto de admiração e incredulidade: "Oh, Celso, você é tão imaginoso!"

O ano de 2004 foi também aquele em que o Brasil assumiu o comando da operação de paz no Haiti, a MINUSTAH. Em meus

pronunciamentos, sempre fiz questão de dissociar a decisão de participar com o maior contingente do objetivo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança. Não nego que, na década anterior, algo dessa motivação tenha inspirado a retomada da presença brasileira em forças da ONU (especialmente Moçambique e Angola), embora outros fatores estivessem também presentes. Havia, no caso do Haiti, o desejo natural, acalentado no Ministério da Defesa, de manter o nível de atividades em operações de paz da ONU, após a saída das nossas tropas de Angola. A essa circunstância somava-se o fato de que o comando da força nos estava sendo oferecido. Em relação ao Haiti, nossa atitude de "não indiferença" deveu-se também a um natural crescimento da nossa presença na região e ao desejo de evitar que um "Estado falido" se instalasse no Caribe, com as previsíveis consequências para a segurança regional (inclusive em termos de narcotráfico) – bem como à intuição sobre as afinidades culturais e étnicas com o povo haitiano. No meu espírito, esses fatores pesaram mais do que algum cálculo derivado do desejo de "marcar pontos" para uma eventual reforma do Conselho. Até porque, a presença dos nossos militares naquele pobre e convulsionado país envolvia riscos, não apenas físicos, mas também políticos. Em certo momento, nossas tropas chegaram a ser acusadas de serem "excessivamente brandas", com adjetivos pejorativos que prefiro não repetir. Essa atitude abertamente crítica era adotada não só pelo governo provisório que se instalou em Porto Príncipe, após a queda de Aristide (o premier interino chegou a dizer que preferiria uma presença militar norte-americana), mas até por órgãos "respeitáveis" da mídia internacional. É verdade que essa impressão superficial e altamente distorcida logo se desfez e a MINUSTAH passou a ser citada como um novo modelo de operação de paz.

Em minha opinião – e em retrospecto –, se ganho houve no que toca à reforma do CSNU, derivado de nossa ação no Haiti, ele

se deveu principalmente à nossa aproximação com a Caricom[27], em grande parte decorrente dos diálogos que mantivemos sobre a situação daquele país, inclusive a maneira de fazer com que evoluísse pacificamente em direção de maior estabilidade, dentro de um marco legal aceitável, o que pressupunha a colaboração dos vizinhos mais próximos. Assim, os membros da Caricom, em conjunto ou individualmente, passaram a exprimir-se de modo crescentemente favorável às nossas pretensões. Em uma nota de janeiro de 2005, registrei uma observação feita pelo meu colega de Trinidad e Tobago no sentido de que "o Brasil seria um elemento novo (*addition*) positivo no Conselho de Segurança".

Ao longo de 2005 e nos anos seguintes, não cessamos nossas gestões sobre o tema, sempre incluído entre os pontos de conversação do Presidente, nas visitas (a países africanos ou da América Central, entre outras). Obviamente, a questão do Conselho era tópico obrigatório nos meus encontros com chanceleres ou presidentes. Aos poucos, vários países em desenvolvimento passaram a nos apoiar de maneira mais explícita, o que, não raro, refletia-se em comunicados conjuntos ou declarações à imprensa.

Mas nem tudo corria em nosso favor. Países que já nos haviam apoiado explicitamente, inclusive na nossa região, mostravam-se hesitantes ou mesmo adotavam posição de princípio contrária à expansão do número de membros permanentes. Venezuela, Paraguai e Bolívia se incluíam entre eles, embora com oscilações. No caso da Colômbia, o Presidente Uribe chegou a manifestar, em conversa comigo, que seu país viria a apoiar o Brasil (o mesmo me disse a Chanceler Carolina Barco, embora de modo menos firme), ao passo que a delegação em Nova Iorque copatrocinava projetos que iam de encontro às nossas pretensões. Essas ações e

27 A nossa aproximação com os países da Comunidade do Caribe (Caricom) culminaria na realização da Cúpula Brasil-Caricom em 2010, em Brasília.

manifestações se deram em momentos diversos e seria uma tarefa quase impossível – e provavelmente inútil – tentar elaborar uma cronologia com algum paralelo com o que ocorria no plano global.

Houve, entretanto, algumas situações interessantes: uma delas se deu com a Espanha. No início do Governo Lula, o Presidente do Conselho, o conservador José María Aznar, visitou o Brasil. Queria, principalmente movido por motivos comerciais, estabelecer conosco uma "parceria estratégica" e necessitava do nosso apoio para dar um passo a mais na institucionalização da "comunidade ibero-americana". Em troca, assinou conosco um comunicado conjunto, em que a Espanha, de alguma forma, apoiava a pretensão do Brasil. Em janeiro de 2005, o sucessor (socialista) de Aznar, José Luíz Rodrigues Zapatero, visitou o Brasil. Minhas anotações a respeito da visita merecem ser transcritas, inclusive pelo aspecto anedótico nelas contido:

> *24/1/2005. Ontem à noite, jantar com Zapatero, na Granja do Torto. Presente [o ministro do Exterior Miguel Angel] Moratinos, com quem tenho mantido bom contato, sobretudo no que toca a Oriente Médio. Tudo muito simpático, mas sem grandes novidades. [Adendo de 13/02, após breve releitura]: No dia seguinte, a conversa foi bem interessante, com destaque, do meu ponto de vista, à disposição de Zapatero de rever a posição diplomática tradicional sobre Conselho de Segurança, a que o governo socialista voltou, após o relativo avanço que Aznar fizera quando da discussão da "parceria estratégica". [Adendo posterior, sem data]: Apesar dos acenos [durante a visita ao] Brasil, o comunicado conjunto na Argentina, que Zapatero visitou em seguida, foi negativo, no que toca ao Conselho. Tentei prevenir (e não consegui) certa amenização do texto, falando [por telefone] com Moratinos, que atribuiu*

> *a responsabilidade aos argentinos. Detalhe curioso: já no avião de regresso [à Espanha], Zapatero tentou telefonar-me pessoalmente. Como eu já estivesse viajando, o ministro Moratinos falou [diretamente] com um dos meus jovens assessores, Eduardo Saboia, a pedido de Zapatero e garantiu o apoio ao Brasil.*

Voltando um pouco à América do Sul, fiz alguns meses mais tarde comentário, que não deixa de se relacionar com o anterior, sobre a posição do Uruguai, após uma discussão que considerei bastante "engajada" com o Presidente Tabaré Vasquez e seu Chanceler Reinaldo Gargano. Assinalei a dificuldade de chegar a um comunicado conjunto que exprimisse claramente o apoio ao Brasil, em termos similares aos do que havíamos firmado com o conservador Jorge Battle. Escrevi então: "A esquerda dá mais trabalho neste tema".

No início de 2005, visitei vários países árabes, na preparação da Cúpula ASPA[28]. O tema do Conselho esteve presente em praticamente todos os diálogos que mantive e, obviamente, não vou cansar o leitor reproduzindo-os aqui. De interessante, guardo uma afirmação de Bashar Al Assad (hoje, um autor pouco citável) que acabara de chegar de Moscou. Segundo Assad, o tema do CSNU fora discutido com o Presidente Putin e ambos teriam concordado com a "necessidade (é o termo que tenho na minha anotação) de novos membros permanentes, como Brasil e Índia". Mas de todas as conversas, a mais interessante, seja em função do interlocutor, seja pelo conteúdo, foi a que mantive com o Presidente da Argélia, Abdulaziz Bouteflika. Reproduzo o registro que fiz dela em 27 de fevereiro 2005:

> *Mal havíamos iniciado a conversa, Bouteflika dissertou longamente sobre a questão do Conselho de Segurança, tema*

28 Ver o capítulo "O Brasil e o Oriente Médio" em: *Teerã, Ramalá e Doha,* op. cit.

> *que eu não pretendia levantar, por conhecer [desde os meus tempos de ONU] as diferenças de posições [entre Brasil e Argélia]. [Bouteflika] havia, evidentemente, estudado o relatório do* panel *(o que é surpreendente para um chefe de Estado), no qual identificava "faltas e lacunas". Criticou a opção A [sobretudo por perceber que a Argélia fatalmente ficaria de fora] e, após muitas voltas e meandros, diante de algumas explicações que consegui introduzir, admitiu (creio que com sinceridade) que apoiaria o Brasil, mas [insistiu em que] achava errado – e contrário aos nossos interesses – termos unido nossa sorte ao Japão e à Alemanha. Já a Índia lhe parecia um candidato natural, em que pese à "dificuldade com o Paquistão e o mundo muçulmano em geral". Falamos por cerca de meia hora ou pouco mais sobre esse tema. Bouteflika repetiu as críticas ao modelo de que se cogita (especialmente algum* clean slate *que exclua a Argélia), embora sempre reiterando que apoiaria o Brasil. Acalmou-se um pouco quando falei da ideia de revisão, mas não deixou de frisar que seu país não pode renunciar a apresentar-se agora ou quantas vezes surja uma oportunidade. Sem querer polemizar, limitei-me a dizer que isso seria perfeitamente possível com um processo que se desse em dois tempos (primeiro a fórmula geral, depois a escolha dos candidatos). O diálogo, afinal, foi tão amistoso, que ele chegou a pedir-me um* non paper *sobre a reforma!*

Alguns dos meus interlocutores no mundo árabe se revelaram favoráveis à "opção A", como o Ministro do Kuwait, mas acrescentando que era necessário incluir um país árabe e/ou muçulmano. Ao longo do tempo, por motivos próprios, países como a Síria, o Líbano, a Palestina e, com nuances, o Marrocos viriam a manifestar, em cartas, comunicados ou declarações, apoio ao Brasil. Mas para o conjunto dos países árabes o tema

era evidentemente muito delicado e complexo (em muitos casos em função da geopolítica local) e as opiniões muito diversas para que se pudesse tentar inserir algo de significativo a respeito na Declaração da Cúpula de Brasília.

Ambiguidades semelhantes eu encontraria entre os africanos subsaarianos que visitei, seja sozinho, seja acompanhando o Presidente. Nações de porte médio ou relativamente menores como Gana, Camerun e o Benin (para citar três exemplos) percebiam a importância de membros permanentes que fossem países em desenvolvimento e endossavam a "opção A" do relatório encomendado pelo Secretário-Geral. Outros países – com que grau de realismo é difícil dizer – tendiam a identificar seus interesses com os nossos. Era o caso da Nigéria. Havia, também, países que se consideravam "com credenciais", mas não se sentiam seguros de suas posições. Estes (semelhantemente, em parte, à Argélia) buscavam forçar um problemático "apoio mútuo" ou insistiam em condições inviáveis, como a prerrogativa do veto (esta insistência, aliás, devidamente manipulada, viria a ser o grande empecilho para um acordo entre o G4 e o grupo africano). Como exemplo, cito a nota sobre o meu diálogo com o Ministro do Exterior do Quênia:

> *07/3/2005. Já quase ao final do almoço [*tête-à-têt*e] [...] de forma um tanto abrupta, o ministro Chirau Ali Mwakwere assumiu um tom solene para dar-me formalmente as boas vindas e enunciar a posição do Quênia em relação à reforma do Conselho de Segurança. Disse-me que sua tendência era apoiar a "opção A", com novos membros permanentes, contida no relatório da Comissão de Alto Nível, "com uma modificação": os novos membros permanentes deveriam dispor do veto. Disse-me, em seguida, que via no Brasil todos os atributos para ser um membro permanente e que o Quênia nos apoiaria. Completou sua dissertação sobre o*

> *tema com uma referência às credenciais quenianas para tal posto. Acrescentou que, caso o Quênia viesse a candidatar-se e a questão se colocasse para decisão em foro mais amplo, além da região, esperaria ter o apoio do Brasil. [Na ocasião me pareceu que o ministro] fez esta colocação [...] mais como a expressão de um desejo do que como uma condição. Em momento algum, em nossa conversa privada, [o ministro queniano] usou a palavra "reciprocidade" (a qual viria a utilizar no dia seguinte, após a assinatura do memorando sobre consultas políticas).*

Pouco falei do Ibas no contexto da reforma do Conselho, embora o tema tenha sido tratado em mais de uma ocasião, sempre com manifestações de apoio por parte da Índia e do Brasil à África do Sul, caso esta viesse a se apresentar, o que ela se considerava impedida de fazer, ao menos formalmente, devido ao respeito (mais teórico do que prático) à necessidade de preservar a unidade das posições africanas. Procuro me redimir dessa omissão com um breve comentário, escrito em 11 de março de 2005, no qual descrevi o encontro dos ministros dos três países com o Presidente Thabo Mbeki, seguido de reunião dos três chanceleres:

> *O ministro indiano [Somanahalli Mallaiah Krishna] falou longamente sobre a reforma do Conselho, em geral, de forma positiva, embora cometendo aqui e ali alguns deslizes, ou melhor, imprecisões [algumas delas graves] (por exemplo, tratando a África do Sul como parte do G-4). Retomei mais tarde a conversa, quando estávamos a sós os três chanceleres. Expus minha preocupação em não fazer [da questão] do veto para os novos membros permanentes um obstáculo intransponível. [A ministra sul-africana Nkozazana] Zuma, com a sabedoria habitual, lembrou que*

> *a posição africana fala do veto, mas diz que a reforma é um processo contínuo (*ongoing process*).*

À medida que o ano avançava e nos aproximávamos do período da Assembleia Geral, que marcaria o sexagésimo aniversário da Organização, os encontros foram se intensificando. Alguns merecem registro, mesmo quando não decisivos, por marcarem a tônica das discussões. Um deles ocorreu com a Coreia do Sul, em uma visita bilateral de nível presidencial, à margem de um encontro de características pouco claras sobre a questão da governança global. Os temas dominantes na ampla reunião das duas delegações eram de natureza econômica, mas considerei que a reforma do Conselho, em relação à qual a Coreia tinha uma posição reticente, não podia ficar de fora. À época, escrevi:

> *Na ausência de uma reunião privada, de presidentes e chanceleres, cheguei a hesitar sobre a utilidade de tratar de temas mais sensíveis, como os da península coreana e, sobretudo, a questão do Conselho. Ao final, decidi fazê-lo, abordando a ampliação do Conselho no fim da minha exposição. [...] De forma algo surpreendente, o presidente Roh/Noh disse que daria a palavra ao ministro Ban*[29]*, das Relações Exteriores, mas que reservaria para si a resposta ao tema relativo ao CSNU. Embora conhecendo a posição de princípio da Coreia, derivada, em boa parte, dos traumas com o Japão, mas também de suas próprias pretensões, mencionei que o Brasil tinha a expectativa de receber o mesmo tratamento que o presidente, em declaração recente, havia dado à Alemanha, [que] [...] consistia essencialmente em oferecer o apoio (ou o voto, mais precisamente) a esse*

29 A referência oblíqua e quase casual ao futuro Secretário-Geral da ONU, de quem não anotei sequer o nome completo, não deixa de ser reveladora da sua natureza retraída ou, quem sabe, da minha pouca percepção!

> *país, caso o modelo A (que a Coreia não deseja) fosse de qualquer forma aprovado. O valor disso é, talvez, mais simbólico que prático, sobretudo se o voto for secreto (como será, se se tratar de uma eleição). De qualquer forma, o que Roh teve a dizer foi extremamente positivo. Após alguma digressão conceitual, cujo sentido, segundo pude apenas intuir por meio da deficiente tradução, era o de [...] que a reforma deveria ser uma democratização autêntica do Conselho de Segurança, que não discriminasse o papel de países menores, Roh arrematou confirmando que, caso efetivamente se concretizasse a hipótese contida no modelo A, apoiaria o Brasil. Como não foi pedido segredo em relação a este fato, mencionei-o no* briefing *com jornalistas, que lhe deram bastante destaque.*

Em junho, após uma conversa telefônica pouco inspiradora com a Secretária de Estado Condoleezza Rice, em que esta se demonstrou, sobretudo, preocupada que o tema da reforma do Conselho não atrapalhasse (sic) "outras reformas" (na área de direitos humanos, por exemplo), o tema foi retomado em uma reunião ministerial do G4, em Bruxelas, à margem de uma conferência sobre a reconstrução do Iraque. O mérito maior do encontro, como assinalou na época, meu então Chefe de Gabinete, foi o de reafirmar a posição comum dos integrantes do grupo, em face das "investidas" (assim as qualifiquei então) norte-americanas e chinesas. Conseguimos adotar uma declaração, que recolheu a preocupação do Brasil e da Índia de "não atropelar os africanos". Dias depois, o Ministro indiano, Natwar Singh, me telefonou com o objetivo de iniciar as providências práticas – que certamente já vinham sendo discutidas pelos delegados em Nova Iorque – mas "com a cautela de só circular oficialmente um projeto de resolução após a Cúpula da União Africana", marcada para daí a alguns dias ou semanas. No final do mesmo mês e no início de julho,

os telefonemas se sucederam com maior intensidade. Em 29 de junho, o Ministro alemão, Joschka Fischer me chamou duas vezes. Também conversei com meus colegas do Japão, Katsuya Okada, e da Índia, Natwar Singh. Fischer e Singh pareciam ter dúvidas sobre a verdadeira motivação do Japão, único país, àquela altura, apoiado abertamente por Washington. Okada desejava evitar a votação a todo custo. A conversa com Condoleezza me deixara "com a pulga atrás da orelha" em relação à reforma e às motivações das reticências norte-americanas. É possível até que Washington não fosse contra a reforma em si, mas tinha dúvidas quanto ao formato exato e certamente não a desejava naquele momento. Por outro lado, a preocupação, expressa por meu colega japonês, com a inexistência do número mínimo de votos para aprovar uma resolução na Assembleia Geral era genuína, segundo as informações que nos chegavam de Nova Iorque. Também era razão de hesitação a atitude dos africanos, que provavelmente constituiriam o fiel da balança em uma eventual votação. No dia seguinte aos telefonemas escrevi:

> *Os calendários se complicam e qualquer opinião firme sobre o melhor momento de apresentar a resolução é quase uma adivinhação. Ainda assim, passei boa parte dos dias de ontem e anteontem, tentando confirmar apoio ou acertar posições. Telefonei, por exemplo, para Zuma (África do Sul) e Adenije (Nigéria). Falei com muitos latino-americanos, que se mostraram receptivos, mas em alguns casos (Chávez, Lagos, Tabaré) a intervenção do presidente será essencial. O momento [do ponto de vista da política interna] [...] não é dos melhores, mas [...].*

Poucos dias depois, em seguida a uma Cúpula do G8+5 (a primeira efetivamente nesse formato), em Gleneagles, na Escócia, patrocinei uma reunião dos ministros do G4 na residência do

Embaixador do Brasil em Londres, José Maurício Bustani, ex-Diretor-Geral da Organização sobre armas químicas, e um entusiasta do tema da reforma do CSNU. Infelizmente, minhas notas não deixam claro se esta ocasião (um almoço, creio) já contou com a participação de ministros africanos, mas estou quase certo que sim. Assinalo, ademais, um fato curioso, revelador da importância das personalidades nos processos políticos e diplomáticos. Com o objetivo de manter o elevado perfil do tema, realizou-se, à margem da Cúpula da Escócia, um brevíssimo encontro dos líderes do G4, que estavam acompanhados dos respectivos *sherpas*. Se não me engano, eu era o único Ministro do Exterior, dentre os membros do grupo, presente em Gleneagles, devido aos meus "dois chapéus" (de Chanceler e negociador comercial). Com a ajuda dos meus competentes assessores (além do meu chefe de Gabinete, devo destacar o papel de verdadeiro conselheiro político do meu assessor de imprensa, Ricardo Tavares), eu já havia tomado as providências para garantir o comparecimento dos outros ministros do Exterior do G4, mas meu colega japonês relutava em fazer a penosa viagem de Tóquio à capital britânica para um encontro de algumas horas. Mencionei o fato durante o encontro dos quatro chefes de governo. O Primeiro-Ministro Koizumi prontamente disse que, apesar da hora imprópria, mandaria telefonar para seu Ministro do Exterior, instruindo-o a vir imediatamente, o que de fato ocorreu.

Minhas notas, nesse ponto, apresentam muitas lacunas, o que explica certa descontinuidade do texto. Ao estudioso não será difícil, recorrendo às agendas ou ao noticiário da época, completá-las e dar um sentido coerente à cronologia. Detalhes que me escaparam certamente fazem parte das teses que já mencionei, em especial da Embaixadora Glivânia Oliveira[30], profunda conhecedora

30 OLIVEIRA, Glivânia Maria de. *A busca de maior democratização das instâncias decisórias internacionais*: o G4 e a elusiva convergência com a África no processo de reforma do CSNU. Tese apresentada ao LII Curso de Altos Estudos, Itamaraty, 2007.

dos temas das Nações Unidas. Deduzo, por exemplo, da anotação que se segue – na qual menciono o percurso Nova Iorque-Luanda-Buenos Aires (antes de retomar o destino de Londres) – que, embora não haja referência específica a tal fato nos meus registros, uma reunião do G4, seguida ou precedida de encontro com alguns africanos, terá ocorrido em Nova Iorque, após a série de telefonemas a que aludi e ao encontro/almoço de Londres. Recordo-me, distintamente, de uma reunião na residência do Embaixador da África do Sul. Merece destaque, pelo papel positivo que desempenhou em todo esse processo, o Ministro do Exterior de Gana, Nana Akufo-Addo, cuja elegância chegava ao requinte de incluir um lenço, sempre caprichosamente pendurado ao punho da camisa. Apesar desse aspecto *dandy*, que poderia indicar certo grau de futilidade, o Ministro Nana, que viria a se candidatar, infelizmente sem êxito, à presidência do seu país, articulava muito bem as ideias e detinha uma capacidade de convencimento pouco comum, que era de grande utilidade à causa que defendíamos. Assinalo que os encontros ao redor da sede da ONU eram objeto de grande atenção da mídia, com clara predominância dos jornalistas japoneses. Em um deles, que ocorreu na missão da Índia, em uma das ruas transversais próximas da sede das Nações Unidas, os cinegrafistas não se contentaram em registrar a imagem dos ministros, entrando e saindo do local de reunião, mas chegaram a filmar as placas dos carros! Tudo isso, além das conferências de imprensa, nas quais o Brasil, além do eventual anfitrião, sempre tinha lugar de destaque.

Eu e meus colegas do G4, da mesma forma que a mídia, tínhamos a clara sensação de que estávamos vivendo momentos decisivos. E a África, com seus cinquenta e três votos (o Sudão ainda não havia sido dividido), seria o fiel da balança desse jogo. No dia 23 de julho, três semanas após o registro anterior, fiz a seguinte anotação, que reproduzo praticamente na íntegra, apesar

dos vários assuntos tratados e da pouca clareza da sequência dos eventos:

> *Novamente a bordo de um avião, desta vez rumo a Londres, para novos encontros do G-4 com a União Africana, que deverão ocorrer na segunda-feira. A reunião terá lugar, principalmente por insistência nossa, já que era [...] [obviamente] [...] impossível um acordo entre os representantes em Nova Iorque. Nada garante que teremos êxito desta vez, mas a expectativa é que possamos exaurir a discussão e quem sabe chegar a um entendimento. Por sugestão da ministra Zuma, ligeiramente modificada [por mim], teremos amanhã na Embaixada do Brasil um G-3 (ou Ibas) ampliado, com alguns outros africanos (certamente o nigeriano).[...] Essas serão provavelmente as últimas movimentações em torno da questão, antes do voto, a menos que eventual impasse leve à busca de alguma outra solução. A evolução desta semana apresentou altos e baixos. Num [grande] esforço [...], fui de Nova Iorque para Luanda, onde realizou-se reunião ministerial da CPLP. Pedi que me fosse dada a oportunidade de falar sobre os últimos acontecimentos ligados à reforma. Curiosamente, as questões e dúvidas apresentadas por alguns – e que procurei esclarecer – não correspondiam ao tom firme [e positivo] da declaração aprovada, [que expressava] apoio ao Brasil e [...] [a inclusão de] países africanos [como membros permanentes]. Embora a discussão me tenha deixado razoavelmente satisfeito, notícias posteriores de Nova Iorque trouxeram novas inquietações quanto a Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Será devido à ação dos chineses? Ou haverá também outras motivações? Angola se declara candidata [...] e tem rivalidades com a África do Sul, mas mesmo isso não seria razão para deixar*

*de apoiar a resolução quadro [*framework resolution*, que não citaria nomes de países]. Como reagir? Certamente não com ameaças. Mas não seria possível [tampouco] deixar de assinalar os prejuízos para o relacionamento bilateral.*

As notícias da América do Sul foram mais animadoras. Lula falou com Chávez e Toledo e aparentemente os terá convencido (no caso da Venezuela, a vice-ministra Maria Pilar [...] – me confirmou o apoio). Antonio Parra Gil, do Equador, e o novo chanceler da Bolívia [antes da presidência de Evo Morales] também indicaram apoio à resolução [quadro] e ao Brasil. Minha ida ao Grupo do Rio foi também um gesto com a Argentina, anfitriã do evento. Na mesma semana em que eu já havia estado em Nova Iorque e Luanda e, antes de viajar (hoje) para Londres, minha passagem por cerca de dezesseis horas em Buenos Aires foi um esforço especial, que espero tenha sido apreciado. Na verdade, acabei participando da discussão dos três temas que interessavam, principalmente Haiti e preparação da Cúpula das Américas (que também se realizará na Argentina). Em ambos os temas, como, de resto, no terceiro, referente a uma declaração promovida pela Nicarágua, cujo governo está paralisado pelas ações conjugadas da direita e dos sandinistas, as coincidências com nossos vizinhos portenhos foram praticamente totais, o que reforça minha sensação de como é absurda a rivalidade que continua a marcar nossa relação em temas como Conselho de Segurança [...].

Ainda sobre a reforma do Conselho, tive hoje que mandar um recado forte para a Colômbia, em que pese ao charme da Carolina Barco e ao pragmatismo construtivo de Uribe em relação ao acordo CAN/MERCOSUL. A questão é que o próprio Uribe – sem que eu o houvesse provocado – chegou

> *a dizer-me que a Colômbia apoiaria o Brasil [em eventual votação]. A mesma intenção, ainda que de forma oblíqua e cercada de cautelas, foi-me indicada pela chanceler, quando de minha visita a Bogotá no início de julho. Mas a ação [da missão da Colômbia na ONU] tem sido de sentido exatamente contrário: a Colômbia copatrocinou o projeto da resolução (fadado ao fracasso, mas destinado a criar confusão) do antigo* coffee club*, hoje autodenominado* united for consensus*. [...]. Apesar de tudo, se lograrmos unidade entre o G4 e a União Africana, há esperança [de êxito]. E complemento, em tom otimista: "Do Caribe e da América Central têm vindo algumas boas notícias".*

Ao reler essas notas, a impressão que me fica é a de que eu e os meus assessores ligados ao tema nos comportávamos como verdadeiros malabaristas, jogando simultaneamente com muitos fatores de natureza distinta: por um lado, gestões de natureza política, que iam das tentativas de persuasão à exortação, passando por *démarches* diplomáticas pouco agradáveis e à mobilização do Presidente da República; por outro, atenção a detalhes técnicos do projeto; e, no caso do G4 com os africanos, negociações propriamente ditas.

Minha anotação seguinte foi escrita em Londres. É curioso que nela não apareça nenhuma referência explícita à Lancaster House, embora a principal (e mais ampla) reunião entre o G4 e os africanos tenha ocorrido no palácio (parte do complexo vizinho a Buckingham) onde foram realizadas, duas ou três décadas antes, as negociações sobre a antiga Rodésia (hoje Zimbábue). Como se verá, não foram momentos propriamente tranquilos:

> *25/7/2005. Raras vezes nesta gestão [como ministro] tive dois dias tão intensos, tendo que lidar com duas realidades paralelas, totalmente distintas: o assassinato brutal do*

brasileiro Jean Charles de Menezes e a Reforma do Conselho de Segurança. [...] [Além das gestões e reclamações públicas sobre nosso compatriota] na outra frente de batalha, tivemos na Embaixada do Brasil, no próprio domingo [em que havia estado no Foreign Office] uma reunião entre Índia e Brasil, de um lado, e alguns africanos de outro (Nigéria, África do Sul, Botswana, em nível ministerial; Senegal e Gana representados pelos representantes permanentes). Antes, eu havia recebido a visita do ministro japonês, que demonstrou as habituais hesitações e [parecia inclinar-se] [...] por uma espécie de opção "B plus" (ou "A minus"), que o presidente da AGNU pretenderia propor. Procurei persuadi-lo da falta de oportunidade, inclusive [do ponto de vista da] tática, de [...] um tal sinal de fraqueza [...]. A reunião/jantar da noite foi mais produtiva e dela emergiu uma ideia, da qual, após uma longa batalha, conseguimos convencer Japão e Alemanha e que poderá ser (cruzemos os dedos) a base de uma resolução conjunta dos africanos (em sua grande maioria) e do G-4. Em resumo, rejeitamos o veto, mas aceitamos um assento extra flutuante para África, Ásia e América Latina[31]*. Depois de muito jogo de cena, o [ministro nigeriano] Adenije (com o apoio explícito de outros africanos, sobretudo Senegal – meu amigo Gadio – e África do Sul – Zuma) disse que a proposta nos aproximava consideravelmente de um acordo e concordou – invocando a opinião da "overwhelming majority" dos africanos – que "o veto é uma questão que não se coloca neste momento".*

31 A questão de um assento adicional não permanente envolvia complicações, do ponto de vista do número total de membros, mas era a maneira de continuar garantindo um lugar para a Europa Oriental, "reduto eleitoral" dos alemães.

Fiz o seguinte resumo do encontro:

> *Mantivemos nossos esforços de encontrar uma posição comum com a África; evitamos os radicalismos dos embaixadores alemão e japonês. Reconheceu-se a natureza construtiva de nossa atitude. Resta saber como Adenije (ou Obasanjo) manejará a situação na África. Falei com Kofi Annan, que revelou certo otimismo. Enfim um resultado positivo e quase conclusivo. Os próximos dias serão decisivos!*

Segue-se a única referência específica ao encontro de Lancaster House (sem mencioná-lo de maneira específica). É um registro de natureza, sobretudo anedótica, mas que não deixa de ter relevância para entender a dinâmica desse tipo de negociação:

> *Já notei várias vezes que acabo tendo poucas oportunidades de descrever detalhes pitorescos ou saborosos que ocorrem à margem das negociações. Como é madrugada e ainda não começaram a servir o café da manhã (tomei naturalmente o meu espresso), talvez [tenha tempo de] referir-me a um deles. Uma situação [...] frequente [...] nessas discussões prolongadas é a disputa entre os técnicos e os políticos. Senti isso [...] nas negociações comerciais, mas a questão do CSNU mostrou que as mesmas condicionantes estão presentes nas discussões políticas. Mais de uma vez, [percebi] [...] uma velada censura (expressa de maneira muito cautelosa, devo dizer) dos meus colegas de Nova Iorque em relação a certas atitudes [conciliatórias com os africanos, sobretudo] que tomei ou pretendia tomar. Em geral, [as preocupações dos colegas] eram decorrentes de certa noção dos tempos necessários para a aprovação de uma eventual resolução, combinada com uma visão muito crítica dos outros parceiros fora do G-4, especialmente os africanos.*

> *[...] Embora ninguém pudesse discordar da necessidade do apoio africano, fomos nós, os ministros (sobretudo o meu colega da Índia e eu próprio), os que mais insistimos em que era preciso ter paciência. O símbolo maior da atitude oposta – o ativista da "blitzkrieg" a todo custo – era o embaixador alemão na ONU, Gunther Pleuger, que eu conhecera anos atrás, quando era PR em NY e ele diretor-geral de Política do* Ausslandisher Amt. *Pleuger, que parecia haver assumido a liderança do G-4 em Nova York, exercia enorme fascínio sobre os nossos [jovens] delegados. Suas opiniões eram quase sacrossantas e, em geral, nos debates internos [que mantínhamos na delegação], apresentadas sutilmente em contraposição às minhas. Foi assim, com certa satisfação que observei ontem (observamos todos) como Pleuger levou seu próprio ministro a perder a paciência e, a, praticamente aos gritos [que me fizeram recordar a caricatura chapliniana de outros líderes], dizer que o que Pleuger queria era impossível, dada a resistência dos africanos [e que era inútil insistir em uma linha maximalista]. Por sorte, Joschka Fischer [após algumas tentativas de nos "passar a bola", a pretexto de que tínhamos melhor relação com os africanos] havia assumido [...] [como] anfitrião do G-4 o papel de interlocutor com o Grupo Africano. Tivéssemos sido eu ou o indiano o go between, do nosso lado, teríamos enfrentado mais resistências no G-4 a [propostas] conciliadoras [...]. A* panzer division *teve que ceder à diplomacia, graças, em boa parte, ao sentido político de Fischer.*

Neste ponto terminam as minhas anotações de Londres. Apesar das divergências dentro do grupo africano, ficou entendido que nossa proposta intermediária (novos membros permanentes sem veto e "assento flutuante" para as três regiões de países em desenvolvimento) – o "pré-acordo de Lancaster House" – seria

levada à Cúpula da União Africana, que, como se deduzirá das notas seguintes, especialmente a relativa ao meu encontro com o Ministro da Nigéria, viria a rejeitá-la. Aqui cabe uma pequena interrupção da narrativa para esclarecer melhor a posição africana. Já há algum tempo, os líderes africanos haviam decidido que a África deveria manter-se unida em relação à reforma do Conselho de Segurança (certamente uma ilusão, dada a diversidade de interesses, mas uma ilusão de apelo poderoso). Tal fato se refletira, entre outras situações, na "inibição" (se é que a posso chamar assim) da África do Sul em declarar-se candidata, mesmo quando aceitava de bom grado os apoios "espontâneos" de Brasil e Índia nas reuniões do Ibas. Em algum momento, os chefes de Estado africanos estabeleceram, no chamado "Consenso de Ezulwini"[32], entre outras condições, que os novos assentos permanentes deveriam carregar consigo o direito de veto. Em parte, essa reivindicação pouco realista correspondia a um autêntico sentimento contra qualquer forma de discriminação, o que era amplamente explicável, tratando-se de países que haviam sido – e em muitos sentidos continuavam a ser – objeto de toda sorte de injustiças e preconceitos. Tal sentimento, em si mesmo legítimo, era explorado, de maneira hábil, por países – principalmente do norte do continente – que pressentiam que não seriam incluídos na reduzida lista dos novos membros permanentes. Esses países eram, qualquer que fosse a retórica, contrários à reforma, tal como estava colocada. Diálogos que mantive nas capitais da Argélia (independentemente dos arroubos e das "juras de amor" de Bouteflika) e da Líbia, além da conhecida posição do Egito, confirmavam essa suposição.

32 Nos termos do "Consenso de Ezulwini", de março de 2005, a representação africana no CSNU deveria dar-se por meio de ao menos dois assentos permanentes no CSNU entre os seis novos a serem criados, com todas as prerrogativas dos atuais membros permanentes, inclusive o poder de veto, enquanto este existir, além de dois assentos não permanentes entre os cinco novos a serem criados. Em julho de 2005, essa posição comum foi formalizada à Assembleia Geral por meio do projeto de resolução A/59/L.67.

Para tornar a situação ainda mais difícil, a China deixara de lado qualquer tipo de inibição e passou a pressionar de maneira aberta países aos quais concedera ou prometera favores. Somente essas pressões explicariam a hesitação de países que, historicamente, de maneira corajosa e pioneira, haviam apoiado o pleito brasileiro. Assim, quando chegamos à Assembleia Geral, em setembro, o jogo, nessa fase ao menos, já estava perdido.

Minha anotação seguinte é uma referência a visitas de líderes africanos a Brasília. Camarões, Quênia e Benin em nível ministerial e Gâmbia e São Tomé e Príncipe com os primeiros mandatários:

> *Toda essa romaria, que, em parte, resulta do que plantamos até aqui, vai reforçando nossos laços com a África e, incidentalmente – neste mês de agosto, de relativa calmaria no plano multilateral – não deixa de ajudar na questão do Conselho. Embora não possa ter ilusão sobre a decisão que cada um tomará ao final, não tenho perdido a oportunidade de ser o mais didático possível, em particular no que toca à maneira como a demanda por veto está sendo manipulada pelos opositores da reforma.*

O Presidente Olusegun Obasanjo, da Nigéria, foi o convidado de honra da nossa data nacional, um fato cujo simbolismo não terá escapado ao mais desatento observador. Como comento, em uma nota de 11 de setembro,

> *[...] do meu ponto de vista, a conversa mais importante foi a que mantive com Olu Adeniji, o ministro das Relações Exteriores, por quase duas horas, [toda ela] concentrada na questão do Conselho de Segurança. Deu-me detalhes da reunião de Adis [Abeba], do comportamento de vários países, das expectativas frustradas, das promessas e traições. De minha parte, contei-lhe dos vários contatos que mantive com líderes africanos, especialmente no último*

> *mês. Com algum jeito, procurei transmitir-lhe as queixas sobre a atitude "altaneira" da Nigéria, frequentemente usada como justificativa ou pretexto para explicar [posições desfavoráveis em relação à proposta que emergiu dos encontros de Londres e que a Nigéria ficara encarregada de negociar]. Com cuidado, para não parecer professoral [...], sublinhei que era importante, neste momento, atuar para desmascarar a postura "maximalista" dos países que na verdade eram refratários à reforma. Concordamos que isso exigiria manobras táticas delicadas, especialmente para não permitir que o ônus decorrente de eventual quebra de unidade da UA (na verdade já existe, mas não está exposta) recaia sobre os reformistas [autênticos]. Foi uma conversa densa, que espero tenha ficado bem registrada pelo Antônio [Patriota] e a Gisela [Padovan]. De sua parte, Adeniji sugeriu que eu sensibilizasse alguns países do Caribe. Ficou claro que, mesmo para o C-10 (o Comitê de chefes de Estado que resultou da reunião de Adis e que procuraria conciliar posições), a proposta do veto é irrealista. [...].*

Se o C-10 reacendia alguma esperança para o futuro – a qual até hoje não se concretizou – era de todo modo evidente que sua criação era de pouca valia para uma eventual votação na Assembleia Geral daquele "ano mágico", em que as Nações Unidas celebravam o seu sexagésimo aniversário e iriam considerar, entre outros temas, as propostas do Secretário-Geral resultantes dos trabalhos do *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*[33].

A última nota que escrevi antes da Assembleia, reflete o clima que estávamos vivendo em relação:

> *Como é usual, vou cumprindo todo o ritual necessário a fazer evoluir a reforma do Conselho, mas o sentimento geral é que*

33 Cf. nota 21.

> *a oposição combinada da China e dos Estados Unidos, mais a obstrução calculada de alguns países médios, tem tornado as perspectivas de êxito bastante remotas. Sem irrealismo, mas sem derrotismo, vamos seguindo com nossos esforços com a convicção de que a reforma quando vier – e terá que vir –, mesmo que não seja idêntica à que estamos propondo, será melhor do que teria sido, caso não houvesse o impulso do G-4.*

E complementei: "Meus colegas de Nova York parecem oscilar entre a defesa rígida da proposta original do G4 e uma atitude de grande desânimo".

Essa narrativa poderia prosseguir com algum detalhe, pelo menos no que toca ao período em que estive à frente do Itamaraty e que ainda se estenderia por mais cinco anos. As discussões sobre a reforma do Conselho continuaram, mas voltaram a ser, essencialmente, assunto para os representantes junto à ONU. De certa forma, enquanto "negociação", perderam seu *status* ministerial. Isso não quer dizer que o tema não tenha sido constantemente levantado por mim e mesmo pelo Presidente Lula (e frequentemente também por nossos interlocutores), até porque, no meu caso, eu estava, como continuo a estar, certo de sua inevitabilidade. Quando e como exatamente é outra questão.

Passado o temor em relação ao obstáculo que a reforma do Conselho pudesse significar em relação a outros temas, a própria posição dos Estados Unidos evoluiu, embora sem que esse país tenha em momento algum empenhado capital político em sua concretização. A conversa que mantive com Condoleezza Rice na véspera de Camp David foi em tom bem diferente daquela narrada mais acima. Os próprios presidentes trataram do tema na ampla reunião que tivemos na "casa de campo oficial" do Presidente norte-americano, na qual, entre outros aspectos, ficou claro o

pouco apreço de Bush pela Organização, de resto, já demonstrado na prática. Ainda assim, a conceituada (e, em geral, conservadora) revista *Foreign Affairs* chegou a observar que havia sinais de evolução na posição norte-americana. Mas era uma evolução lenta e gradual, que não chegava a impactar no tratamento do tema na ONU, embora, em certo momento, em um gesto de valor mais simbólico do que prático, as "discussões" sobre o tema tenham sido elevadas ao nível de "negociações".

Entre os cinco permanentes, França e Reino Unido seguiram dando apoio ao Brasil, expresso, inclusive, pelos respectivos chefes de governo, em visitas ao nosso país (Chirac e, depois, Sarkozy, no caso da França; Gordon Brown, no do Reino Unido). Quanto à Rússia e à China, as posições evoluíram pouco, mesmo com a criação dos Brics, cuja primeira reunião ministerial ocorreu em Ecaterimburgo em maio de 2008. A Rússia, algo mais positiva, seguiu dizendo que apoiaria o Brasil, "quando a reforma ocorrer", sem, naturalmente, nenhuma ação concreta para que tal condição se realizasse. Quanto à China, as formulações eram ainda mais ambíguas, bem ilustradas no comentário, constante em relatório sobre o meu encontro com meu homólogo chinês, à margem da ministerial dos Brics:

> *No que tange à reforma da ONU, [o ministro chinês] concordou que é necessário reforçar a autoridade da organização e afirmou que a China considera a posição do Brasil com seriedade, conforme ficou evidenciado pelo tratamento do tema durante o primeiro encontro estratégico dos dois países. Manifestou esperança no aumento da representatividade dos países em desenvolvimento no Conselho de Segurança e afirmou que a Declaração*

Conjunta produzida durante a Reunião dos Brics deveria refletir a concordância de Brasil e China neste ponto[34].

Mais para o final da minha gestão – não por desígnio nosso – as atenções foram se voltando para outros foros, como o Brics e o G20. Lula e Sarkozy ensaiaram algum movimento sobre a "governança global", que incluía a institucionalização de algum tipo de G8+, sem deixar de contemplar o Conselho. Embora o tema não tenha desaparecido da agenda, ele deixou de ocupar um lugar central. Em uma nota de 10 de setembro de 2010, pouco antes da última Assembleia Geral de que participei, constato, a propósito da visita de dois ministros africanos, que "não tenho levantado o tema da Reforma do Conselho de Segurança – diferentemente do que ocorria há quatro ou cinco anos".

O final dessa narrativa seria muito melancólico, não fosse esse um assunto que, mesmo que se queira (e, no caso do Brasil, não há motivo para querer), não pode ser "colocado de lado". Para muitos, os episódios relatados aqui e muitos outros que não mencionei, por desconhecimento ou por considerá-los de menor relevância, constituem uma história "cheia de som e de fúria", sem sentido e sem conclusão previsível. Para outros, como Kofi Annan e Gro Brundtland (e certamente para mim) é uma narrativa inacabada, mas que terá que chegar a termo, se desejarmos ter um mundo mais seguro e mais justo. Annan e Brundtland, no artigo citado, sugerem, para superar o impasse, uma espécie de "solução intermediária", que consistiria em membros com mandatos longos,

34 A referência a essa questão aparece no terceiro parágrafo do Comunicado Conjunto: "3. *The Ministers reiterated that today's world order should be based on the rule of international law and the strengthening of multilateralism with the United Nations playing the central role. They reaffirmed the need for a comprehensive reform of the UN with a view to make it more efficient so that it can deal with the current global challenges more effectively. The Ministers of Russia and China reiterated that their countries attach importance to the status of India and Brazil in international affairs, and understand and support India's and Brazil's aspirations to play a greater role in the United Nations*".

renováveis (sempre por eleição) indefinidamente. Também fazem sugestões sobre o veto. Mas mesmo a proposta de conciliação, tal como está formulada, exige reforma da Carta, sujeita à ratificação de dois terços, inclusive os cinco permanentes. Na hipótese, pouco provável de vir a merecer apoio amplo, tomaria tempo para ser implementada. Enquanto isso, o mundo continuará sujeito às decisões de um Conselho que já não é representativo da realidade dos nossos dias. A tentação de buscar soluções informais (como o G20 no caso da economia) tenderá a crescer. A ideia de empoderar os ministros das relações exteriores dos países do G20 para tratarem de temas relativos à paz e à segurança não deixa de ter algum mérito. Mas isso não resolveria todos os problemas, já que o poder de decisão deve permanecer com o Conselho de Segurança. Talvez uma ameaça mais grave paire no horizonte: a do recurso crescente a ações unilaterais, inclusive à medida que doutrinas como a da responsabilidade de proteger (R2P) deixem de considerar a necessidade de que qualquer ação (especialmente quando implique o uso da força) se baseie em uma decisão autenticamente multilateral. Mais de uma vez, tenho dito que a maior ameaça à paz, a força mais desagregadora da ordem internacional, é o unilateralismo, responsável em grande medida pela dolorosa fragmentação de certos Estados e pela erupção e/ou crescimento de movimentos fundamentalistas e organizações terroristas.

Hoje, vivemos um paradoxo: os países que mais defendem a primazia do Conselho, como instância multilateral necessária, são os países dele excluídos, como Brasil, Índia e África do Sul, além, é claro, de um sem número de países em desenvolvimento. Nações mais poderosas, que detêm o poder de veto, demonstram menor apego, na teoria ou na prática, à normatividade da Carta, que, de resto, as privilegia.

Qualquer tentativa de prever o que ocorrerá nos próximos anos ou décadas é um exercício fútil, tantas são as variáveis em jogo. Mas algo é certo: à medida que o mundo se vai tornando mais instável e que as tensões da guerra fria ressurgem com vigor, embora despidas de sua roupagem de embate ideológico (o que as torna ainda mais rudimentares e potencialmente mais violentas), faz-se mais necessário um ordenamento político-jurídico que iniba o uso da força e contribua para resolver os conflitos. Por mais difícil que seja, esse é um objetivo que não pode ser abandonado. Um dos riscos de uma guerra fria não declarada, quer com configuração bipolar quer com outro formato mais complexo, é o de que disputas individuais localizadas se agravem e voltem a ganhar contornos relevantes para a confrontação global. Isso não só tornaria ainda mais difícil sua solução como também lançaria sobre as Nações Unidas o manto nada sagrado da irrelevância. Aliado ao egoísmo intrínseco das nações, que leva à redução dos meios de enfrentar crises como a do ebola – a não ser quando atingem os centros do mundo desenvolvido –, o fracasso em reformar a ONU de forma que represente com um mínimo de adequação a realidade contemporânea pode nos levar de volta a uma era de caraterísticas hobbesianas, em que os meios mais modernos da tecnologia sejam postos não a serviço da humanidade, mas de ambições, reveladas ou ocultas, de dominação. Lutar pelo fortalecimento da ONU – o que necessariamente passa pela reforma do seu órgão mais poderoso – pode parecer uma tarefa inglória (como de fato muitas vezes é), mas isso não a torna nem menos importante nem menos urgente.

Emb. Gelson Fonseca Jr., Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas entre 1999-2003, em encontro com o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan em 1999. (Acervo Nações Unidas)

O Brasil e o Multilateralismo pós-1945[1]

Gelson Fonseca Jr.[2]

A partir de ativa participação brasileira na Conferência de São Francisco, um dos traços definidores de nossa atitude internacional tem sido a defesa e promoção do multilateralismo.[3] Desenvolvemos, como característica essencial da nossa política externa, verdadeira *vocação multilateral*. Neste ensaio, procura-se, de modo esquemático, estudá-la, referindo a história de *algumas* de nossas posições e atitudes na Organização das Nações Unidas.[4]

---

1 Agradeço à Embaixadora Maria Luiza Viotti as observações e comentários sobre o período em que chefiou a Missão Permanente em Nova York e à Ministra Maria Luisa Escorel, ao Ministro Benoni Belli e ao Conselheiro Eduardo Uziel a cuidadosa revisão do texto. Anoto ainda que o texto, resumo de capítulos de minha tese de doutorada apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 2014, foi escrito a título pessoal e não pretende refletir posições oficiais do Governo brasileiro.

2 Embaixador, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (1999-2003).

3 Os primeiros sinais da "vocação multilateral" são delineados ainda durante as conferências interamericanas, que começam no fim do século XIX e ganham contornos definidos com as posições defendidas por Rui Barbosa na Haia. Para o período mais recente, ver, por exemplo, Shiguenoli Miyamoto, "O Brasil e as negociações multilaterais", Revista Brasileira de Política Internacional, ano 43, n. 1, p. 119-137, 2000.

4 A vocação multilateral se manifestará fortemente na política regional, pois fomos protagonistas do lançamento de instituições, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Tratado da Bacia do Prata, o Tratado de Cooperação Amazônica, a Unasul, a Celac, e outras.

A *vocação* começa pela presença institucional, primeiro sinal da vontade de participar nos trabalhos da Organização. Assim, ao lado do Japão, o Brasil é o país que mais vezes foi eleito como membro não permanente para o Conselho de Segurança (dez vezes); elegemos, desde 1947, seis juízes para a Corte Internacional de Justiça; fomos membros originais da Comissão de Desarmamento de Genebra e da Comissão de Direitos Humanos (que só abandonamos no tempo dos governos militares). No campo das agências especializadas, um brasileiro, Marcolino Candau, teve papel relevante na criação da Organização Mundial de Saúde e a dirigiu por vinte anos; Rubens Ricupero esteve, entre 1995 e 2004, à frente da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e foi um dos responsáveis por modernizar as orientações dessa agência; em 2012, José Graziano foi eleito diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e, em 2015, reeleito; Paulo Carneiro dirigiu o Conselho da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) durante os primeiros anos da agência. Talvez sejamos, entre os países em desenvolvimento (salvo a China), o que tem o maior número de diplomatas nas representações junto às Nações Unidas em Genebra, Nova York, Roma, Viena e Nairóbi. Mais de cem diplomatas nelas trabalham.[5]

Quais as razões da *vocação*? A vocação multilateral não é arbitrária e responde a traços fundamentais da identidade brasileira, que, no ambiente internacional, foi modelada pela necessidade histórica de permanente exercício da diplomacia, decorrência esperada para quem tem dez vizinhos e com eles pretende viver em paz.[6] Assim, o Brasil não privilegiou, como instrumentos

5 O Brasil ainda tem poucos funcionários nos secretariados, embora alguns de alta qualidade e um deles, Sergio Vieira de Mello, tenha sido verdadeiro modelo do ideal do funcionário internacional.

6 Para uma análise da identidade brasileira, ver Celso Lafer, A identidade Nacional do Brasil e a Política Externa Brasileira. São Paulo: Perspectiva, 2009. No capítulo IV, Lafer analisa, com base na noção

primários para projeção internacional, nem o poder militar (*hard power*), nem plataformas ideológicas, nem a hegemonia econômica. Não fomos historicamente intervencionistas e, para organizar a ordem internacional, preferimos o direito ao poder. Com essas características de comportamento, para o Brasil, país sem "excedentes de poder", como lembrava o Chanceler Saraiva Guerreiro, as instituições multilaterais constituem o espaço privilegiado para participar – e tentar influir – nas decisões de alcance global sobre a ordem internacional.[7] Em outras palavras, o que define, em sua essência, o nosso *estar no mundo* tem sido a diplomacia. Ora, nos foros multilaterais discute-se amplíssima agenda de temas de interesse global e, desde Rio Branco, a aspiração de ter uma presença universal marca a diplomacia brasileira. Os foros multilaterais se estabelecem com a regra da igualdade dos Estados e decidem por meio de negociações em que o argumento diplomático constitui o modo privilegiado de trabalho. Combinam-se, assim, a *vontade* de participar e o *saber* como participar para explicar a vocação multilateral.

Outra referência introdutória diz respeito à *complexidade da presença multilateral* do Brasil. De fato, o continente americano, ao lado do europeu, tem longa história de encontros multilaterais.[8] Assim, a diplomacia brasileira lida tradicionalmente com três esferas simultâneas de atuação, a pan-americana (ou, na denominação

de potência média, traços da diplomacia multilateral do Brasil, e suas ideias são uma das fontes de referência para este ensaio; cf. p. 76 e segs.

7 A frase de Guerreiro foi reinterpretada por José Humberto Brito Cruz, "A questão do poder nacional e o debate sobre política externa", Política Externa, v. 23, n. 2, jul./ago. 2014. Aliás, uma das áreas em que ganhamos poder foi justamente a multilateral, o que se reflete em "poder" nas negociações sobre comércio, clima etc.

8 As tentativas de conferências multilaterais nas Américas começam no princípio do século XIX. Há quatro ensaios, de sucesso limitado, e deles o Brasil não participa. Começará a fazê-lo com a conferência que reúne, sob inspiração dos EUA, os estados americanos em Washington em 1889. Ver J. Lloyd Mechan, The United States and Inter-American Security. Austin: University of Texas Press, 1967, especialmente o capítulo "The Old Pan Americanism: 1826-1898", p. 29-47.

posterior, interamericana), a latino-americana e a global. Uma das questões que sempre enfrentamos foi a de conciliar as três esferas para que se reforçassem mutuamente. Para ficarmos em um exemplo, as posições brasileiras na Conferência de São Francisco foram apresentadas individualmente, mas também como "latino-americanas", tais quais elaboradas pela Conferência Interamericana de Chaputelpec em 1945.[9]

No plano global, a identidade multilateral do Brasil ganha complexidade. Ainda nos anos 1970, indicava Wayne Selcher que "Brazil's participation in the international system resists categorization with common labels such as Latin American, Third World, nonaligned, East – West, or North – South, because Brazil is large and complex enough to pursue varied courses of action on different issues".[10] Se isso é verdade para o tempo da Guerra Fria, quando prevalecia um sistema internacional mais simples, hoje, com a ampliação e diversificação da agenda internacional, os lugares a partir dos quais a diplomacia brasileira pode falar se diversificaram significativamente. Em decorrência disso, a atitude multilateral combinará ingredientes da identidade latino-americana, da fidelidade a valores ocidentais, da condição de país emergente, de país rico em diversidade biológica, de país pacífico etc. Ou seja, o multilateralismo abre espaços diversos para a diplomacia brasileira, estimulando que desempenhemos tantos papéis quantos sugerem as muitas facetas da nossa identidade.[11]

9 Ver Eugenio Vargas Garcia, O sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

10 Wayne Selcher, Brazil's Multilateral Relations. Boulder: Westview Press, 1978, p. 9. Para o exame da história do Brasil na ONU ver Octavio Amorim Neto, De Dutra a Lula, da Elsevier-Campus, 2012; L. F. Seixas Corrêa, O Brasil na ONU. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. Este estudo deve muito ao trabalho de Seixas Corrêa, que tece, com precisão e competência, o fio condutor conceitual da participação brasileira na ONU.

11 O texto clássico sobre a variedade dos modos de inserção do Brasil – e, a meu ver, ainda não superado – é o de Maria Regina Soares de Lima, The Political Economy of Brazilian Foreign Policy, PhD Dissertation, Vanderbilt University, 1986.

A visão positiva das instituições multilaterais está também ligada ao fato de que nunca tivemos problemas bilaterais que entrassem diretamente na agenda ou do Conselho de Segurança ou mesmo da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), salvo o caso do contencioso com a Argentina sobre rios sucessivos na década de 1970. Estivemos fora da agenda de segurança e as instituições multilaterais não embutiam – ao menos diretamente – ameaças a interesses vitais do país. Assim, não tivemos necessidade de adotar posições defensivas *específicas* nos foros das Nações Unidas; tivemos, sim, de adotar posições defensivas em negociações globais que poderiam afetar, em tese, políticas nacionais, como determinadas visões em questões ambientais, desarmamento ou comércio, embora não determinassem constrangimentos diretos.[12] A ausência de atritos com os vizinhos e o fato de que somos um país "geopoliticamente satisfeito" garantem tranquilidade para agir em questões globais e ampliam liberdade de proposição nos foros multilaterais.

O campo multilateral é um campo de oportunidade e permite levar adiante interesses de variada ordem, como a promoção do prestígio internacional, a busca de vantagens para países em desenvolvimento (como nas primeiras conferências da UNCTAD), a defesa do direito como ordenador das relações internacionais e instrumento para limitar o uso do poder nas relações internacionais, a promoção de soluções pacíficas, a crítica às atitudes que procuravam consagrar desequilíbrios no sistema internacional (como o Tratado de Não Proliferação), ou à reciprocidade absoluta quando os países se encontravam em situações diferentes na escala de desenvolvimento, a defesa da responsabilidade diferenciada nas negociações ambientais etc. Em

12 A retirada do Embaixador brasileiro da OEA, em 2011, em função de medidas tomadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a construção da hidrelétrica de Belo Monte, qualifica o argumento.

suma, a *vocação multilateral* se exprime na possibilidade de atuar combinando a projeção do interesses nacionais com a melhor legitimidade multilateral. O interesse nacional se reforça ao entrar em sintonia com uma concepção da ordem internacional em que o multilateralismo seria referência fundamental de legitimidade. Ou seja, prestigiar o multilateralismo é uma maneira direta de ampliar o espaço diplomático brasileiro.

Etapas da revolução das posições brasileiras na ONU

É possível distinguir, de modo esquemático, quatro fases na evolução das posições multilaterais do Brasil: o alinhamento ocidental (1947-1960); a política externa independente e o ensaio universalista (1960-1964); a volta do alinhamento nos governos militares, qualificado com a vontade de potência (1964-1985); e, finalmente, a política externa da democracia (de 1985 até hoje).[13] Na ONU, alguns temas, como a necessidade de reformar a instituição e reforçar a autoridade da Assembleia Geral, a defesa de soluções pacíficas, da não intervenção, são permanentes, embora com matizes diferentes ao longo do tempo. A vontade de participar e influenciar é outra característica da atitude brasileira, culminando com a aspiração a um assento permanente no Conselho de Segurança. O que diferenciará as fases são as inclinações gerais da política externa brasileira e suas condicionantes internas e externas. As macroestruturas que definem a ordem internacional (bipolar, unipolar, balança de poder) criam limites e possibilidades para atuar no âmbito das instituições multilaterais. Por exemplo, no quadro da Guerra Fria, até os anos 1960, o alinhamento com os EUA é aceito como fundamental, não só pelo que significava

13 Para uma periodização da política externa mais próxima a que adoto, ver Ricupero, "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular", in Guilhon de Albuquerque, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996, p. 38 e segs. Para uma perspectiva diferente, ver Amado Cervo, *Inserção Internacional*: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

estratégica e diplomaticamente, mas também pela expectativa de que contribuiria para o desenvolvimento econômico do país. A emergência do Terceiro Mundo amplia a margem de manobra da diplomacia brasileira e leva a mudanças na atitude multilateral do Brasil. A natureza do regime também explica mudanças e a democratização é um dado sem o qual não se entenderia a diplomacia multilateral a partir de 1985. Haveria, ainda, que considerar outros fatores, como o peso do Itamaraty na formulação da política externa e até pessoais (como no exemplo as inclinações de Jânio). Mais recentemente, nos anos 1990, com a democratização, haverá uma maior influência da sociedade civil em algumas das questões discutidas nas Nações Unidas, especialmente meio ambiente e direitos humanos.[14]

A aliança ocidental e seus reflexos na atitude multilateral (1946-1960)

A primeira etapa da participação do Brasil na ONU coincide com os anos da Guerra Fria. No mundo dividido em dois blocos, a identidade brasileira era definida como "ocidental e cristã" e, portanto, a regra de comportamento nas questões internacionais era o alinhamento com os Estados Unidos. Nos anos seguintes à II Guerra, durante o Governo Dutra, a perspectiva brasileira, enunciada pelo Chanceler João Neves da Fontoura, era a de que "a guerra entre o Leste e o Oeste era inevitável[,] de modo que o Brasil deveria integrar uma frente ocidental unida".[15] A ONU nasce com 51 países que praticamente não tinham opções ao jogo bipolar, as quais só surgem com o avanço da descolonização quando se alteram os números e a lógica do jogo multilateral. A maioria ocidental,

14 Para uma reflexão abrangente sobre o tema, ver Dawisson Belém Lopes, *Política Externa e Democracia no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

15 Apud Gerson Moura, *Sucessos e Ilusões*: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991. p. 62.

relativamente garantida pelo apoio dos latino-americanos aos EUA, dissolveu-se com a emergência do Terceiro Mundo, delineada na conferência de Bandung em 1955 e com a criação do Movimento Não Alinhado. No âmbito da ONU, a expressão mais clara da nova realidade se deu, já na década de 1960, com o Grupo dos 77 e com a UNCTAD.

Isso se reflete no alinhamento quase perfeito com os EUA nas reuniões do Conselho de Segurança nos mandatos que tivemos nos biênios 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955. No primeiro biênio, coincidimos em 90% dos votos com os EUA, como na votação a favor da retirada das tropas soviéticas do Irã, mas fomos contrários à retirada das forças britânicas da Grécia, abandonando, neste caso, a defesa da não ingerência pela orientação política do alinhamento ocidental.[16] No mandato seguinte, a coincidência com os EUA chega aos 100% e parte significativa das resoluções aprovadas (poucas, porque a Guerra Fria já determinava a paralisação do Conselho) tinha que ver com questões ligadas a incidentes no Oriente Médio, decorrentes de incidentes entre Síria, Egito e Israel. A presença brasileira no Conselho em 1954-55 é significativa por dois gestos. O primeiro foi algum protagonismo na resistência a que o Conselho lidasse com o pedido da Guatemala para que se examinassem as incursões dos vizinhos em seu território, sob o pretexto de que a Organização dos Estados Americanos (OEA) tinha prevalência no tratamento da questão, já que envolvia exclusivamente países americanos. A demanda não foi atendida, justamente por causa da queda de Arbenz, "ajudada" pela CIA. De outro lado, em um primeiro sinal de autonomia, o Brasil e a Nova Zelândia patrocinaram uma resolução que permitirá o desbloqueio da questão da admissão de novos membros, impedida de avançar por desavenças entre as superpotências. A resolução leva à admissão

16 Ver Gustavo Ziemath, *A participação do Brasil no Conselho de Segurança* – 1945-2011. Dissertação de Mestrado, apresentada no Instituto de Relações Internacionais, da UnB, 2013.

de eventuais aliados do Ocidente e bloqueia alguns controvertidos, como o Japão, Vietnam, as duas Coreias e Mongólia.

O alinhamento é a referência fundamental, mas não esgota a compreensão da atitude do Brasil na ONU. Na realidade, os movimentos de busca de *singularidade* diplomática, para usar uma expressão do Embaixador Seixas Corrêa, já são perceptíveis no Governo Dutra. Vale referi-los porque correspondem aos primeiros passos na formação de uma atitude própria e autônoma no mundo multilateral.

O debate sobre as vantagens do alinhamento tem uma longa história, já que suas origens se situam em fins do século XIX, quando se inicia a tentativa norte-americana de organizar, a seu feitio, um sistema multilateral continental. No caso da ONU, para os que tinham uma visão mais universal da política externa brasileira, a própria lógica diplomática aconselhava que se qualificasse o alinhamento. No âmbito do próprio Itamaraty, aparecem argumentos que procuram mostrar que o alinhamento, puro e simples, diminuía a margem de manobra da diplomacia. Gerson Moura registra a posição de Osvaldo Aranha, aberta a uma perspectiva mais universalista, nascida talvez do contato dos diplomatas brasileiros com as complexidades da vida multilateral oferecidas pela ONU, em contraste com a de "seguir os Estados Unidos a qualquer preço", cujo expoente era o Chanceler Raul Fernandes. Ziemath mostra que, especialmente nas comunicações da Missão em Nova York, era clara a consciência do custo que significava o alinhamento, inclusive porque obrigava, em algumas instâncias, que se abandonassem as posições de princípio que eram a marca do discurso brasileiro e, se a expectativa era a de que duplicássemos o voto americano, não nos restaria qualquer margem de manobra em assuntos de nosso interesse.[17]

17 Ziemath, op. cit., p. 55 e segs.

Ainda dentro da lógica diplomática, a defesa da ONU como instituição faz com que as posições brasileiras tenham, como referência básica, a noção de igualdade jurídica. Assim, desde o Governo Dutra, fazíamos constantemente a crítica do uso do veto, exatamente porque distorcia o sentido da igualdade entre Estados, fundamental para a construção de legitimidade nos foros multilaterais. Nos primeiros anos, o alvo do discurso antiveto era também antissoviético (a URSS era responsável pela maioria dos vetos). Porém, a crítica ao veto, combinada com a apologia da Assembleia Geral, descrita no discurso brasileiro "como representante da Humanidade e plenamente capaz de exercer poderes semelhantes aos do Conselho em matéria de segurança e paz"[18], introduz, por via indireta, a atitude reformista que adotaremos, reformismo que é, em boa medida, a defesa de uma ONU "ideal", em que os princípios da Carta se realizassem plenamente, superando os interesses de poder. Reforçar a Assembleia Geral e o ECOSOC são atitudes que vão marcar o discurso brasileiro até hoje.

O alinhamento também foi qualificado por circunstâncias de política interna. O caso mais claro é o da rejeição do pedido norte-americano para que o Brasil enviasse tropas para a intervenção na Coreia. Dutra recusa o pedido, transmitido pelo Secretário-Geral da ONU, em junho de 1950, sob a alegação de que, faltando sete meses para terminar o mandato, não poderia comprometer o sucessor com decisão de tal envergadura. Getúlio não teria nenhuma inclinação pessoal ou política para aceitar o pedido americano: alvo de críticas permanentes, faltavam-lhe condições para escolher um caminho obviamente controverso, que certamente não teria apoio de sua base parlamentar. Ainda assim, tentou-se um caminho de negociação, que vincularia o envio de tropas à assistência

18 Muniz apud Seixas Corrêa, op. cit., p. 49.

econômica. O insucesso da Missão Góes Monteiro a Washington para obter armamentos para as Forças Armadas sela a posição brasileira, que não vai além de apoio retórico às forças da ONU, dirigidas pelos EUA.[19] O alinhamento pedia recompensas que, quando faltavam, qualificavam-no e atenuavam-no.

O mais significativo, contudo, porque tem caráter estruturante, são as posições que tomamos nas negociações econômicas, a começar nas da Carta de Havana. O Brasil, pelas vantagens da dimensão no continente, tinha uma posição privilegiada, certo conforto geopolítico, e os ideais das Nações Unidas eram defendidos porque ofereciam a promessa de um mundo melhor, mas não benefícios – ou prejuízos – imediatos, salvo na área do comércio e da economia. De fato, as diferenças de níveis de desenvolvimento, de modelo de produção e de inserção no comércio internacional criavam, para o Brasil e para os países "subdesenvolvidos", realidades que impunham soluções diplomáticas certamente diferentes das que preconizavam os industrializados. A atitude aparece nitidamente nos debates da Carta de Havana, que, afinal, foi renegada pelo Governo norte-americano, justamente por qualificar as regras do livre comércio (que foram consagradas no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio [GATT], com exceções que, a rigor, protegiam os interesses dos industrializados). Na linha de criar alternativas à ortodoxia liberal, outro sinal importante foi o apoio do Brasil à criação da CEPAL, aqui também contra a posição dos EUA. Com Prebisch à frente, a CEPAL passa a oferecer o que faltava nas posições do Brasil e de outros latino-americanos: uma doutrina de comércio internacional que sustentaria a articulação de um movimento diplomático para mudar as regras do intercâmbio internacional.

19 Wagner Camilo Alves, *Da Itália à Coreia*: decisões sobre ir ou não à guerra. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 160.

O problema da desigualdade ganhou tons políticos e é curioso que mesmo um conservador, como João Neves da Fontoura, em seu discurso à Assembleia Geral em 1952, chame a atenção para o fato de que

> *o mundo está em meio a um processo de ser dividido em um grupo de países ricos e um outro grupo, muito maior, de Estados pobres. Enquanto a maioria acumula riquezas, a maioria empobrece. Os Estados da segunda categoria estão em posição de* colônia. *Podemos dizer que hoje temos um pequeno número de comunidades prósperas* vis-à-vis *um vasto* proletariado internacional.[20]

Elemento inovador do discurso brasileiro é a tentativa de vincular o desenvolvimento a temas de segurança, como no discurso do Chanceler Horácio Lafer na abertura da Assembleia Geral de 1960. É outra preocupação que o Brasil manifestará consistentemente em suas posições multilaterais, como no exemplo da proposta de fazer com que o ECOSOC atuasse nas situações pós-conflito.[21]

Nos anos finais do período, coincidentes com o Governo de Juscelino Kubischek, é lançada a Operação Pan-Americana (OPA). Ainda que não seja um movimento no tabuleiro da ONU, a OPA representa um ponto de "inflexão diplomática", já que, pela primeira vez, assumíamos a posição de arregimentar os vizinhos para organizar a cooperação internacional com os EUA para o desenvolvimento. Ainda que os resultados concretos possam ter

20 Neves apud Seixas Corrêa, op. cit., p. 86. Para um estudo abrangente das posições brasileiras, ver Rogério de Souza Farias, *Industriais, Economistas e Diplomatas:* o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967). Tese de Doutorado, apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da UnB, 2012.

21 O estímulo para que o tema fosse discutido veio do Brasil em 1998 e teve vários desdobramentos, como a criação de uma comissão do ECOSOC para lidar com a situação de Guiné-Bissau em 2002 e, mais recentemente, com a criação da Comissão de Construção da Paz.

sido modestos, a OPA amplia a identidade diplomática do país no universo multilateral. De um país ocidental e cristão, condições que não abandonamos, passamos a ser também "subdesenvolvidos" e latino-americanos.

A política externa independente e a universalização da política externa brasileira (1960-1964)

A curta presidência de Jânio Quadros trouxe mudanças significativas à política externa. Jânio, sem se desvincular da aliança Ocidental, propunha-se a universalizar a ação externa do Brasil, ampliando as relações com os países africanos, com os socialistas (em 1963, reatamos relações com a URSS) e, no campo multilateral, adotando uma atitude mais ativa nas negociações de desarmamento e de comércio internacional. A ONU passa a ser um dos palcos de eleição para a expressão da política externa independente (PEI).

Em primeiro lugar, na esteira do reformismo, sobe o tom da crítica ao trabalho do Conselho de Segurança, motivada pelos constrangimentos impostos à ação do organismo pelas potências. O Chanceler Araújo Castro falará de um "veto invisível" que impede que sejam aprovadas ou implementadas as resoluções que poderiam levar ao desarmamento e à promoção do desenvolvimento.[22] Dessa forma, marcamos distância em relação aos blocos (no jogo multilateral): estamos próximos aos países subdesenvolvidos e, mesmo, de teses não alinhadas, embora não fôssemos neutralistas. Junto com a descolonização, o desarmamento e o desenvolvimento, os 3Ds de Araújo Castro, resumem os objetivos da diplomacia multilateral do Brasil.

O debate em torno do desarmamento era uma porta confortável para entrarmos nos temas globais de segurança, porque

22 Araujo Castro apud Seixas Corrêa, op. cit., p. 174.

tínhamos uma trajetória impecável no tema: não dispúnhamos de armas nucleares e não havia planos para desenvolvê-las, não participávamos de nenhuma corrida armamentista no continente e mantínhamos duradoura paz com os vizinhos. Nesse contexto, explica-se porque lançamos, em 1962, a proposta de criar, na América Latina, uma zona livre de armas nucleares, que, depois, assumida pelo México, se converterá no Tratado de Tlatelolco. Fomos convocados como uma das dezoito nações neutras para integrar o Comitê de Desarmamento de Genebra, no qual atuamos com autonomia e, sobretudo, sentido crítico ao sistema fechado de decisões que, como no caso do tratado de interdição parcial de testes nucleares, eram tomadas pelos EUA, URSS e Reino Unido e apresentadas ao Comitê somente para ratificação (o procedimento se repetirá no caso do Tratado de Não Proliferação).

Insistimos em que a ONU tivesse um papel relevante no campo do desenvolvimento, retomando a concepção da "segurança econômica coletiva". Desde o momento de seu lançamento, estivemos ativamente envolvidos na preparação da I UNCTAD e, apesar da relutância ocidental, sugerimos ampla agenda para o debate e lideramos os latino-americanos na conferência.

Fomos mais afirmativos na defesa da descolonização e na condenação do *apartheid*. Mas a relação especial com Portugal impedia que fôssemos rigorosamente fiéis à defesa do anticolonialismo.[23] Os avanços não eram consistentes, diante da força do *lobby* português, impedindo-nos de votar a favor de

23 No Conselho, os temas africanos afloravam. Chegamos a votar favoravelmente a resoluções, como a 180 e a 181, que suspendiam a venda de armas que viessem a ser destinadas à luta colonial em Portugal ou que servissem ao regime do apartheid, mas com reservas justamente no parágrafo que pede que se interrompesse o fluxo de armamentos para Portugal. Como explica ZIEMATH, "Postura semelhante adotou a delegação brasileira no tocante à resolução 183. O Brasil vota favoravelmente, embora tenha usado a abstenção, junto com França, Grã-Bretanha e EUA, no tocante ao 3º parágrafo, o qual censurava Portugal por ter desrespeitado a resolução 180" (Ziemath, op. cit., p. 64).

qualquer resolução que condenasse a ocupação das "províncias ultramarinas".

A disposição de participar do jogo global ganha, com a PEI, maior nitidez e a ONU é o espaço ideal para projetar as nossas aspirações e nossa concepção da ordem internacional. O aumento do número de Membros (eram 99 em 1960) amplia as possibilidades que ofereciam os foros multilaterais, exatamente porque surgia uma terceira força, composta pelos países recém-independentes, atenuando os constrangimentos do jogo bipolar. O jogo bipolar continua e entre os episódios marcantes do período está a crise dos mísseis em Cuba e a situação de Berlim. Porém, com a dinâmica continua bipolar atenuada pela *détente* e as posições mais autonomistas, o alinhamento deixa de ser a referência a partir da qual se tece a visão da política internacional do Brasil.

Os governos militares: do alinhamento à distância no marco ocidental (1964-1985)

O período autoritário não é uniforme em política externa e, muito menos, nas posições multilaterais. A primeira fase, entre 1964 e 1968, é marcada pela retomada da aliança com os EUA, e os episódios emblemáticos são a participação do Brasil na Força de Paz na República Dominicana e o rompimento das relações com Havana. A segunda, de 1968 a 1985, é de caracterização mais complexa e cada Governo procurará caminhos singulares na ação externa. Apesar das diferenças entre os diversos presidentes, haveria um fio condutor que dá alguma unidade ao período: com os militares, desenha-se uma vontade de potência, identificada com ganhos de poder tangível. Nessa perspectiva, os regimes multilaterais são vistos, frequentemente, como geradores de bloqueio à ascensão do país. Não por acaso, a preocupação com o "congelamento de poder", articulada por Araújo Castro quando à frente da Missão na ONU, em fins da década de 1960, é uma das marcas conceituais do

período. A atitude multilateral é mais defensiva e, de certa maneira, a autonomia é preservada por relativa distância do engajamento multilateral, ainda que tivéssemos mantido a atitude propositiva no campo econômico. O segundo condicionante da unidade no período é o autoritarismo, que vai se diluindo a partir de Geisel. É fator que reforça a atitude defensiva, especialmente porque, no fim dos anos 1960, os temas de direitos humanos começam a ganhar importância na agenda multilateral. O autoritarismo também inibe posições mais abertas quando lida com movimentos de libertação nacional, identificados com causas de esquerda. A distância se diluiu gradualmente e desenhou, no princípio dos anos 1980, um "reengajamento multilateral", assinalado pela presença do Presidente Figueiredo na abertura da Assembleia Geral de 1982, o primeiro chefe de Estado brasileiro a fazê-lo.

Há alguns sinais de continuidade, embora atenuada, na política externa, como na atitude brasileira na UNCTAD. A conferência já havia começado quando se dá o golpe militar. Apesar de abandonarmos a posição de liderança e nos afastarmos de algumas das reivindicações do G77, seguimos, em boa medida, as decisões finais da conferência. Também há continuidade nos temas de desarmamento, mantida a atitude crítica em relação aos impasses e a falta de progresso no Comitê de Desarmamento. No campo das soluções pacíficas, em 1964, o Chanceler Vasco Leitão da Cunha propunha a ampliação das operações de paz, com a introdução de um novo capítulo na Carta, entre o VI e o VII, para aquelas situações que, a pedido dos países, exigissem a presença de forças militares para garantir que conflitos não evoluíssem.[24]

Sinal marcante da mudança é a atitude em relação ao colonialismo. Ainda que continuássemos a defender a autodeterminação, preconizávamos as soluções negociadas e

24 Leitão da Cunha apud Seixas Corrêa, op. cit., p. 198.

passamos a apoiar irrestritamente Portugal. No Conselho, no biênio 1967-1968, o alinhamento com as posições ocidentais volta à coincidência absoluta, especialmente nos temas africanos. Ainda assim, tivemos uma atuação mais independente no processo de negociação no Oriente Médio e chegamos a articular uma proposta na esteira da Guerra dos Seis Dias, que serviu de base para a resolução 242.[25] Na Assembleia, as posições se aproximam das propostas ocidentais, embora não totalmente, como lembra Otávio Amorim.[26] Disso decorre alguma distância dos países do Terceiro Mundo e, consequentemente, um certo receio na disputa de posições eletivas, o que nos leva, por exemplo, a ficar fora do Conselho de Segurança durante os próximos vinte anos.

Porém, a partir do Governo Costa e Silva, ainda que mantenha a identidade ocidental, o Brasil começa a adotar medidas de "afirmação de potência", que levam a distanciar-se dos EUA. As decisões de alargar o mar territorial para 200 milhas e, sobretudo, de não assinar o Tratado de Não Proliferação são exemplares da atitude. No primeiro caso, a aprovação da Convenção do Direito do Mar vai consagrar normas que se aproximam da posição brasileira e ganham sentido universal, embora os norte-americanos a tenham rejeitado.[27] A política nuclear continuará a ser um dos pontos de atrito com os EUA, que pressionou explicitamente o Brasil no caso dos acordos com a Alemanha para construir as usinas nucleares de Angra. Mais adiante, as questões de direitos humanos surgem na agenda bilateral e levam à denúncia do acordo militar com os EUA.

25 Vale lembrar que, nos primeiros meses do Governo autoritário (entre março e dezembro de 1964), o Brasil é membro do Conselho de Segurança e, como nota Ziemath, alguns de suas posturas, especialmente em relação à promoção da descolonização são atenuadas.

26 Amorim Neto, op. cit., p. 73.

27 Para a reconstituição das posições brasileiras, ver R. S. Guerreiro, *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992, p. 73 e segs.

A identidade ocidental do Brasil sofre "adaptações". Estávamos distantes das preocupações estratégicas dos EUA (não enviamos tropas ao Vietnã, discordávamos nos temas de desarmamento), porém continuávamos anticomunistas, especialmente no continente, em relação a Cuba e aos movimentos de contestação às ditaduras nos países vizinhos. Tínhamos uma lealdade no mínimo duvidosa em relação a valores democráticos, especialmente a defesa dos direitos humanos e da democracia. Estávamos mais próximos ao Terceiro Mundo nas questões de comércio internacional (e mesmo em política econômica, dada o feitio estatizante do capitalismo brasileiro ao tempo dos militares).

A primeira consequência do "esmaecimento da identidade ocidental" é a revisão da atitude em relação ao jogo bipolar. Nos anos 1970, a distensão e os acordos entre os EUA e a URSS levam ao que, mais tarde, Araújo Castro chama de "congelamento de poder", ou seja, o controle da ordem internacional pelo duopólio das superpotências. Diante da nova realidade de poder, o discurso muda e, como explica Seixas Corrêa,

> *as superpotências passam a ser tratadas em plano de igualdade. Embora ligado aos EUA por afinidades eletivas, o Brasil identificaria, tanto na política americana quanto na soviética, conotações igualmente nocivas a seus interesses. A partir de 1967, cessariam de figurar nos discursos brasileiros na ONU os até então litúrgicos protestos de ocidentalismo.*[28]

Ao lado da crítica "sistêmica" ao comportamento das superpotências, há pontuais, como na condenação enérgica à invasão da Tchecoslováquia pela URSS em 1968, baseada menos em consonância com o alinhamento ocidental e mais na crítica

28 Seixas Corrêa, op. cit., p. 224.

à doutrina soviética da "soberania limitada", apresentada por Brejnev para justificar a invasão, subvertendo princípio fundamental da ordem internacional.

Em outra dimensão da crítica sistêmica, em parte modelada pela atitude que adotamos em relação ao TNP, voltamos a reforçar as posições em favor de uma reforma da ordem econômica internacional (fomos especialmente ativos na preparação da II UNCTAD quando, sob o comando do Embaixador Azeredo da Silveira, presidimos o G77). Em contrapartida, adotamos uma posição defensiva em temas novos, como meio ambiente, população e, sobretudo, direitos humanos. O receio era o de que a "nova agenda", modelada pelos ocidentais, pudesse ser um instrumento disfarçado para criar limites para o desenvolvimento e para a soberania.

Dois momentos de crise, a do petróleo e a de Itaipu, levaram, no início dos anos 1970, a mudanças na atitude brasileira em relação a um tema central na agenda da ONU, o Oriente Médio, e outro que começava a ganhar relevância, o do meio ambiente. No primeiro caso, adotamos uma política de "equidistância" e de defesa da implementação da Resolução 242 (referência, aliás, que nunca abandonamos). Porém, diante da crise, afastamo--nos da equidistância, quando se votou a favor da resolução que identificava o sionismo com o racismo. Foi uma das decisões mais contestadas da diplomacia brasileira nos anos 1970 e, talvez, a única da qual tivemos de recuar, alguns anos depois, quando se vota uma resolução que anula a primeira.

As dificuldades que tínhamos nos temas políticos com os Não Alinhados, como a sintonia com o Ocidente no caso da admissão da China nas Nações Unidas e a relutância em apoiar, de forma mais clara, a independência das colônias portuguesas, tiveram impacto direto nas derrotas que sofremos no que talvez tenha sido o único

momento em que um tema bilateral de nosso interesse é levado para o plenário da Assembleia. A disputa em torno da construção de Itaipu envolvia de que maneira determinar prejuízo que a usina poderia provocar a jusante em território argentino. A tese argentina da "consulta prévia" legitimaria a possibilidade de bloquear a obra. O assunto foi levantado na conferência de meio ambiente em Estocolmo (1972), não chegou a ser votado e foi elevado à Assembleia Geral. Com Perón, a Argentina entrara no Movimento Não Alinhado (MNA), e, com a capacidade de arregimentação que daí decorria, atuamos contra, em 1973 e 1974, a resolução que consagrava a tese argentina e, na votação, perdemos de maneira contundente.

A soma das crises induz a maior aproximação com os africanos e árabes, o que, de certa maneira, era condizente com a lógica do "pragmatismo responsável". Nas palavras do Ministro Azeredo da Silveira, "Era preciso transformar o Brasil em um país ecumênico e o Brasil estava caminhando quase que irremediavelmente para uma posição paralela à África do Sul, à Coreia, a Israel".[29] O maior empecilho para levar adiante a retomada universalista era a hipoteca africana, só levantada, afinal, em meados da década de 1970, com o reconhecimento da independência da Guiné-Bissau e, de forma mais clara, com o reconhecimento do Governo do Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), neste caso, em rompimento claro com a atitude norte-americana.

À medida que se aproxima o fim do período militar, com o esmaecimento do pertencimento ao bloco ocidental, a diplomacia multilateral amplia a margem de manobra nas Nações Unidas e em outros foros multilaterais. Articulamos uma atitude crítica em relação ao comportamento das superpotências e insistimos na importância das Nações Unidas como instrumento necessário

29 SILVEIRA apud Matias Spektor, *Azeredo da Silveira, um depoimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 109.

para a paz internacional. Ainda havia uma medida de distância em relação aos regimes que se conformavam, especialmente na área de direitos humanos e meio ambiente. No período democrático, essas questões serão revistas de forma inovadora.

A democratização e as novas tendências da diplomacia multilateral (1985-2014)

No campo internacional, os últimos trinta anos passam por transformações estruturais, a começar pelo fim da Guerra Fria. Em um primeiro momento, renovam-se perspectivas otimistas em relação ao multilateralismo. Imaginava-se que, com a superação do conflito ideológico, as Nações Unidas recuperariam plenamente sua capacidade de gestão da segurança internacional e, de outro lado, desenhava-se a possibilidade de articulação de novos padrões de legitimidade, fundados em consensos universais. De fato, no campo da segurança, há avanços notáveis com a solução dos conflitos da América Central e da África Austral, com o fim do *apartheid* e com a ação internacional para repelir a invasão do Kuwait pelo Iraque. Os anos 1990 coincidem com as conferências globais nas áreas de meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, assentamentos humanos (*habitat*), direitos da mulher e população, que apontam para o reforço da ação multilateral em temas expostos pela globalização e exigentes de ação concertada da comunidade internacional.

Os progressos não são, porém, lineares. Há sucessos a registrar em Timor-Leste e no Haiti, na definição dos Objetivos do Milênio, na criação do Tribunal Penal Internacional. Porém, as frustrações não são poucas: os genocídios de Srebenica (1995) e de Ruanda (1994), a invasão do Iraque (2003) promovida por decisão unilateral dos Estados Unidos, a incapacidade do Conselho diante dos problemas da Líbia, da Síria e agora do "Estado Islâmico" (ISIS), a invasão da Crimeia (2014) e as tensões na Ucrânia, o agravamento

dos problemas de não proliferação, os modestos avanços na área do desarmamento nuclear etc. Por seu turno, a distância dos objetivos traçados pelas conferências globais, exemplificada pela dificuldade de levar adiante o Protocolo de Quioto ou de conter violações dramáticas de direitos humanos, como as dos cárceres de Guantánamo, e pela multiplicação exponencial dos deslocados e refugiados revelam a fragilidade dos consensos em torno de valores universais e a dificuldade de colocá-los efetivamente em prática. A ordem internacional parece, hoje, mais frágil e injusta do que prometiam os acontecimentos na última década do século passado.

A política externa dos seis governos do período democrático tem variações significativas. Com alguma simplificação, é razoável admitir, contudo, que a democracia é determinante fundamental para nossas opções diplomáticas. A superação da inflação e o início de um combate vigoroso às desigualdades sociais são outros fatores que a ampliam o *soft power* do país e explicam a maior desenvoltura no campo internacional. No âmbito multilateral, os traços de continuidade são claros, embora também sejam claras as diferenças estratégicas (uma delas será nos métodos para realizar a aspiração brasileira a um lugar permanente no Conselho de Segurança) e no escopo das propostas apresentadas aos foros multilaterais. A democracia induziu a determinadas escolhas diplomáticas, e, de outro lado, os processos de formulação da política externa se tornaram mais abertos, como no exemplo da presença das ONGs na articulação das posições brasileiras para as conferências globais.

A sintonia entre o discurso democrático e a realidade da democracia permite que a condição ocidental, no que significa de tributo a valores de liberdade, superação das desigualdades sociais e promoção de direitos humanos, ganhe naturalidade na identidade internacional do país, fortalecendo a legitimidade para agir e propor nos foros multilaterais. Seguir ou deixar de seguir a

liderança americana, que perde influência no período, deixa de ser uma questão ideológica e fica reduzida à métrica dos interesses (o caso da rejeição à Área de Livre Comércio das Américas [Alca] é claro). Abre-se ao Brasil a possibilidade de explorar as várias facetas de sua identidade, que passam a sustentar ações diplomáticas, como a sul-americana, a de país médio, a de emergente, etc. A Unasul, o Ibas, o Brics, a CPLP, o G4, o G20, são exemplos do movimento. Também não se abandona a condição de país em desenvolvimento, mais uma faceta da identidade, que orienta, sobretudo, as posições em alguns temas globais, como meio ambiente e comércio.

A democratização oferece, portanto, maior liberdade para o país se mover no campo multilateral e, mesmo, anunciar claramente o desejo de influir. No primeiro discurso que faz à Assembleia Geral, o Presidente Sarney anuncia: "Estou aqui para dizer que o Brasil não deseja mais que sua voz seja tímida. Deseja ser ouvido sem aspirações de hegemonia, mas com determinação e presença"[30]. Parte do processo para "recuperar a voz" supunha superar visões negativas que a opinião pública internacional veiculava sobre o país: a de que éramos considerados inimigos do meio ambiente, violadores de direitos humanos, refratários ao engajamento em missões de paz, resistentes ao desarmamento em vista da rivalidade com a Argentina, etc. Os movimentos para ampliar a margem de manobra começaram, assim, com uma sintonia dupla, pois, ao atender a demandas da sociedade brasileira (como o proposto no artigo 4º da Constituição de 1988), a política externa se aproximava dos padrões da legitimidade internacional. Vale acrescentar que a sintonia com a legitimidade internacional não se dá também por disposição de influenciar "por dentro" os regimes que vinham ganhando força com o fim da Guerra Fria.

30 Sarney apud Seixas Corrêa, op. cit., p. 452.

A participação não significava abdicação da autonomia, e, sim, nova estratégia, talvez mais efetiva, para garanti-la e ampliá-la.

No diapasão da ampliação da presença multilateral, depois de vinte anos, em 1987, estávamos em condições de apresentar candidatura ao Conselho de Segurança, abrindo o caminho para definir, dois anos depois, a aspiração brasileira a uma cadeira permanente.

Os sinais da inflexão diplomática começam a aparecer já no Governo Sarney, com a adesão ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, ao Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, às Convenções sobre Tortura e, no plano interamericano, ao Pacto de São José. Outra preocupação foi evitar que os temas de direitos humanos se "politizassem", e, nesse sentido, uma das propostas que defendemos foi a "revisão universal", ou seja, todos os países teriam dever de prestar à Comissão, depois Conselho de Direitos Humanos, contas de como evolui, em seu território, a situação dos direitos humanos. Mais recentemente, o Brasil tem manifestado preocupação com processos discriminatórios e tem copatrocinado resoluções, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, que levantam o problema das violações de direitos humanos com base na orientação sexual e na identidade de gênero (a última em setembro de 2014).

Outra hipoteca que pesava sobre nós era o tratamento dos temas ambientais. Havia um descompasso entre o estilo de desenvolvimento que prevaleceu com os Governos militares e a nova consciência que se afirmava, internacionalmente e no Brasil, de defesa do meio ambiente. Em 1989, o Brasil se oferece para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que serve para nos livrar de uma posição de vilão ambiental para a de promotor de boas práticas, a começar pela criação de um ambiente propício para a negociação

internacional, como ocorreu na conferência do Rio em 1992, que desenha o mais amplo programa para levar adiante os objetivos do "desenvolvimento sustentável". A atitude tradicional em matéria de meio ambiente era soberanista. A partir da Rio-92, evoluiu para admitir a cooperação internacional, e temos sido ativos participantes nas negociações sobre desenvolvimento sustentável, marcada pela adesão ao Protocolo de Kyoto. Uma das preocupações centrais da nova fase foi definir responsabilidades pelo aquecimento global. A atenuação dos processos de aquecimento envolvia custos que iriam afetar a competitividade dos países. Seria, portanto, natural o choque com os mais ricos e tradicionalmente maiores poluidores. A ênfase brasileira – e de tantos países em desenvolvimeno – em diferenciar responsabilidades servia ao objetivo de compartilhar custos com sentido de equidade. Um não avançaria sem o outro. De qualquer forma, temos sido propositivos em buscar caminhos para que a agenda ambiental progrida. Uma das ações recentes do Brasil na ONU foi a promoção, em 2012, da Rio+20, encontro com o objetivo de que se realizasse uma ampla revisão dos progressos alcançados até hoje e sobretudo se criassem foros e processos que pautassem o tratamento do desenvolvimento sustentável nas Nações Unidas no futuro próximo.

No plano do desarmamento, algo similar ocorre. As credenciais se reforçam com a assinatura, em 1991, do acordo da Agência Brasileiro-Argentina de Controle e Contabilidade Materiais Nucleares (ABACC) com a Argentina, dissolvendo-se a rivalidade estratégica com o vizinho. Em 1986, com a proposta brasileira para que se criasse a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, voltamos a propor e mobilizar em temas de desarmamento. O processo passa também por medidas internas, como a suspensão, no Governo Collor, do programa nuclear paralelo, fixando-se a tendência no sentido de finalizar o processo de adesão aos instrumentos internacionais mais significativos.

O processo não seria nem simples nem imediato, porque, no caso do TNP, era patente a falta de equilíbrio nas obrigações do Tratado, que reservava uma posição privilegiada aos países nucleares. Uma combinação de circunstâncias nacionais e internacionais leva a que o Governo Fernando Henrique decida, em 1998, pela adesão ao tratado. De um lado, a universalização da *membership* do tratado e o fato de que a conferência de revisão de 1995 decidira prorrogar a sua vigência e, de outro lado, a clara definição constitucional de que o Brasil não usaria a energia nuclear para fins militares explicam, em linhas gerais, a decisão. Para completar o movimento, participamos ativamente das conferências de revisão do tratado, a partir de um grupo, constituído em 1998, que reunia países do Norte e do Sul, a Coalizão da Nova Agenda (Brasil, Irlanda, Eslovênia, México, Suécia e Nova Zelândia), que fez sugestões importantes para que o desarmamento avançasse, como a dos Treze Passos, na conferência de 2000.

No período, é significativo também o aumento da participação brasileira em operações de paz. Foi outra expressão do reforço da conduta multilateral do Brasil. No período, foram especialmente importantes a participação na Missão de Verificação das Nações Unidas (UNAVEM) em Angola, em Timor-Leste e no Haiti. O comando do componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) tem significado especial, não só pela dimensão do engajamento em termos materiais e humanos, mas também por assinalar uma disposição de assumir, de forma incisiva, participação direta na gestão e solução de crises regionais.

A presença brasileira no Conselho, como membro não permanente, tornou-se frequente. Ali estivemos em 1988--1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005 e 2010-2011. Fomos especialmente ativos nas questões mais próximas a nós, como em Angola, em Moçambique, em Timor-Leste e no Haiti. Procuramos

marcar a atuação no Conselho, em cada caso específico, pelo que considerávamos a melhor aplicação dos princípios da Carta e as condições que permitiriam uma ação eficaz do Conselho. A democracia robustece a autonomia das posições brasileiras no Conselho que não se guiariam por qualquer padrão ideológico ou de aliança. Afinal, os membros permanentes têm o privilégio do veto, mas não o monopólio da sabedoria política, como, aliás, demonstrou-se tantas vezes.[31]

Outra característica da atitude brasileira no Conselho é a cautela em relação à expansão de suas atribuições. Para ilustrá-la, é interessante lembrar o caso do Haiti: em 1994, abstivemo-nos em quatro das resoluções aprovadas (940, 944, 948 e 964) e, no caso da 948, fomos o único país a fazê-lo. A motivação, indica Uziel, estaria em que o Brasil via as resoluções como "intervencionismo" e "questionou a autorização para o uso da força em um país das Américas, com base no capítulo VII da Carta, e sob uma linguagem semelhante à resolução 678 (1990) sobre o Iraque".[32] A atitude será abandonada, em 2004, quando aprovamos a resolução que criava a MINUSTAH e aceitamos comandá-la. Para explicar a mudança, há que considerar fatores como a disposição de liderança regional, a preferência por um forte engajamento multilateral, a forte mobilização pelo assento permanente, todas marcas da diplomacia do Governo Lula. Em complemento à cautela, um tema permanente da atuação brasileira tem sido a busca de maior transparência nas atividades do Conselho, em geral dominadas pelas negociações fechadas entre os P5. O esforço nesse sentido começa ainda em 1993, quando o Embaixador Sardenberg presidiu o Conselho, e tem se mantido desde então.

31 Uziel demonstra, com ampla e sólida análise estatística, o padrão "autônomo" dos votos brasileiros. E. Uziel, "O voto do Brasil e a condição de membro eletivo do Conselho de Segurança". *Política Externa*, v. 21, n. 1, 2012.

32 Uziel, op. cit., p. 27.

Merecem atenção dois episódios em que a diplomacia alcançou protagonismo nos trabalhos do Conselho. O primeiro ocorre em 1999, quando, após o bombardeio norte-americano, o Iraque suspende a presença de inspetores encarregados de verificar a existência de arsenais de armas de destruição em massa no país. O Brasil presidia o Conselho em janeiro de 1999, e o representante permanente, Embaixador Celso Amorim, recebeu mandato para levantar as diversas dimensões do problema (desarmamento, condições humanitárias, indenizações etc.). Para tanto, organizou painéis de especialistas que produziram relatórios sobre o que efetivamente ocorria no Iraque, que serviram de base para a criação de um novo sistema de inspeção, a Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção (UNMOVIC), pela resolução 1287, de dezembro de 1999.

Outro episódio que, além de marcante, é controverso, dá-se quando o Brasil volta ao Conselho em 2010, com Celso Amorim como Chanceler. O Brasil e a Turquia tentam mediar o impasse sobre a programa nuclear iraniano. Ensaia-se amplo movimento diplomático, inclusive com a ida dos Chefes de Estado dos dois países a Teerã, alcança-se um acordo para que o combustível nuclear fosse produzido fora do Irã, mas o processo não avança, diante da disposição dos P5 de alcançar algum "controle" sobre o programa nuclear iraniano, com a continuidade da imposição das sanções. A proposta turco-brasileira não foi considerada pelas grandes potências, que, retomando a estratégia das sanções, impuseram sua própria decisão, contra a qual somente o Brasil e a Turquia votaram. Vale anotar que o movimento diplomático brasileiro, em parte pelo feitio inédito (em 1999, agíamos com base em um mandato do Conselho), em parte por ter sido protagonizada por Chefes de Estado (que raramente se tornam parte tão ostensiva de processos negociadores), em parte pelo resultado, é controvertido até hoje. Mereceu, mesmo, dois livros de ex-chanceleres, Lampreia

e Amorim, com visões absolutamente antagônicas sobre o que aconteceu.[33]

A capacidade de propor terá expressões significativas no campo social. Em 2001, na sessão especial da Assembleia Geral sobre HIV/Aids, defendemos, com base na experiência nacional, a importância de que o financiamento internacional fosse além da prevenção, para os países em desenvolvimento. O tratamento era possível mesmo para comunidades carentes e parte essencial do processo de prevenção. Atuamos, ainda em 2001, no âmbito da Rodada Doha, para aprovar a possibilidade de quebra de patentes diante de graves problemas de saúde pública, passo importante para um mais efetivo programa de combate à epidemia nos países em desenvolvimento.

No campo da segurança, há duas propostas marcantes no Governo Dilma Rousseff. A primeira reflete a necessidade de que o conceito de "responsabilidade de proteger", abalado pelos acontecimentos derivados da intervenção na Líbia, ganhasse consistência para que, quando justificasse uma operação de paz, esta fosse acompanhada e controlada pelo Conselho de Segurança. Apesar de uma acolhida positiva, a proposta da "responsabilidade ao proteger" ainda não se consolidou, visto que sequer o conceito original, o da "responsabilidade de proteger", ganhou a legitimidade necessária para orientar o Conselho em conflitos recentes, como o da Síria ou do Iraque.

Em sintonia com os modernos desafios da tecnologia da informação, em 2013, com ampla repercussão, o Brasil lançou proposta em torno da segurança cibernética. Temos desenvolvido no âmbito das Nações Unidas esforço de promover a proteção do direito à privacidade na era digital e de examinar as violações

33 L. F. Lampreia, Aposta em Teerã. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2014. Celso Amorim, *Teerã, Ramalá e Doha* – Memórias da Política Externa Altiva e Ativa. São Paulo: Saraiva, 2015.

de direitos humanos decorrentes da vigilância extraterritorial e da interceptação e coleta de dados. A Resolução "O direito à privacidade na era digital" (Res. 68/167), apresentada pelo Brasil em parceria com a Alemanha e adotada por consenso, foi uma primeira resposta da comunidade internacional às revelações de espionagem de junho de 2013.

No plano da economia internacional, o Brasil tem reiterado a necessidade de que a ONU exerça um papel pela possibilidade de uma visão que integre as diversas dimensões do processo de desenvolvimento. Sem se afastar do padrão histórico, o discurso brasileiro também tem levantado, desde Sarney, o problema da desigualdade internacional. Com a perda do papel negociador da UNCTAD em matéria de comércio e o crescente peso das instituições de Bretton Woods, a ONU passa gradualmente a servir como moldura política para apresentação de ideias e propostas para impulsionar outros foros a trabalhar pela atenuação dos contrastes entre ricos e pobres. No discurso de Fernando Henrique à Assembleia Geral, em 2001, a ênfase é a renovação das instituições de Bretton Woods. As preocupações de Lula são mais voltadas para o comércio e para a Rodada Doha; durante seu mandado, a XI UNCTAD se reuniu em São Paulo.[34]

É difícil esboçar uma conclusão sintética para um período em que o sistema internacional evoluiu de uma longa etapa bipolar para um momento unipolar e, agora, caminha para uma multipolaridade diferente da clássica, em que os emergentes ganhariam relevância crescente. A diplomacia brasileira conviveu com esse mundo diverso e cambiante, ancorada na democracia, que facilitou a adaptação às transformações e abriu caminhos para a possibilidade

34 A ONU tem serviços que servem diretamente ao desenvolvimento, como o PNUD, além das agências especializadas (FAO, OMS, etc.). São relevantes por muitas razões, especialmente em situações extremas, em tragédias humanitárias, quando muitas vezes são as Nações Unidas a única fonte de alimento e serviços médicos para populações deslocadas.

crescente de participar e influir nos foros multilaterais. Apesar da contundência das críticas à ONU como instituição, especialmente quanto à paralisia no processo de reforma do Conselho, o Brasil mantém a mesma atitude com que inaugura a sua presença em São Francisco: a perspectiva de que as soluções multilaterais são as melhores para o mundo em que vivemos e ainda mais necessárias com a globalização. Fomos propositivos, como no projeto da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Su (Zopacas), na iniciativa sobre a fome, na responsabilidade ao proteger, na segurança cibernética. Tivemos uma atuação significativa no Conselho de Segurança e nas conferências globais. Ganhamos espaço para manobrar ao aderir a regimes que embutiam os novos padrões de legitimidade internacional. Consolidou-se a vocação multilateral do país.

Conclusões

O esboço da história do Brasil na ONU revela os traços da vocação multilateral. O primeiro é a presença institucional. Além das eleições para mandatos não permanentes no Conselho, o Brasil é participante ativo em praticamente todos os foros e agências das Nações Unidas. Não há tema multilateral que nos seja estranho. Outro elemento da vocação é a consistência na fidelidade aos princípios da Carta. Transformamos os princípios em pilares da ação internacional do Brasil, marcada pelo respeito à soberania, à não intervenção, à solução pacífica das controvérsias, à promoção dos direitos humanos e à luta para atenuar as desigualdades sociais e econômicas no plano internacional e nacional. A consistência não significou atitudes estáticas, e uma das marcas da atuação tem sido a capacidade de interpretar os princípios, adaptando-os às transformações que afetaram, positiva e negativamente, a realidade internacional. A vocação se manifestou também no esforço permanente de aperfeiçoar as instituições multilaterais e propor soluções para torná-las mais eficazes e legítimas.

Nesse marco, alinham-se as diversas propostas que fizemos e que respondem, como vimos, a questões tão diversas, como as de segurança, econômicas e sociais. Construímos capacidade de mobilizar, de agregar e de projetar interesses, como, nos anos 1960, na preparação da I UNCTAD, e, agora, com o G4 no esforço para reformar o Conselho de Segurança.

Devotamos parte expressiva da "capacidade diplomática" aos trabalhos multilaterais e, com isso, ganhamos prestígio no universo multilateral e condições de influir em praticamente toda a agenda internacional, exatamente porque, hoje, são poucos os temas internacionais que escapam à regulação multilateral. Em alguns temas, como comércio e meio ambiente, teremos mais influência do que em outros. Mas em todos é sempre significativa a presença brasileira.

A vocação multilateral tem ainda outra característica. Os processos multilaterais são normalmente longos, as negociações para reunir consensos, sobretudo agora em um mundo atravessado por tantas divisões, são invariavelmente penosas. De outro lado, a agenda multilateral é hoje a utopia que temos. Das instituições, esperamos que criem condições de segurança para os Estados, protejam os que sofrem violações de direitos humanos, encontrem pontos de equilíbrio para o desenvolvimento sustentável, promovam o desarmamento, amenizem as tragédias humanitárias e tantas outras demandas que, se atendidas, criariam um mundo melhor, mais estável e mais justo. Estamos longe disso, e o melhor da vocação multilareral é acreditar que, de forma pacífica, sem esmorecer, é possível atingi-lo.

Emb. Maria Luiza Ribeiro Viotti, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas entre 2007-2013, preside reunião do Conselho de Segurança em 2011. (Acervo Nações Unidas)

O Brasil no Conselho de Segurança 2010-2011

Maria Luiza Ribeiro Viotti[1]

No biênio 2010-2011, o Brasil cumpriu seu décimo mandato no Conselho de Segurança (CSNU). A expectativa gerada em torno da presença brasileira e a atenção que atraiu durante o período evidenciaram a elevação do perfil do Brasil no mundo e nas Nações Unidas.

Em linhas gerais, o Brasil procurou levar ao Conselho a visão que tem defendido para seu funcionamento: a necessidade de que represente melhor a totalidade dos membros das Nações Unidas; a importância de que avalie as ameaças à paz e à segurança internacionais com uma visão abrangente, capaz de levar em conta as causas dos problemas e buscar formas de enfrentá-las; e o empenho em ir além de um enfoque reativo e coercitivo, valorizando mais a diplomacia preventiva e a busca de soluções por meio do diálogo e da negociação, sempre que possível.

1 Embaixadora, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (2007-2013), Presidente do Conselho de Segurança (fevereiro de 2011).

O mandato de 2010-2011 foi intenso e desafiador.

O Conselho de Segurança ocupou-se de crises ou processos políticos de grande complexidade, tais como o programa nuclear iraniano, os conflitos na Líbia e na Síria, a independência do Sudão do Sul, a crise humanitária no Chifre da África e a questão palestina, entre muitos outros.

O Conselho é naturalmente influenciado pelo ambiente político e pelas circunstâncias diplomáticas que em última análise compõem o pano de fundo dos itens de sua agenda. Diferentes coalizões operam no órgão de acordo com o tema em exame, mas o traço mais característico é a concentração de poder nos P-5 (o grupo de membros permanentes), em função seja da prerrogativa do veto, seja da influência que exercem sobre a processualística do Conselho, seja, ainda, pela capacidade, especialmente no caso dos P-3 (como é conhecido o grupo integrado por EUA, França e Reino Unido), de mobilização da grande mídia e de outras organizações em favor de suas posições.

Era comum ouvirmos daqueles países a expectativa de que o Brasil assumisse maiores responsabilidades no cenário internacional. Essa foi, sem dúvida, a nossa intenção, e assim o fizemos. Entre outras iniciativas, assumimos vultosos compromissos de ajuda ao Haiti, logo após o trágico terremoto que devastou o país no início de 2010; multiplicamos nossa assistência humanitária a outros países afetados por desastres humanitários ou em situações de conflito; ampliamos nossa participação em operações de manutenção da paz; assumimos o comando da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL – a força de paz da ONU no Líbano – e enviamos a fragata "União" para servir como sua nau capitânia; lideramos por vários anos a Configuração da Comissão de Construção da Paz da ONU para Guiné-Bissau e intensificamos nossa cooperação com aquele país.

Em 2011, coincidiram no Conselho os membros do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). A presença de Brasil, Índia e África do Sul fez com que o Conselho tivesse uma configuração mais equilibrada e representativa.

O grupo Ibas projetou-se ao longo de 2011 como um conjunto de países com posições afins, cuja articulação contribuiu para criar uma nova dinâmica no funcionamento do Conselho. Nas questões em que o Conselho de Segurança esteve mais polarizado, em decorrência de fortes divergências entre seus membros permanentes, pôde o Ibas articular posições que se mostraram relevantes, em muitos casos, para o resultado das discussões. Isso não só tornou o grupo objeto do assédio dos P-3, de um lado, e de Rússia e China, de outro, como permitiu propor, em certos casos de forma exitosa, visões alternativas voltadas para a construção de soluções consensuais. Foi esse, por exemplo, o caso da primeira manifestação consensual do Conselho sobre a situação na Síria (comentada mais adiante).

Os países do Ibas atuaram de maneira articulada, refletindo as afinidades que os caracterizam.

De forma menos frequente, houve também ocasiões em que as posições dos países do Brics coincidiram. É interessante notar que a maioria das tentativas de articulação de uma posição comum do grupo partiu da Rússia, país que até 2010 se mostrava pouco interessado em um diálogo Brics sobre questões de paz e segurança internacionais.

Aspecto fundamental da atuação brasileira foi o compromisso com a transparência em relação aos demais países-membros da ONU. A delegação brasileira empenhou-se em prestar informações e trocar opiniões sobre o trabalho do Conselho, não apenas no Grupo dos Países da América Latina e do Caribe (GRULAC), como

também em âmbito mais amplo. Vale recordar, a esse respeito, o *briefing* realizado pelo Brasil para os países não membros do Conselho, ao final de sua Presidência, em fevereiro de 2011, com a finalidade de relatar as atividades do mês e fazer um balanço dos resultados alcançados. Significativamente, a última iniciativa semelhante de *wrap-up* por um membro do Conselho havia ocorrido precisamente após a Presidência brasileira de março de 2005. Ao final de 2011, apresentamos ao GRULAC um balanço do mandato brasileiro como um todo, o que também foi muito apreciado.

O empenho em ouvir e manter os Estados-Membros informados sobre as ações e motivações do Conselho consolidou a imagem do Brasil como país efetivamente engajado no aperfeiçoamento de sua atuação, como atesta carta com manifestação de apreço recebida do Representante Permanente da Suíça, país que coordena grupo de Estados-Membros comprometidos com a reforma dos métodos de trabalho do CSNU.

A questão nuclear iraniana

A questão nuclear iraniana talvez tenha sido o assunto de maior visibilidade, em 2010, no que se refere à defesa, pelo Brasil, de esforços para a promoção do diálogo e da diplomacia nas situações tratadas pelo Conselho de Segurança.

O Brasil envolveu-se intensamente na questão, imbuído dos mesmos objetivos que tinham os demais membros do Conselho: alcançar a segurança de que as atividades nucleares desenvolvidas pelo Irã tenham finalidade unicamente pacífica. Também compartilhávamos o entendimento de que o esclarecimento completo das dúvidas sobre tais atividades só poderia ocorrer com a cooperação do Irã.

As diferenças estavam na avaliação de quais os melhores meios para a obtenção desses fins e a oportunidade de seu emprego.

O governo brasileiro estava – e permanece – convencido de que a resolução da questão suscitada pelo programa nuclear iraniano só será possível por meio da negociação. Por isso, saudamos os gestos de abertura em relação ao Irã no início do governo do Presidente Obama. Consideramos promissora a proposta apresentada pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em outubro de 2009, pela qual o Irã teria acesso a combustível nuclear para o reator de pesquisas de Teerã, voltado a aplicações medicinais, em troca de certa quantidade de seu urânio levemente enriquecido. Esse arranjo não resolveria os problemas centrais, mas representaria medida de construção de confiança que, ao atender uma necessidade iraniana, criaria espaço e tempo para um engajamento diplomático mais amplo com o Irã e para negociações visando a afastar preocupações ligadas à finalidade de seu programa nuclear. Embora dificuldades políticas tivessem inviabilizado a operação naquele momento, o Brasil manteve a convicção de que esforços adicionais poderiam levar a resultados positivos.

O então Ministro Celso Amorim conduziu intenso processo de diálogo com as autoridades iranianas, em coordenação com o Ministro das Relações Exteriores da Turquia, para avaliar se haveria condições de ajudarmos a remover os obstáculos que haviam prejudicado a implementação da proposta da AIEA. Ao fazê-lo, contou com o encorajamento de atores-chave no processo, conforme descreve em seu recente livro *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*.

Tais esforços resultaram na Declaração Conjunta firmada por Brasil, Turquia e Irã, em 17 de maio de 2010. A Declaração de Teerã propunha arranjo muito similar ao de outubro de 2009, abrindo uma via real e promissora para criar a atmosfera política indispensável à solução do problema nuclear iraniano. Essa percepção foi compartilhada por diversos membros do Conselho de Segurança e por instituições e indivíduos de grande respeitabilidade

e conhecimento na matéria, entre os quais Mohamed ElBaradei, ex-Diretor-Geral da Agência Internacional de Energia Atômica, sob cuja gestão a proposta original fora desenvolvida.

Ante essa nova situação, não nos parecia razoável nem produtivo que se insistisse no caminho das sanções. A Declaração de Teerã não pretendia resolver todas as questões ligadas ao programa nuclear do Irã, o que tampouco era o objeto da proposta anterior, apresentada pela AIEA. Constituía, sim, um primeiro passo na direção de uma solução negociada de todo o contencioso. A adoção de sanções naquelas circunstâncias fecharia as portas a um engajamento construtivo com o Irã.

A iniciativa turco-brasileira foi, entretanto, desconsiderada pelos P-3, que preferiram seguir adiante com o projeto de resolução que reforçava o regime de sanções contra o Irã, prejudicando assim qualquer possibilidade de que os compromissos iranianos fossem sequer testados.

Os votos de Brasil e Turquia contra a Resolução 1929 (2010) não significaram desacordo quanto ao imperativo de que o Irã cumpra suas obrigações ao amparo do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e do Acordo de Salvaguardas com a AIEA, mas sim discordância quanto à estratégia proposta. Brasil e Turquia haviam oferecido uma via alternativa que considerávamos mais eficaz do que a opção ao final escolhida.

O recurso açodado a novas sanções não ajudou a resolver o problema essencial, que, nesse caso, era e continua sendo a plena cooperação iraniana com a AIEA. Ao contrário, aprofundou-se a desconfiança recíproca, com resultados que operaram no sentido de agravar a situação e adiar, por muitos anos, um processo diplomático que poderia ter-se iniciado naquele momento.

"Primavera Árabe"

Em 2011, os movimentos populares no Oriente Médio e no Norte da África, conhecidos como "Primavera Árabe", passaram a ocupar a agenda do Conselho. Desde os primeiros momentos, o Brasil afirmou sua solidariedade com as manifestações pacíficas naqueles países e com os anseios legítimos de suas populações por maior participação, liberdade política e oportunidades econômicas. Condenamos firmemente a violência contra civis e as violações de direitos humanos, atuando nos foros apropriados. Por outro lado, também advogamos que, ao lidar com situações de natureza essencialmente doméstica, a via política deveria prevalecer sobre a utilização de meios coercitivos, especialmente o uso da força, dando-se mais espaço para esforços de mediação.

A crise na Líbia

O Conselho de Segurança foi levado a atuar em relação à situação na Líbia quando as manifestações populares naquele país, com demandas por reformas democráticas e maiores oportunidades socioeconômicas, passaram a ser violentamente reprimidas.

Embora as manifestações na Tunísia e no Egito também tivessem resultado em violência contra manifestantes, a truculência das forças de segurança líbias e a retórica inflamada de Kadafi conferiram ao caso líbio particular gravidade.

Em fevereiro de 2011, alertado por *briefings* do Secretariado e por comunicações de membros da Missão Permanente da Líbia junto à ONU que haviam deixado de apoiar o governo Kadafi, o Conselho de Segurança, sob a presidência do Brasil, emitiu declaração à imprensa pela qual condenou os ataques a civis e conclamou as autoridades líbias a respeitarem os direitos humanos e o direito internacional humanitário.

Poucos dias depois, o Secretário-Geral Ban Ki-moon relatava ao Conselho o agravamento da situação, como resultado do prosseguimento da repressão violenta por parte do governo Kadafi, que envolvia prisões arbitrárias e tortura, emprego de força armada contra manifestações pacíficas, uso de mercenários estrangeiros, cerceamento de cuidados médicos a vítimas e interdição de acesso humanitário. Na mesma data, o Representante Permanente da Líbia, Abdurrahman Shalgam, que havia sido Ministro dos Negócios Estrangeiros sob Kadafi, fazia apelo emocionado ao Conselho para que as Nações Unidas "salvassem" seu país.

Os membros do Conselho convergiram quanto à necessidade de se tomarem medidas urgentes para procurar deter os atos de violência contra os manifestantes.

Em negociação facilitada pelo Brasil, que então ocupava a Presidência, o Conselho acordou projeto de resolução abrangente, determinando regime de sanções contra Kadafi e indivíduos de seu círculo mais próximo envolvidos em atos violentos de repressão, além do envio da situação da Líbia ao Tribunal Penal Internacional (TPI). Ao adotar a Resolução 1970 (2011), em 26 de fevereiro, o Conselho respondeu, de maneira rápida, aos reclamos por uma manifestação firme, que contribuísse para a cessação da violência e favorecesse o encaminhamento de uma solução pacífica para a crise.

Em março, a intensificação dos conflitos e o prosseguimento da repressão violenta por parte do governo recolocaram a crise líbia no centro da agenda do Conselho. França e Reino Unido propunham não apenas o reforço das sanções aplicadas ao governo líbio pela Resolução 1970 (2011), mas também a implementação de uma zona de exclusão aérea para impedir ataques da força aérea líbia contra civis. O apoio da Liga dos Estados Árabes à criação

de uma zona de exclusão aérea e de áreas de proteção de civis foi instrumental para reforçar a posição franco-britânica.

Coube aos EUA a apresentação de emendas que levaram, na fase final da negociação, à inclusão de autorização mais abrangente para o uso da força no novo projeto de resolução ["todas as medidas necessárias para a proteção de civis", conforme veio a constar do parágrafo operativo 4 da Resolução 1973 (2011)]. Com o argumento de que uma *no-fly zone* seria insuficiente para conter ofensivas das forças pró-Kadafi contra cidades sitiadas, os EUA passavam a defender a autorização para o uso da força de forma mais ampla, em nome da proteção de civis.

Posteriormente, viria a público intenso debate que ocorrera no seio do governo dos EUA sobre a opção a adotar, tendo o Presidente Obama finalmente favorecido intervenção vigorosa, mas limitada no tempo, posição defendida pela Embaixadora norte-americana na ONU, Susan Rice, e pela Assessora do Conselho de Segurança Nacional, Samantha Power, contra opinião mais cautelosa do Secretário de Defesa. Naquele momento, porém, os próprios países europeus relutavam em apoiar essa linha de ação, receosos de que pudesse prejudicar a adoção da resolução.

Muitos membros do Conselho de fato manifestavam dúvidas sobre a propriedade de autorização tão ampla para o uso da força. Rússia, China, Brasil, Índia e Alemanha, países que acabaram por se abster na votação, temiam que uma ação militar na extensão proposta levasse à perda de vidas em grande escala e a um conflito duradouro, com prejuízos maiores para a própria população líbia e para a região. Favoreciam a intensificação dos esforços de mediação por meio do Enviado Especial do Secretário-Geral da ONU e do Painel da União Africana para a Líbia. Por iniciativa da África do Sul, com o apoio do Brasil e da Índia, foram incluídas emendas para explicitar apoio a tais esforços.

A percepção – reforçada por relatos de imprensa – de um "massacre" iminente em Benghazi, sitiada pelas forças de Kadafi, caso o Conselho não autorizasse o uso da força contra o governo líbio, levaria o projeto de resolução a ser colocado a voto mesmo ante o quadro de forte divisão no Conselho de Segurança.

O projeto viria a ser adotado como a Resolução 1973 (2011), em 17 de março, com dez votos favoráveis e cinco abstenções. Em explicação de voto, o Brasil, reiterando, entretanto, sua solidariedade com os anseios dos manifestantes por melhores condições socioeconômicas e liberdade, expressou a preocupação de que o uso da força, tal como autorizado pela Resolução 1973 (2011), viesse a exacerbar a situação no terreno e a causar danos aos próprios civis que visava proteger, em lugar de contribuir para o fim das hostilidades.

A ação militar foi inaugurada pela França. Os EUA passaram a liderar a fase inicial de ataques destinados a destruir os aviões e a infraestrutura aeronáutica e militar líbia. As operações militares seriam posteriormente conduzidas pela OTAN e seus aliados. A Organização também estabeleceu inspeções de embarcações navais para garantir o embargo de armas.

Muitos avaliaram que as ações da coalizão militar não se limitaram a medidas compatíveis com o espírito da Resolução 1973 (2011). Questionou-se, no Conselho, por exemplo, o fato de que os bombardeios aéreos passaram a concentrar-se sobre instalações da cúpula do regime de Kadafi. Segundo a OTAN, tais ataques seriam legítimos, pois se destinavam a atingir o "comando e controle" das ações contra civis. Contestou-se, igualmente, a atitude de membros do Conselho de disponibilizar armamentos para os rebeldes – não obstante a vigência de embargo de armas – e o envio de "assessores militares" ao terreno. Relatos frequentes de "danos colaterais" à população civil e declarações de membros da coalizão militar de

que o objetivo das ações da OTAN passara a ser a derrubada de Kadafi, ainda que sob a justificativa da proteção de civis, minaram a confiança nas ações militares.

A ampla liberdade na interpretação do mandato gerou quadro de profunda polarização, com efeitos deletérios sobre a unidade do Conselho, sobre a forma como alguns países passaram a ver o conceito de "proteção de civis" e sobre a capacidade de o Conselho reagir a crises posteriores, como o caso da Síria.

Tampouco houve efetivo empenho na busca de uma solução política, preconizada pelo primeiro parágrafo operativo da Resolução 1973 (2011). Embora o conflito tivesse chegado a um impasse militar por volta de julho de 2011 e parecesse haver condições para negociações, inclusive com o envolvimento da União Africana, optou-se pelo prosseguimento das ações militares. As forças do Conselho Nacional de Transição (CNT) passaram a obter êxitos com o apoio da coalizão internacional. Os avanços militares resultaram na tomada de Trípoli, no final de agosto. As forças de Kadafi resistiam, no entanto, em Sirte, de onde foram desalojadas por ofensiva que culminaria na tomada completa da cidade, em 20 de outubro, e na posterior localização e morte de Kadafi. A Resolução 2016 (2011), adotada por consenso em 27 de outubro, extinguiu a autorização para uso da força e a zona de exclusão aérea.

A partir de setembro de 2011, com a nomeação de Representante Especial para o Planejamento Pós-Conflito, o britânico Ian Martin, a ONU passou a envolver-se nos preparativos para a reconstrução institucional do país e para o estabelecimento da Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia, a UNSMIL, que viria a ser criada pela Resolução 2009 (2011), adotada por consenso em 16 de setembro.

Quatro anos após a intervenção na Líbia, a que se seguiram incontáveis perdas humanas e materiais, o país encontra-se dividido, em meio a uma segunda guerra civil e à beira do colapso econômico, com centenas de milhares de deslocados internos. A situação de segurança continua a se deteriorar, ante a intensificação do confronto entre milícias armadas e o avanço de extremistas. As consequências também são consideráveis no plano internacional, à vista, entre outros problemas, do fluxo de migrantes que procuram refugiar-se em países vizinhos ou alcançar a Europa em busca de segurança; da proliferação de armas, com efeito desestabilizador na região; e do avanço de organizações terroristas, como o chamado "Estado Islâmico".

Hoje parece claro que a estratégia adotada não obteve os resultados esperados e que as razões que levaram o Brasil a não a apoiar acabaram infelizmente por se verificar na prática.

A crise na Síria

A intensificação dos protestos populares contra o Presidente Bashar al-Assad, a partir de março de 2011, e a eclosão da violência na Síria, com número crescente de vítimas civis e a possibilidade de repercussões graves para a região, levaram o Conselho a tratar da questão. Com o aprofundamento do conflito, a Síria viria a se tornar uma das mais graves situações de que se ocupou o Conselho em 2011.

Desde cedo, verificou-se forte polarização entre EUA e países europeus, de um lado, e Rússia e China, de outro, na discussão sobre como o Conselho deveria agir para buscar a interrupção da violência e a solução do conflito. Tal polarização o paralisava, impedindo-o de responder à crescente violência no país.

O Brasil defendeu com firmeza o fim da violência e o respeito aos direitos humanos. Condenamos toda a violência

cometida contra manifestantes pacíficos e civis em geral, embora ressalvando que não se poderia equiparar a violência cometida pelo Estado àquela emanada de grupos de oposição. Sublinhamos a responsabilidade primária do Estado no respeito e na promoção dos direitos humanos e na cessação da violência; fizemos apelo à busca de soluções políticas e diplomáticas e defendemos a necessidade de manifestação unívoca do Conselho de Segurança, para que pudesse efetivamente contribuir para alterar a situação no terreno.

A crise sofreu uma rápida escalada. Já no final de abril de 2011, os protestos se ampliaram significativamente e as vítimas civis chegavam às centenas. Em meados de maio, durante consultas informais, confirmava-se a dificuldade de se articular uma decisão do Conselho de Segurança em resposta à situação.

Um dos principais pontos de inflexão na crise síria foi a repressão violenta a manifestações na cidade de Hama, no fim de julho e início de agosto, às vésperas do feriado muçulmano do Ramadã.

Em novas consultas do Conselho, o Reino Unido propôs um projeto de resolução com clara mensagem de exortação à cessação da violência e à garantia de acesso humanitário. Seus termos sofreram, entretanto, objeção de Rússia e China, por considerar o texto desequilibrado ao condenar apenas a violência estatal, deixando de mencionar a violência perpetrada por outros atores, que também deveria cessar. Aqueles países tampouco concordavam com que eventual manifestação do Conselho tomasse a forma de um projeto de resolução.

O Brasil defendeu uma manifestação do Conselho na linha do que havíamos acordado com Índia e África do Sul como plataforma para gestão conjunta que os três países empreenderiam, junto ao governo sírio, em favor do fim da violência e das violações de

direitos humanos e pela busca de uma solução política liderada pelos próprios sírios.

Essa proposta foi bem recebida pelos demais membros do Conselho. O Brasil e o Reino Unido redigiram um texto que combinou os elementos da plataforma dos países Ibas com aspectos do projeto de resolução inglês. Esse texto, que refletia melhor a complexidade da situação na Síria, constituiu a base para a Declaração Presidencial adotada em 3 de agosto, que viria a ser a primeira manifestação do Conselho após meses de impasse. Para que o Conselho saísse da paralisia em que se encontrava e se exprimisse com uma só voz, o papel do Brasil e do Ibas foi essencial.

No início de outubro, foram entabuladas novas negociações no Conselho em vista da deterioração da situação. Manifestou-se novamente aguda polarização, especialmente quanto à possibilidade de imposição de sanções contra o governo sírio, medida que Moscou e Pequim rejeitavam. Levado a voto, o projeto de resolução sobre a situação na Síria acabou sendo vetado por Rússia e China. O Brasil absteve-se, assim como Índia, África do Sul e Líbano. Com a abstenção, o Brasil sinalizou a preferência pelo prosseguimento das negociações, convencido de que esforços adicionais poderiam ter levado à superação da divisão no Conselho e que a exposição pura e simples dessa divisão em nada contribuiria para influenciar de forma positiva a situação no terreno.

A situação na Síria ensejou igualmente intensa articulação diplomática na Liga dos Estados Árabes (LEA), com a elaboração de um "plano de trabalho" árabe para a solução do conflito – que envolvia a cessação de todos os atos de violência, a retirada de meios militares das cidades afetadas, a libertação de prisioneiros, a promoção de um "diálogo nacional" sob a mediação da LEA, e amplo acesso de observadores e da mídia ao território sírio. Apesar da aceitação do "plano de trabalho" pelas autoridades sírias, a

violência recrudesceu em diferentes cidades. Diante desse quadro, a LEA decidiu suspender a Síria do organismo regional e impor sanções ao país.

Apesar de novas tentativas de mediação, conduzidas pelo enviado do Secretário-Geral da ONU e da Liga dos Estados Árabes, Kofi Annan, e posteriormente por seu sucessor, Lakhdar Brahimi, o conflito na Síria continuou a escalar, transformando-se no que analistas consideram uma *proxy war*, com o envolvimento direto ou indireto dos principais atores da região e de fora dela. A trágica perda de vidas, o elevadíssimo e crescente número de deslocados internos e de refugiados e a ampla destruição da infraestrutura do país fizeram do conflito na Síria a mais séria crise humanitária da atualidade e foco de grave instabilidade regional.

O referendo no Sudão do Sul

Entre as inúmeras questões ligadas à paz e à segurança na África, o Conselho lidou com o processo que levou à realização do referendo sobre o *status* do Sudão do Sul e à criação do novo Estado.

Tal processo pode ser visto como um caso em que o Conselho agiu de forma efetiva e com resultados positivos, ao contribuir para que o referendo se realizasse de forma pacífica e para afastar o risco de retomada do conflito Norte-Sul após sua realização.

Muitos analistas previam que o referendo e seu resultado esperado – a vitória da independência – levasse à retomada da guerra civil. Temia-se, também, que a União Africana pudesse não aceitar tal resultado, ante os temores de que a divisão de mais um país africano pudesse servir de precedente para movimentos de secessão em outras partes do continente[2].

2 Recorde-se que um dos pontos centrais da política das organizações regionais africanas é a manutenção das fronteiras herdadas da era colonial, a fim de evitar a fragmentação dos Estados. Antes do Sudão do Sul, na história da África pós-colonial, somente a Eritreia havia se separado da Etiópia, em 1996.

A situação mereceu, assim, grande atenção do Conselho, que realizou duas missões a Cartum e a Juba. O Conselho foi capaz de se unir em torno de uma mensagem clara: o imperativo de que o referendo se realizasse e de que seu resultado fosse respeitado. Também contribuíram para o resultado positivo os esforços conduzidos no terreno pelo Painel de Alto Nível da União Africana, liderado pelo ex-Presidente Thabo Mbeki, bem como a atuação do representante do Secretário-Geral da ONU, Haile Menkerios.

Confirmada a independência do Sudão do Sul, após o referendo de 9 de julho de 2011, o Conselho continuou a desempenhar papel importante no sentido de manter as partes engajadas na negociação das questões do Acordo de Paz ainda pendentes de implementação e de apoiar a consolidação da nova situação em ambiente de estabilidade. Apesar da situação volátil, particularmente em Abyei e no Cordofão do Sul, foi possível evitar uma crise em larga escala, esperada por muitos e tida mesmo por alguns países como quase inescapável.

Infelizmente, as boas perspectivas em relação ao Sudão do Sul não se revelaram duradouras. A situação se deteriorou de forma constante desde o início das lutas políticas internas entre o Presidente Salva Kiir e seu antigo Vice-Presidente, Riek Machar, em dezembro de 2013. Com o desenrolar do conflito, a disputa se ampliou para um confronto entre as duas maiores etnias do país, Dinka e Nuer, de que tem resultado elevado número de vítimas civis e de deslocados internos.

O binômio segurança e desenvolvimento

O Brasil trabalhou no Conselho em favor de políticas que articulassem a relação entre a defesa da paz e da segurança e a promoção do desenvolvimento. A preocupação em ressaltar esse nexo decorre de nossa convicção de que estratégias militares ou de segurança por si sós não são capazes de lidar de forma adequada

com a vasta maioria das situações de conflito. É necessário entender melhor e atacar as causas profundas desses conflitos.

O debate aberto organizado pelo Brasil sobre a relação entre segurança e desenvolvimento, presidido pelo então Ministro Antonio Patriota, em 11 de fevereiro, ofereceu ocasião para que se discutisse em profundidade o alcance desse conceito.

Como destacado em nota apresentada pelo Brasil, o reconhecimento do nexo entre segurança e desenvolvimento não significa que o Conselho deva assumir responsabilidades de outros órgãos das Nações Unidas ou se sobrepor às funções da das agências, dos fundos e dos programas da ONU aos quais incumbem responsabilidades sobre questões de desenvolvimento. Ao Conselho cabe, porém, considerar tais questões em suas deliberações, na medida em que são condicionantes da paz e da segurança, e promover maior coordenação de seus trabalhos com as demais instâncias da ONU.

Essa visão foi paulatinamente incorporada ao discurso de outros membros do Conselho e ganhou espaço em discussões do órgão, sobretudo no que diz respeito a países em situação de pós-conflito.

Responsabilidade ao proteger

A implementação da Resolução 1973, sobre a Líbia, gerou, como mencionado, sérios questionamentos e reservas, pelo emprego desproporcional e pouco transparente da força, praticamente sem o acompanhamento do Conselho de Segurança, e pela interpretação expansiva do mandato, que passou, na prática, da proteção de civis à mudança de regime.

As reflexões suscitadas pela experiência sobre o emprego da força no caso da Líbia, tendo por objetivo a proteção de civis,

levou o Brasil a desenvolver o conceito de "Responsabilidade ao Proteger".

Esse conceito foi lançado pela Presidenta Dilma Rousseff em seu pronunciamento à 66ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2011, quando afirmou: "O mundo sofre, hoje, as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis. Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger, pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos".

Em 2005, após anos de longos e intensos debates, a Assembleia Geral da ONU havia chegado a um consenso sobre a "responsabilidade de proteger" (R2P), consubstanciado no Documento Final da Cúpula Mundial de 2005 (Resolução 60/1, de 24 de outubro de 2005, parágrafos 138 e 139). Segundo esse conceito, cabe aos Estados a responsabilidade de proteger suas populações em casos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Ao mesmo tempo, deve a comunidade internacional encorajar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade. No caso em que o Estado se revele manifestamente incapaz de proteger sua população em relação aos mencionados crimes, caberia à comunidade internacional a responsabilidade de agir coletivamente, por autorização do Conselho de Segurança da ONU e de acordo com a Carta, inclusive por meios coercitivos.

Em novembro de 2011, durante debate no Conselho de Segurança sobre proteção de civis em conflito armado, o Brasil propôs uma reflexão sobre as transformações ocorridas nas relações entre a proteção de civis e a manutenção da paz e da segurança internacionais, e sugeriu que se desse um passo conceitual

adicional – o de associar ao exercício da "responsabilidade de proteger" uma "responsabilidade ao proteger".

O conceito, desenvolvido pelo então Ministro Antonio de Aguiar Patriota, foi apresentado formalmente ao Conselho, por meio de nota em que se expunham seus fundamentos e princípios. Na formulação brasileira, os conceitos de "responsabilidade de proteger" e "responsabilidade ao proteger" deveriam evoluir juntos, com base em um conjunto de parâmetros, procedimentos e princípios fundamentais, tais como:

- a prevenção é sempre a melhor política;
- a comunidade internacional deve ser rigorosa nos esforços de esgotar todos os meios pacíficos disponíveis para a proteção de civis sob ameaça de violência;
- o uso da força deve produzir o menor nível de violência e instabilidade possível;
- no caso em que o uso da força seja contemplado, a ação deve ser criteriosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo Conselho de Segurança;
- os procedimentos do Conselho de Segurança precisam ser aperfeiçoados para que se possa monitorar e avaliar a maneira pela qual as resoluções são interpretadas e aplicadas;
- aqueles a quem o Conselho autoriza o uso da força devem prestar conta de suas ações.

As reações à iniciativa brasileira foram predominantemente favoráveis. Índia, Portugal e África do Sul, que coincidiam conosco no Conselho de Segurança, acolheram entusiasticamente a proposta. China e Rússia também a apoiaram. A França e o Reino Unido, que tendiam a vê-la como uma crítica à operação na Líbia, adotaram, entretanto, posição defensiva e antagônica. Os EUA

questionaram alguns elementos da proposta brasileira, mas não se furtaram a participar de sua discussão.

O Secretário-Geral da ONU fez referências positivas à iniciativa brasileira durante evento promovido pela Fundação Stanley, em 18 de janeiro de 2012, comemorativo do décimo aniversário do lançamento do relatório "Responsibility to Protect", e dedicou todo um capítulo à "responsabilidade ao proteger", em seu relatório sobre R2P de 2012.

É interessante notar que os proponentes da "Responsabilidade de Proteger" e especialistas no assunto, como o ex-Chanceler australiano Gareth Evans (coautor do conceito original), o Professor Alex Bellamy e o Diretor do Global Centre for the Responsibility to Protect, Simon Adams, não apenas acolheram bem a iniciativa brasileira como a consideraram contribuição oportuna para salvar o conceito de R2P dos danos causados pela forma de implementação da Resolução 1973 (2011).

Em fevereiro de 2012, o Ministro Antonio Patriota copresidiu na ONU, juntamente com o Professor Edward Luck, então Assessor Especial do Secretário-Geral para R2P, um debate sobre a "Responsabilidade ao Proteger". Na ocasião, foi possível aprofundar a discussão do tema com grande número de países e representantes da sociedade civil, esclarecer o conceito, desfazer resistências iniciais e consolidar a iniciativa.

É difícil imaginar um desenvolvimento conceitual da R2P que não passe pela discussão lançada pelo Brasil com a "Responsabilidade ao Proteger". Como muitos países e estudiosos têm indicado, a proposta brasileira é uma contribuição importante para o aprimoramento da R2P.

Com a iniciativa da Responsabilidade ao Proteger, o Brasil demonstrou capacidade de formulação conceitual em matéria de paz e segurança internacionais e de influenciar a definição da

agenda em relação a um tema tão sensível quanto a R2P, na linha dos princípios básicos que orientam a política externa brasileira.

Construção da paz no pós-conflito

A visão abrangente que perpassa a concepção brasileira de como lidar com desafios à paz e à segurança inclui o apoio aos países em situações de pós-conflito. Trata-se de contribuir para que essas sociedades possam efetuar a transição de um círculo vicioso de conflito e instabilidade para um círculo virtuoso de paz, segurança e desenvolvimento.

A criação da Comissão de Construção da Paz (CCP), em 2005, marcou importante evolução conceitual ao cristalizar o entendimento de que a paz exige muito mais do que a cessação do conflito, e de que países egressos de conflito enfrentam desafios próprios – tais como a promoção da reconciliação, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de ex-combatentes, a reforma dos setores de defesa e segurança, o fortalecimento das instituições e a revitalização da economia –, requerendo, para superá-los, atenção especial da comunidade internacional.

Como membro do Conselho de Segurança, o Brasil procurou reforçar a interação entre o Conselho e a CCP. No exercício da presidência da configuração específica para Guiné-Bissau na CCP, posição que ocupava desde 2007, o Brasil continuou a coordenar os esforços de diversos atores – governos nacionais, parceiros internacionais, agências do sistema ONU e instituições financeiras internacionais –, em apoio aos esforços de construção da paz e revitalização econômica e social naquele país.

Afetado por uma situação de instabilidade crônica desde os conflitos que cercaram o processo de sua independência, Guiné-Bissau passou por sucessivos golpes de Estado após a guerra civil de 1998/1999. Recentemente, o restabelecimento da legalidade

constitucional, com a eleição de 2014, e a formação de um governo inclusivo criaram novas perspectivas de que Guiné-Bissau possa avançar em direção à estabilidade política e à criação de condições favoráveis a seu desenvolvimento. Para tanto, o apoio das Nações Unidas e da comunidade internacional continuará a ser essencial.

Haiti

A criação da Missão de Estabilização da ONU no Haiti, MINUSTAH, em 2004, atendeu à solicitação do governo haitiano, após a crise política e os violentos acontecimentos que levaram à saída do país do Presidente Jean-Bertrand Aristide.

O Brasil tem sido o maior contribuinte de tropas para a Missão. Desde sua criação, generais brasileiros têm exercido o comando militar da MINUSTAH, algo inédito nas forças de paz da ONU, em que se adota a prática de rodízio entre comandantes de distintas nacionalidades.

Desde os estágios iniciais da MINUSTAH, com o apoio de nossos parceiros latino-americanos e outros países, o Brasil defendeu a adoção de mandatos amplos para a Missão, que incluíssem atividades de reconstrução e consolidação da paz, em paralelo a ações de manutenção da paz.

O mandato brasileiro no Conselho começou sob o impacto do terremoto de 12 de janeiro de 2010. Além da tragédia humana, os resultados positivos do processo de estabilização que vinham sendo alcançados de maneira consistente foram colocados em risco. O terremoto deixou marcas profundas na vida e nas instituições. A própria MINUSTAH foi severamente atingida, com a perda do Chefe da Missão, Hédi Annabi, e de seu vice, o brasileiro Luiz Carlos da Costa, além de outros 100 membros, entre os quais 18 militares brasileiros.

Em resposta ao terremoto, o Brasil empreendeu intenso esforço humanitário, com o envio de alimentos, medicamentos e profissionais de saúde, doações às agências da ONU responsáveis pela ajuda humanitária e apoio logístico e militar às operações de assistência – inclusive o rápido desdobramento de um segundo batalhão de infantaria.

Passada a fase mais aguda da crise pós-terremoto, as atenções se voltaram para a reconstrução haitiana. A consolidação da democracia, o fortalecimento das instituições e o relançamento da atividade econômica passaram a tomar a linha de frente na consideração da situação do Haiti pelo Conselho.

O Brasil trabalhou para que a Missão lograsse êxito na manutenção de um ambiente de segurança e estabilidade, na capacitação da Polícia Nacional Haitiana, no aperfeiçoamento do sistema judicial do país, na criação de instituições que garantam eleições justas, transparentes e pacíficas e no apoio à prestação, pelo governo haitiano, de serviços básicos à população.

O principal desafio com que se confronta o Haiti continua a ser o de garantir que a estabilidade alcançada com a ajuda da MINUSTAH seja duradoura e possa ser assegurada pelos próprios haitianos.

Como se sabe, a MINUSTAH significou mudança quantitativa e qualitativa na nossa participação em operações de manutenção da paz. A qualidade e o profissionalismo das tropas brasileiras são hoje reconhecidos tanto pelo Secretariado quanto pelos Estados-Membros da ONU. O Haiti não representa apenas o maior compromisso brasileiro com tropas e capital político nas missões das Nações Unidas. É também a situação em que o Brasil procura demonstrar, na prática, a validade de suas ideias de correlação entre paz, segurança e desenvolvimento.

Crise Tailândia/Camboja e assentamentos nos Territórios Palestinos Ocupados – Bons ofícios da Presidência brasileira

Quando o Brasil ocupava a Presidência do Conselho de Segurança, em fevereiro de 2011, desencadearam-se incidentes militares na fronteira entre Camboja e Tailândia, em torno do templo de Preah Vihear.

Logo após o início das escaramuças entre os dois países, o Camboja solicitou a realização de reunião do Conselho para tratar da questão. A Tailândia opunha-se a que o órgão discutisse o problema, assinalando que os incidentes foram pontuais e não representavam ameaça à paz e à segurança internacionais.

O Brasil efetuou consultas junto aos Representantes Permanentes dos dois países e aos membros do Conselho com o objetivo de encaminhar a questão de forma satisfatória para ambas as partes. O Brasil propôs que a atuação do Conselho tivesse como foco a obtenção de um cessar-fogo, a redução das tensões e o apoio aos esforços de mediação da Asean.

Reconhecido o direito que assiste a todo Estado-Membro de levar qualquer controvérsia à atenção do Conselho, conforme o artigo 35 da Carta, formou-se um consenso quanto à convocação e uma reunião para o debate da questão, restando definir seu formato.

Após novas consultas da Presidência brasileira junto às partes, acordou-se, como solução que garantiu a aceitação tailandesa, que o Conselho realizaria reunião privada (sem registro público e sem a presença de imprensa) e sem adoção de documento formal sobre os resultados do encontro. Essa modalidade equilibrava as aspirações do Camboja, que insistia no tratamento do tema pelo Conselho, e da Tailândia, que desejava manter o tema no âmbito bilateral. Como parte do acordo, decidiu-se estender convite ao Presidente

da Asean, com a sinalização de que aquela instância regional deveria desempenhar papel importante na mediação da questão.

A reunião privada teve lugar em 14 de fevereiro e contou com a presença dos Ministros das Relações Exteriores do Camboja, Hor Namhong, e da Tailândia, Kasit Piromya, além do Ministro das Relações Exteriores da Indonésia e do Presidente de turno da Asean, Marty Natalegawa. Ao final, o Conselho adotou declaração à imprensa nos termos propostos pela Presidência brasileira. No documento, os países-membros expressaram preocupação com os conflitos armados na fronteira entre o Camboja e a Tailândia; exortaram as partes a evitarem atos que pudessem agravar a situação; encorajaram a busca de um cessar-fogo e de solução pacífica para o impasse; e manifestaram apoio aos bons ofícios da Asean.

Tanto o governo tailandês quanto o cambojano agradeceram a atuação brasileira, tendo o Ministro das Relações Exteriores do Camboja creditado à reunião do Conselho o cessar-fogo obtido em seguida.

A reunião também serviu para reforçar a atuação da Asean no encaminhamento de um resultado aceitável para os dois lados.

Também em fevereiro de 2011, a Presidência brasileira engajou-se, a pedido dos dois lados – Líbano e EUA –, nas negociações sobre projeto de resolução que condenava os assentamentos israelenses nos Territórios Palestinos Ocupados.

As consultas tiveram o objetivo de verificar a viabilidade política de alternativas que atendessem às preocupações das partes. Nessas consultas, discutiu-se a possibilidade de um conjunto de medidas, envolvendo uma declaração presidencial com o mesmo teor do projeto de resolução, compromisso do Quarteto (grupo constituído por ONU, Estados Unidos, União Europeia e Rússia, com o objetivo de mediar o processo de paz entre Israel e Palestina)

de adotar parâmetros para a solução de dois Estados com base nas fronteiras de 1967, e realização de missão do Conselho ao terreno (Palestina e Israel). Apesar de não ter sido possível alcançar um acordo, tendo o projeto sido levado a voto e vetado pelos EUA, tanto o Observador Permanente da Palestina quanto a Representante Permanente dos EUA demonstraram apreço pela facilitação exercida pelo Brasil.

Conclusão

Em meio a um cenário internacional de transição, caracterizado por elementos mais acentuados de multipolaridade e a emergência de novos atores, o Brasil encontrou espaço para ampliar sua atuação, para projetar sua visão sobre as questões internacionais e, em alguns casos, para articular propostas de encaminhamento dos temas sob consideração do Conselho.

Quatro aspectos ressaltaram de nossa atuação como membro eleito no biênio 2010-2011: o empenho em criar uma dinâmica construtiva para o encaminhamento de soluções por meio de negociações diplomáticas, evitando-se o recurso automático a medidas coercitivas; a capacidade de articular posições que contribuíram para ultrapassar polarizações e impasses; a capacidade de contribuir com novas formulações conceituais, como no caso da responsabilidade ao proteger; e o empenho em dialogar sobre as atividades do Conselho com os demais membros da ONU.

A atuação do Brasil no biênio 2010-2011, em particular no ano de 2011, quando os países do Ibas coincidiram no Conselho, mostra que uma ampliação do número de seus membros, com a presença permanente de países como aqueles, pode contribuir para um Conselho mais equilibrado, representativo e legítimo.

Emb. Antonio de Aguiar Patriota, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas de 2013 até o presente, preside reunião do Conselho de Segurança em 2011. (Acervo Nações Unidas)

São Francisco+70: reformar a ONU para o século XXI

Antonio de Aguiar Patriota[1]

Setenta anos após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), na Conferência de São Francisco, em 1945, os Estados-Membros se veem diante do desafio de avaliar o atual desempenho da ONU e prepará-la para as próximas décadas de sua existência. Não se trata apenas de diagnosticar fragilidades e limitações, mas, sobretudo, de aprender com as lições da história e reconhecer a necessidade de preparar a instituição para gerir uma nova ordem internacional.

A tarefa é tão complexa quanto necessária. Passadas sete décadas desde São Francisco, a ONU é hoje integrada por 193 Estados-Membros e dois Estados Observadores (Santa Sé e Palestina). A amplitude dos temas tratados no âmbito das Nações Unidas aumentou significativamente. O sistema onusiano teve

1 Embaixador, Ministro de Estado das Relações Exteriores (2011-2013), Representante do Brasil junto às Nações Unidas (2013-).

que se estender no mesmo ritmo, como atestam o surgimento e a expansão das atividades de diversas agências especializadas, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Nesse percurso, os Estados-Membros muitas vezes conseguiram se unir e alcançar os consensos necessários para fortalecer o arcabouço jurídico internacional e os mecanismos adequados para sua implementação. É o que se observa na origem de órgãos como os acima mencionados ou na definição de agendas como a dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Em outros casos, diante da insuficiência ou ineficácia de certos mecanismos, logrou-se promover reformas e adaptações importantes, como as que resultaram na criação do Conselho de Direitos Humanos e na Arquitetura de Consolidação da Paz.

No que diz respeito aos dispositivos sobre segurança coletiva e uso da força, entretanto, os avanços ocorridos foram limitados e não responderam ainda de forma satisfatória aos novos desafios de uma ordem internacional de caráter crescentemente multipolar. Embora o sistema internacional pós-1945 tenha evitado a eclosão de um novo conflito mundial e desenvolvido ferramentas não previstas na Carta da ONU – por intermédio das operações de manutenção da paz –, a perpetuação de processos decisórios ineficientes e pouco representativos, em particular no Conselho de Segurança, provocam sentimento, entre muitos observadores, de que o mundo está em desordem, o multilateralismo está sob ameaça e a ONU se tornou inoperante.

Ainda assim *quase* nenhuma voz discorda da ideia de que não só vale a pena resgatar o multilateralismo, como é preciso um novo pacto internacional que promova mudanças em matéria de governança a partir de um compromisso renovado com a Carta

das Nações Unidas, em particular no que se refere a seus preceitos fundamentais em relação à segurança coletiva e ao uso da força.

O Brasil, diferentemente de ocasiões passadas, em que foram negociados entendimentos para a estruturação de um ordenamento internacional centrado na cooperação (Viena, 1814; Versalhes, 1919; Dumbarton Oaks, 1944), encontra-se hoje em condições de prestar contribuição significativa para que uma ONU reformada se afirme como um sistema efetivo de promoção da paz com justiça e desenvolvimento no século XXI.

I

Numerosos autores, centros de estudos e pesquisa vêm oferecendo suas reflexões sobre o estado atual do sistema internacional. Podem-se citar, entre outros, o livro de Henry Kissinger, *A Ordem Mundial;* a obra *O Mundo em Desajuste*, de Amin Maalouf; os trabalhos do Grupo de Estudos sobre o Concerto do Século XXI, do Instituto para Pesquisa da Paz de Frankfurt; as contribuições do grupo "The Elders"; os debates da Comissão Independente sobre Multilateralismo, organizada pelo Instituto Internacional da Paz, sob coordenação do ex-Primeiro-Ministro da Austrália Kevin Rudd.

Um traço comum a essas análises recentes sobre o estado geopolítico atual é o reconhecimento de que vivemos uma transição de um "momento unipolar" para uma ordem multipolar. Nesta nova realidade, nenhum país, independentemente de seu poderio econômico ou militar, seria capaz de, individualmente, dominar o ordenamento mundial. Ainda que os polos sejam assimétricos – dadas as diferenças consideráveis em termos de população, território, PIB, gastos militares – a distribuição de influência diplomática entre polos estabelecidos e emergentes parece surgir como traço duradouro e característico do século XXI.

Não são numerosos os antecedentes históricos para uma transição dessa natureza. Até certo ponto, a substituição do projeto napoleônico pelo plurilateralismo do Congresso de Viena e pelo Concerto Europeu pode ser considerada um precedente de transição de ordem unipolar para multipolar, em que pesem as claras diferenças entre o contexto do início do século XIX e as circunstâncias do século XXI.

Uma reflexão necessária e ainda válida diz respeito à atitude dos vitoriosos em relação aos derrotados. O fato de a França não ter sido excluída da nova ordem que se formava – seja em função do talento diplomático de Talleyrand, seja pela habilidade de Metternich e seus parceiros na vitória – pode ser lembrado como exemplo de atitude inclusiva que ajudou a criar as condições para décadas de estabilidade e um século XIX marcado por ausência de grandes conflitos envolvendo as principais potências da época.

Em 1914, os esteios de uma ordem mundial estabelecida cerca de cem anos antes foram levados ao seu limite por crescentes ondas de nacionalismo, conflitos regionais e crises econômicas. O Concerto Europeu já não dava mais conta dos desafios e dos rearranjos entre os principais atores geopolíticos. Ao fracassar em se adaptar a novas circunstâncias, a negligência dos líderes mundiais acabou permitindo a eclosão de um conflito mundial devastador.

A Liga das Nações, criada ao final da Primeira Guerra Mundial, trazia a promessa de um novo concerto de nações para a promoção da cooperação e do diálogo em assuntos relacionados à paz e segurança. O fato de ter sido menos do que inclusiva, porém, revelou-se uma fraqueza insuperável da Liga. O tratamento menos que magnânimo reservado pelo Tratado de Versalhes à Alemanha derrotada, ao mesmo tempo, plantou as sementes de um novo

conflito mundial de proporções ainda mais devastadoras cerca de vinte anos mais tarde.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o nascimento das Nações Unidas sinalizou a criação de um sistema de segurança coletiva inclusivo e com vocação verdadeiramente universal, enquanto o Plano Marshall e a reconstrução do Japão marcaram um distanciamento em relação ao modelo excludente de Versalhes.

Setenta anos após a criação da ONU, pode-se argumentar que o sistema multilateral baseado na Carta das Nações Unidas e no direito internacional tem exercido papel significativo na prevenção de uma nova conflagração mundial. Isso não significa que o mundo não tenha passado por conflitos localizados e tensões relacionadas a intensa rivalidade política e militar, como aquela verificada entre Washington e Moscou até a queda do muro de Berlim e o colapso da União Soviética.

Após um breve interregno unipolar, o mundo hoje enfrenta novos desafios associados ao aumento do terrorismo, a tensões ainda decorrentes do fim da Guerra Fria e a um processo de redistribuição de poder na esfera internacional, em que a China assume papel de crescente relevância, em contexto de surgimento de outros atores com influência global, inclusive o Brasil.

A questão que se coloca é a da necessidade de revisão de estruturas defasadas como a da composição do Conselho de Segurança e da promoção de formas de cooperação inclusivas, que não reproduzam os equívocos do passado.

II

Ao examinarmos as novas ameaças, desafios e oportunidades para o sistema multilateral no ano em que a ONU completa setenta anos de existência, há uma série de circunstâncias positivas das quais se pode extrair alguma confiança no que se refere à capacidade

da comunidade internacional de forjar uma nova ordem, em sintonia com uma distribuição mais multipolar de poder.

Em contraste com a era pós-napoleônica ou com os períodos que se seguiram à Primeira e à Segunda Guerra Mundial, existe hoje um sólido arcabouço para a cooperação lastrada no direito internacional, com a Carta da ONU em seu centro. Uma multiplicidade de organizações internacionais executa papéis altamente relevantes em variadas áreas. O hábito de diálogo e de busca de coordenação internacional pela via de encontros ministeriais e de cúpula torna-se prática consolidada. Ao mesmo tempo, ajustes em mecanismos de governança foram feitos, por meios diplomáticos, ao longo dos últimos anos.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), a substituição do então chamado "Quad" (integrado por EUA, União Europeia, Canadá e Japão) por um novo agrupamento que inclui economias emergentes foi um dos resultados mais marcantes da Conferência Ministerial de Cancún em 2003. Após a crise econômica internacional de 2008, o G7 transformou-se no G20 a partir da incorporação de países dos Brics e outras economias de maior porte neste mecanismo informal de coordenação de alto nível.

A par desses desenvolvimentos, o sistema ONU se encontra envolvido em um processo de definição de ambiciosas agendas de longo prazo, com impacto potencial significativo para os próximos anos e décadas. É tal a natureza transformadora da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, construída com base no documento final da Conferência Rio+20, que é possível afirmar que emerge um novo consenso em torno de um programa de cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável, de aplicação universal e na vanguarda do pensamento contemporâneo sobre a interconexão entre o econômico, o social e o ambiental.

Na esfera da promoção e construção da paz, a revisão das operações de manutenção da paz convocada pelo Secretário-Geral Ban Ki-moon e a revisão da chamada "Arquitetura de Consolidação da Paz" também podem ser considerados exercícios que dominarão esse período em que a ONU celebra setenta anos, com o olhar voltado para o futuro, visando a adaptar a organização a um novo conjunto de circunstâncias.

Pode-se argumentar que existem certas áreas prioritárias e relativamente novas que podem atuar como uma "força unificadora" no mundo atual. A primeira é a mudança do clima que, conforme aponta Amin Maalouf, não nos deixa outra opção senão a da cooperação internacional. Trata-se de um interessante elemento unificador que não estava presente em momentos passados, em que novas configurações geopolíticas deram ensejo a iniciativas demarcadoras de novas ordens internacionais, como em Viena ou Versalhes. A agenda da mudança do clima ressalta, talvez melhor do que qualquer outra na atualidade, a noção de que a humanidade toda está no mesmo barco e que não haverá salvação sem cooperação.

Outro tema potencialmente unificador – embora muitas vezes não seja percebido como tal – é o do combate ao terrorismo. Para se aquilatar a força unificadora da oposição ao terrorismo, basta lembrar que, apesar de múltiplas divergências, às vezes paralisantes, em outros assuntos, os membros do Conselho de Segurança conseguem, sem maior dificuldade, chegar a consenso em questões diretamente relacionadas ao terrorismo por meio de esforços multilaterais. Divisoras têm sido, em contraste, as estratégias empregadas para derrotar os terroristas.

Em suma, em que pese a existência de arcabouço abrangente de direito internacional e de organismos postos a seu serviço, apesar da capacidade do sistema ONU de responder a novos desafios e

não obstante a presença de certos elementos unificadores e de um processo já em curso de adaptação das instâncias de governança para refletir a multipolaridade contemporânea, há crescente consciência, no que se refere à paz e segurança, da necessidade de atualizar as estruturas decisórias no âmbito da ONU, com vistas a um renovado compromisso pela busca de soluções mais efetivas.

III

O que impede o mundo de cooperar de maneira mais efetiva em matéria de paz e segurança internacional?

Uma primeira ordem de considerações diz respeito à emergência de novas ameaças associadas a atores não estatais motivados por ideologias extremistas que questionam os próprios princípios do sistema internacional, sendo o melhor exemplo o "Estado Islâmico". Ao mesmo tempo em que existe ampla convergência sobre a necessidade de se conter este fenômeno e derrotá-lo, as respostas militares adotadas por grandes potências para combater o terrorismo, em especial após os ataques do 11 de Setembro, geraram divisão e tensão, revelando-se em grande medida contraproducentes.

Quando as torres gêmeas do World Trade Center foram atingidas, em setembro de 2001, a comunidade internacional foi unânime na expressão de solidariedade aos EUA. Como reflexo dessa unanimidade, as resoluções do Conselho de Segurança que autorizaram o uso da força contra o Taleban no Afeganistão foram adotadas por consenso.

A intervenção militar no Iraque em 2003, porém, rompeu seriamente aquela efêmera unidade. Como reconhece o General do exército americano Wesley Clark em seu livro *Don't Wait For The Next War*, a invasão do Iraque contribuiu – independentemente de considerações jurídicas ou morais – para a disseminação do

terrorismo. Na verdade, a intervenção e ocupação do Iraque a partir de 2003 não podem ser dissociados das formas particularmente brutais de extremismo que desde então proliferaram pela região – e além.

Igualmente divisora foi a interpretação unilateral pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) da autorização conferida pelo Conselho de Segurança para proteção de civis na Líbia, utilizada para justificar a derrubada do regime Gaddafi. Mais recentemente, abordagens a exigir, como pré-condição para solução diplomática da crise na Síria, a saída de Bashar al-Assad do Governo geraram polarização paralisadora.

Entrementes, pouco – ou nada – é feito em relação ao conflito de longa data entre Israel e Palestina. Há quem veja na expansão da Otan após o fim da União Soviética e do Pacto de Varsóvia uma demonstração de falta de magnanimidade e visão política de longo prazo, em contraste com os exemplos de 1814 ou do pós-Segunda Guerra Mundial.

Outras tensões estão associadas à proliferação de armas de destruição em massa, bem como ao fracasso dos Estados nuclearmente armados de implementar compromissos assumidos em passadas Conferências de Revisão do Tratado de Não Proliferação Nuclear ou de realizar uma conferência internacional para criação de zona livre de armas de destruição em massa no Oriente Médio. Enquanto se prolonga o impasse na Conferência do Desarmamento e na Comissão de Desarmamento da ONU, os únicos resultados tangíveis alcançados nessa área dizem respeito ao Tratado sobre Comércio de Armas.

Nesse particular, cabe apontar o paradoxo de que, embora saibamos que os conflitos mais devastadores para a comunidade internacional – como as duas grandes guerras do século XX – tenham sido aqueles que envolveram potências altamente desenvolvidas e

militarizadas, a agenda da ONU sobre temas de paz e segurança, desarmamento e não proliferação parece, por vezes, concentrar-se no mundo em desenvolvimento.

Sem diminuir a importância dos esforços para a promoção da paz nos países do sul, cabe ter em mente, por um lado, a interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento (tema salientado pelo Brasil durante sua presidência do Conselho de Segurança em fevereiro de 2011) e, por outro, a relevância do tema da desigualdade no plano doméstico e internacional. Vale registrar que os projetados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável incluem um item específico sobre desigualdade. Em face de previsões de ONGs como a OxFam, segundo a qual a parcela 1% mais rica da população mundial terá, em breve, mais riqueza que os demais 99%, não há como ignorar tais disparidades na construção de um mundo mais justo e pacífico.

IV

Como reagir a esta situação? O primeiro passo é avaliar com honestidade os últimos quinze anos – os primeiros quinze do século XXI – no que se refere às respostas (ou à incapacidade da comunidade internacional de responder) às ameaças e desafios que surgiram nesse período.

Estratégias associadas a "mudança de regime" e uso da força no Iraque e na Líbia colocaram a Carta da ONU sob forte teste de estresse. Tais estratégias foram em parte responsáveis pelas dificuldades enfrentadas pelo Conselho de Segurança ao lidar com o conflito na Síria em seu estágio inicial. Tiveram também impacto sobre a resposta russa à crise na Ucrânia.

Os casos do Iraque e da Líbia, assim como da Somália e do Afeganistão, ilustram as limitações de combater o terrorismo por meio do uso da força. Somos levados a constatar que situações ruins

podem se tornar ainda piores e mais problemáticas se tratadas com fórmulas que não se inserem no contexto de estratégias inclusivas e que deixam a diplomacia em segundo plano.

Não se pode esquecer, ao mesmo tempo, que o conflito mais sangrento do século atual é o que assola a República Democrática do Congo. Mas, neste caso, a situação no país tem sido tratada por meio de linhas de ação consensuais, dando origem a formas inovadoras de manutenção da paz. Os casos de Serra Leoa, Guiné e Libéria, que estão na agenda da Comissão de Construção da Paz, também são exemplos de que é possível atuar de forma acordada multilateralmente e coordenada com os países da região, inclusive para o enfrentamento dos efeitos do vírus ebola na África Ocidental.

Para forjarmos uma nova ordem multilateral cooperativa, ajustada à multipolaridade, as Nações Unidas deverão estar no centro de tal ordem, ou não haverá ordem. Há um risco sistêmico de que a inação leve a arranjos outros, paralelos, e à erosão da autoridade baseada na Carta da ONU, com ameaça até mesmo de retrocessos civilizacionais.

É indispensável restabelecer um pacto internacional pela inadmissibilidade do uso da força fora do que prescreve a Carta da ONU e sem a adequada autorização do Conselho de Segurança.

É evidente a necessidade de aumentar a representatividade do Conselho de Segurança e superar as dinâmicas polarizadoras que impedem países outros – que não os atuais membros permanentes – de exercer papel significativo. Não se pode minimizar a responsabilidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança por viabilizar esse novo pacto, tanto em relação às regras que regem o uso da força quanto no que diz respeito à atualização das estruturas de governança.

Os demais 188 Estados-Membros não podem, porém, permanecer inertes e aguardar que os membros permanentes

assumam a liderança. É preciso agir e engajar a sociedade civil e os centros de estudos nesse esforço coletivo. Para o Brasil, trata-se de uma oportunidade inédita e da maior importância: pela primeira vez em nossa história diplomática, o país está em condições de exercer um papel estruturante na construção de um sistema internacional renovado e adaptado a novas circunstâncias multipolares.

V

Em 1814, o Brasil não existia enquanto Estado independente. A população brasileira da época era estimada em cerca de 4,5 milhões de habitantes. O século XIX foi fundamental para a construção da identidade brasileira. Conquistada a independência em 1822, o Brasil torna-se uma monarquia liderada por Pedro I, cuja esposa, a Imperatriz Leopoldina, trocava correspondências regularmente com o Príncipe austríaco Metternich e a corte no Rio de Janeiro era considerada a mais óbvia apoiadora do Concerto Europeu no Novo Mundo.

Antes da virada do século e do ocaso do sistema estabelecido em Viena, o Brasil passa por grandes transformações como a abolição da escravatura, em 1888, e a proclamação da República, em 1889. A recém-instaurada República logra demarcar pacificamente suas fronteiras por meios diplomáticos, num processo que consagrou o Barão do Rio Branco como pai da diplomacia brasileira. Em 1914, a população brasileira alcançava a marca de 24 milhões de habitantes e o Brasil forjava laços mais estreitos com os EUA, mas a jovem República não deixava de ser, naquele momento, ator periférico nos negócios mundiais.

No momento em que a Segunda Guerra Mundial caminhava para o fim e as principais potências discutiam o sistema que iria gerir a ordem do pós-guerra, o Brasil tinha população que superava os 41 milhões de habitantes. Como aponta Eugênio Vargas Garcia,

em *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*, a colaboração militar brasileira aos Aliados conferira ao Brasil, sobretudo da perspectiva da Washington, posição privilegiada na América do Sul para ocupar eventual sexto assento permanente do Conselho de Segurança. A ideia, contudo, não prosperou, em virtude de objeções geopolíticas levantadas por outros Estados que viriam a ocupar assentos permanentes.

VI

A posição do Brasil no cenário internacional, hoje, é diferente. Somos a sétima maior economia e a quinta maior população do mundo. Ao longo dos últimos doze anos, sob a Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, quarenta milhões de brasileiros saíram da pobreza. Ainda mais significativo é o fato de que os avanços que resultaram num salto do Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil tenham ocorrido em ambiente plenamente democrático.

Os desenvolvimentos domésticos positivos foram acompanhados por um papel regional e global mais proeminente. O país exerce fundamental liderança no processo de integração na América do Sul, em particular, e na América Latina, em geral. A atuação brasileira no estabelecimento de importantes plataformas regionais para cooperação, como é o caso da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), ilustram essa capacidade de liderança.

Com efeito, o Governo do Presidente Lula deu início a um dos períodos de maior criatividade na história da política externa brasileira. Esta criatividade está demonstrada também no estabelecimento e fortalecimento de mecanismos de coordenação e cooperação de escala inter-regional, como é o caso do Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do

Sul) e das cúpulas ASA (América do Sul-África) e Aspa (América do Sul-Países Árabes).

A Presidenta Dilma Rousseff deu continuidade e consolidou esse processo, como se refletiu em sua participação nas mais recentes cúpulas ASA (Malabo, 2013) e Aspa (Lima, 2012) e na realização da VI Cúpula do Brics, em Fortaleza (2014). O firme compromisso do Brasil com a África também foi reforçado com a presença da Presidenta Dilma nas celebrações dos cinquenta anos da União Africana, em Adis Abeba.

A consolidação da liderança brasileira na esfera multilateral se refletiu de diversas maneiras. O Brasil passou a ser, a partir de 2011, um dos poucos países que mantêm relações diplomáticas com todos os demais Estados-Membros e Estados Observadores das Nações Unidas. A presença diplomática brasileira cresceu largamente ao longo dos últimos doze anos, chegando a um total de 227 missões diplomáticas e consulares no exterior. A eleição de brasileiros para dirigir a FAO e a OMC também se inscreve nesse contexto.

Não é exagero afirmar que o Brasil se tornou ator influente no que diz respeito a praticamente todos os temas da agenda das Nações Unidas. Pode-se citar alguns exemplos, tais como: a Conferência Rio+20 e as discussões subsequentes sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015; a participação em operações de manutenção da paz, em especial na MINUSTAH, em que o Brasil sempre manteve o comando militar da missão; o conceito da "Responsabilidade ao Proteger", elaborado em 2011 como resposta às interpretações unilaterais da "Responsabilidade de Proteger"; e a iniciativa conjunta com a Alemanha para defender o direito à privacidade na era digital, em sequência das revelações de Edward Snowden.

De forma mais ampla, o Brasil se consolida como forte defensor de mecanismos mais democráticos de governança em todas as esferas. Na OMC, desempenhamos papel fundamental na substituição do "Quad" por mecanismos mais inclusivos de concertação. No segmento financeiro, o Brasil liderou esforços para reformar o sistema de cotas de voto do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial e se coordena de forma sistemática com os demais Brics no âmbito do G20. Fomos, em 2005, um dos principais apoiadores de um quadro institucional mais robusto para o tratamento de questões de direitos humanos, que resultou na criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Em questões de paz e segurança, o Brasil esteve na origem da criação e foi um dos primeiros apoiadores da Comissão de Consolidação da Paz (CCP), da ONU, tendo ainda exercido a presidência do órgão no ano de 2014. A CCP se fundamenta em um conceito abrangente de paz, como foco em amplo espectro de assuntos, incluindo desenvolvimento institucional, reformas do setor de segurança e progresso econômico e social.

O interesse do Brasil na reforma do Conselho de Segurança da ONU é decorrência natural dessa busca por instituições internacionais inclusivas, representativas e legítimas, em linha com a atual realidade geopolítica.

À medida que a política externa deixa de ser prerrogativa exclusiva dos governos, as considerações domésticas e a opinião pública são cada vez mais relevantes na definição de prioridades. Enquanto parece existir um consenso nacional em torno dos benefícios de se exercer papel mais ativo em questões econômicas internacionais – incluindo comércio e finanças –, em matéria de paz e segurança esse consenso está ainda se forjando.

A contribuição oferecida pelo Brasil, entretanto, com seu forte compromisso com o multilateralismo e a resolução pacífica

de controvérsias, é significativa, como demonstra o fato de o Brasil ser o país em desenvolvimento que mais vezes foi eleito para ocupar assento não permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Ao se coordenar com Alemanha, Índia e Japão para promover a reforma do Conselho de Segurança – e em estreita coordenação com a África –, o Brasil se engaja em uma campanha necessária e crucial para assegurar a relevância e efetividade do sistema multilateral centrado nas Nações Unidas, que, desde 1945, serve ao propósito de evitar novas conflagrações mundiais.

O marco representado pela celebração dos setenta anos da ONU deve ser visto como uma oportunidade histórica, que não pode ser desperdiçada, para concluir as reformas necessárias, em particular a do Conselho de Segurança.

O ano de 2015 é também significativo, por marcar os cinquenta anos desde a primeira e única reforma do Conselho de Segurança, vinte anos desde o lançamento, em Nova York, do processo intergovernamental para reformar o órgão e dez anos desde a Cúpula Mundial de 2005, em que os líderes mundiais acordaram, por consenso, que se realizasse – no curto prazo – a reforma do Conselho de Segurança.

Setenta anos após a Conferência de São Francisco, a comunidade internacional deve demonstrar, em ambiente de transformações geopolíticas pacíficas, sua capacidade de unir-se novamente na refundação de um sistema multilateral inclusivo centrado na ONU, que seja capaz de promover desenvolvimento e paz para o maior número possível de seres humanos no século XXI.

ANEXOS

Símbolo das Nações Unidas de 1945.

Anexo 1
Plano de Dumbarton Oaks

PROPOSTAS PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL GERAL[2]

Sob a denominação de "As Nações Unidas", dever-se-á estabelecer uma organização internacional, cujo Estatuto Fundamental deverá conter as disposições necessárias para tornar efetivas as seguintes propostas:

CAPÍTULO I
OBJETIVOS

Os objetivos da Organização devem ser:

1) Manter a paz e a segurança internacionais, adotando, para esse fim, medidas coletivas eficazes para prevenir e eliminar as ameaças à paz e suprimir atos de agressão ou outras violações da paz, e conseguir, por meios pacíficos, o ajuste e a solução de controvérsias internacionais que possam levar à violação da paz;

2 Foram introduzidas, no Plano de Dumbarton Oaks e na Carta das Nações Unidas, publicados neste e no próximo anexo, correções em relação a publicações anteriores dos documentos em português.

2) Incentivar relações amistosas entre as nações a adotar outras medidas adequadas a fortalecer a paz universal;
3) Garantir a cooperação internacional na solução de problemas internacionais econômicos, sociais e humanitários; e
4) Proporcionar um centro destinado a harmonizar a atividade das nações em prol destas finalidades comuns.

CAPÍTULO II
PRINCÍPIOS

Com o fim de atingir os objetivos mencionados no Capítulo I, a Organização e seus membros deverão proceder de acordo com os seguintes princípios:

1) A Organização baseia-se no princípio da igualdade soberana de todos os Estados amantes da paz.
2) Todos os membros da Organização, com o fim de assegurar os direitos e benefícios decorrentes da sua participação na Organização, se comprometem a cumprir as obrigações assumidas de acordo com o Estatuto Fundamental.
3) Todos os membros da Organização deverão resolver suas controvérsias por meios pacíficos, de maneira a não pôr em perigo a paz e a segurança internacionais.
4) Todos os membros da Organização deverão abster-se, nas suas relações internacionais, de recorrer a ameaças ou ao uso da força por qualquer forma incompatíveis com os objetivos da Organização.
5) Todos os membros da Organização deverão prestar-lhe toda assistência em qualquer ação por ela empreendida de acordo com as disposições do Estatuto Fundamental.

6) Todos os membros da Organização deverão abster-se de prestar assistência a qualquer Estado contra o qual a Organização esteja aplicando medidas preventivas ou coercitivas.

A Organização deverá fazer com que os Estados não membros procedam de conformidade com aqueles princípios, até onde o exigir a manutenção da paz e da segurança internacionais.

CAPÍTULO III
MEMBROS

1) A participação na Organização deverá ser aberta a todos os Estados amantes da paz.

CAPÍTULO IV
ÓRGÃOS PRINCIPAIS

1) A Organização deverá ter como órgãos principais:

a. Assembleia Geral;

b. Conselho de Segurança;

c. Corte internacional de justiça; e

d. Secretariado.

2) A Organização deverá ter os organismos auxiliares julgados necessários.

CAPÍTULO V
ASSEMBLEIA GERAL

Seção A
Composição

Todos os membros da Organização deverão ser membros da Assembleia Geral e deverão ter representantes em número fixado pelo Estatuto Fundamental.

Seção B

Função e poderes

1) A Assembleia Geral deverá ter o direito de deliberar sobre os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que regulam o desarmamento e a limitação dos armamentos; de debater quaisquer questões referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais que lhe forem submetidas por qualquer membro ou membros da Organização ou pelo Conselho de Segurança; e de fazer recomendações relativas a esses princípios ou questões. Quaisquer dessas questões, que requeiram ação, deverão ser encaminhadas ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois de havê-las discutido. A Assembleia Geral não deverá, por iniciativa própria, fazer recomendações sobre qualquer assunto relativo à manutenção da paz e da segurança internacionais que esteja sendo tratado pelo Conselho de Segurança.
2) A Assembleia Geral deverá ter poderes para admitir novos membros à Organização mediante recomendações do Conselho de Segurança.
3) A Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança, deverá ter poderes para suspender o exercício de quaisquer direitos ou privilégios decorrentes da participação na Organização de todo e qualquer membro contra o qual o Conselho de Segurança tenha aplicado medidas preventivas ou coercitivas. O exercício dos direitos e privilégios por este modo suspenso poderá ser restabelecido por decisão do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança, deverá ter poderes para expulsar da

Organização qualquer membro que persistir em violar os princípios contidos no Estatuto Fundamental.

4) A Assembleia Geral deverá eleger os membros não permanentes do Conselho de Segurança e os membros do Conselho Econômico e Social de que trata o Capítulo IX. Deverá ter poderes para eleger, mediante recomendação do Conselho, o Secretário-Geral da Organização. Deverá exercer, com relação à eleição dos juízes da Corte internacional de justiça, as funções que lhe forem atribuídas pelos estatutos da mesma Corte.
5) A Assembleia Geral deverá dividir proporcionalmente as despesas entre os membros da Organização, e deverá ter poderes para aprovar os orçamentos da Organização.
6) A Assembleia Geral deverá empreender estudos e fazer recomendações com o fim de promover a cooperação internacional nas esferas política, econômica e social, e de proceder ao ajuste de situações capazes de prejudicar o bem-estar geral.
7) A Assembleia Geral deverá fazer recomendações para coordenar as diretrizes das entidades internacionais de caráter econômico, social e outras especializadas que venham a ter relações com a Organização em razão de acordos entre essas entidades e a Organização.
8) A Assembleia Geral deverá receber e apreciar relatórios anuais ou especiais do Conselho de Segurança, assim como relatórios de outros órgãos da Organização.

Seção C
Votação

1) Cada membro da Organização deverá ter um voto na Assembleia Geral.

2) As decisões importantes da Assembleia Geral, inclusive as recomendações relativas à manutenção da paz e segurança internacionais; a eleição dos membros do Conselho de Segurança; a eleição dos membros do Conselho Econômico e Social; a admissão, suspensão do exercício dos direitos e privilégios dos membros e sua expulsão; e as questões orçamentárias, deverão ser tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes que exerçam o seu direito de voto. Nas demais questões, inclusive na determinação de categorias adicionais de questões a serem decididas por uma maioria de dois terços, as decisões da Assembleia Geral deverão ser tomadas por simples maioria de votos.

Seção D
Processo

1) A Assembleia Geral deverá reunir-se em sessões anuais ordinárias e em sessões extraordinárias quando as circunstâncias o exijam.
2) A Assembleia Geral deverá adotar seus próprios regulamentos e eleger seu Presidente para cada sessão.
3) A Assembleia Geral deverá ter poderes para criar os órgãos e entidades que julgar necessários para o desempenho de suas funções.

CAPÍTULO VI
CONSELHO DE SEGURANÇA

Seção A
Composição

Onze membros da Organização terão, cada um, um representante no Conselho de Segurança que deles será composto.

Os representantes dos Estados Unidos da América, do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, da República da China e, em momento oportuno, da França, deverão ter assentos permanentes. A Assembleia Geral deverá eleger seis Estados para preencher os assentos não permanentes. Esses seis Estados deverão ser eleitos para um período de dois anos, cessando anualmente a representação de três deles. Esses Estados não deverão ser reeleitos para o período imediato. Na primeira eleição dos membros não permanentes, três deles deverão ser escolhidos pela Assembleia Geral para o período de um ano e três para um período de dois anos.

Seção B

Funções e poderes principais

1) A fim de assegurar a ação pronta e efetiva da Organização, os seus membros, de acordo com o Estatuto Fundamental, deverão delegar ao Conselho de Segurança a responsabilidade primeira pela manutenção da paz e da segurança internacionais, e deverão convir em que, no exercício das obrigações derivadas dessa responsabilidade, o Conselho agirá em nome deles.
2) No cumprimento dessas obrigações, o Conselho de Segurança deverá agir de acordo com os objetivos e princípios da Organização.
3) Os poderes específicos, delegados ao Conselho de Segurança para que possa cumprir essas obrigações, acham-se discriminados no Capítulo VIII.
4) Todos os membros da Organização deverão comprometer-se a aceitar as decisões do Conselho de Segurança e cumpri-las de acordo com as disposições do Estatuto Fundamental.

5) A fim de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais desviando-se o menos possível os recursos humanos e econômicos do mundo, para armamentos, o Conselho de Segurança, com o auxílio da Comissão do Estado Maior Militar a que se refere o Capítulo VIII, Seção B, parágrafo 9, deverá assumir a responsabilidade de formular planos a serem submetidos aos membros da Organização para a instituição de um sistema de limitação de armamentos.

Seção C

Votação

(Nota – A questão do processo de votação no Conselho de Segurança está ainda em estudo).

Seção D

Processo

1) O Conselho de Segurança deverá ser organizado de maneira a poder funcionar continuamente, devendo cada Estado, membro do Conselho de Segurança, estar representado permanentemente na sede da Organização. Poderá realizar reuniões em outros lugares se, a seu juízo, isso facilitar o seu trabalho. Deverão realizar-se reuniões periódicas no qual cada Estado membro do Conselho de Segurança poderá, se quiser, fazer-se representar por um membro do Governo ou por outro representante especialmente designado.
2) O Conselho de Segurança deverá ter poderes para criar os órgãos ou entidades que julgar necessários para o desempenho de suas funções, inclusive subcomissões regionais da Comissão do Estado Maior Militar.

3) O Conselho de Segurança deverá adotar os seus próprios regulamentos, inclusive o método de escolha do seu Presidente.
4) Todo membro da Organização deverá participar da discussão de qualquer questão submetida ao Conselho de Segurança, sempre que este julgar que os interesses desse membro estejam atingidos de modo especial.
5) Todo membro da Organização sem assento no Conselho de Segurança, assim como qualquer Estado não membro da Organização, no caso de ser parte em controvérsia submetida à consideração do Conselho de Segurança, deverá ser convidado a participar da discussão referente à mesma.

CAPÍTULO VII
CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

1) Deverá haver uma Corte Internacional de Justiça, que constitua o principal órgão judiciário da Organização.
2) A Corte deverá ser constituída e funcionar de acordo com um Estatuto, que deverá ser anexado ao Estatuto Fundamental da Organização e dele fazer parte.
3) O estatuto da Corte Internacional de Justiça deverá ser: ou (a) o Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional, mantido em vigor com as modificações julgadas necessárias, ou (b) um novo estatuto para cuja redação deverá servir de base o da Corte Permanente de Justiça Internacional.
4) Todos os membros da Organização deverão *ipso facto* aderir ao estatuto da Corte Internacional de Justiça.
5) As condições sob as quais os Estados não membros da Organização poderão aderir ao estatuto da Corte

Internacional de Justiça deverão ser determinadas, em cada caso, pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança.

CAPÍTULO VIII
DISPOSIÇÕES PARA A MANUTENÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA INTERNACIONAL, INCLUSIVE A PREVENÇÃO E SUPRESSÃO DA AGRESSÃO

Seção A
Solução pacífica de controvérsias

1) O Conselho de Segurança deverá ter poderes para investigar qualquer controvérsia ou situação que possa acarretar atritos internacionais ou motivar controvérsias, a fim de determinar se a sua continuação poderá pôr em perigo a manutenção da paz e da segurança internacionais.
2) Qualquer Estado, membro ou não da Organização, poderá submeter qualquer controvérsia ou situação dessa ordem à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança.
3) As partes em qualquer controvérsia, cuja continuação possa pôr em perigo a manutenção da paz e da segurança internacionais, deverão comprometer-se, primeiramente, a procurar uma solução por meio de negociação, mediação, conciliação, arbitragem, ou solução judiciária ou por outros meios pacíficos de sua própria escolha. O Conselho de Segurança deverá fazer um apelo às partes para que resolvam, por esses meios, suas controvérsias.
4) Se, não obstante, as partes em uma controvérsia da natureza a que se refere o parágrafo 3 acima não conseguirem resolvê-la pelos meios ali indicados, deverão obrigar-se a submetê-la ao Conselho de Segurança. O

Conselho de Segurança deverá decidir, em cada caso, se a continuação da controvérsia é realmente suscetível de pôr em perigo a manutenção da paz e da segurança internacionais, e se, portanto, dela deverá ocupar-se, e, nesse caso, se deverá agir de acordo com o parágrafo 5.

5) O Conselho de Segurança deverá ter poderes para, em qualquer fase de uma controvérsia da natureza referida no supracitado parágrafo 3, recomendar processos ou métodos adequados de ajuste.

6) As controvérsias judiciais deverão normalmente ser submetidas à Corte Internacional de Justiça. O Conselho de Segurança deverá ter poderes para levar à Corte, para consulta, questões legais relacionadas com outras controvérsias.

7) As disposições dos parágrafos 1 a 6 da Seção A não deverão ser aplicadas a situações ou controvérsias oriundas de questões que, segundo o direito internacional, pertençam exclusivamente à jurisdição interna do Estado interessado.

Seção B

Especificação das ameaças à paz ou de atos de agressão e ação a esse respeito

1) No caso de opinar que a impossibilidade de solução de uma controvérsia, de acordo com os processos indicados no parágrafo 3 da Seção A, ou de acordo com as recomendações feitas no parágrafo 5 da Seção A, constituem ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais, o Conselho de Segurança deverá tomar todas as medidas necessárias à manutenção da paz e da segurança internacionais, de acordo com os objetivos e princípios da Organização.

2) De um modo geral, o Conselho de Segurança deverá determinar se existe ou não qualquer ameaça ou perturbação da paz, ou ato de agressão, e deverá fazer recomendações ou decidir quais as medidas a serem tomada para manter ou restabelecer a paz e a segurança.
3) O Conselho de Segurança deverá ter poderes para determinar quais as medidas diplomáticas, econômicas ou outras que não importem no emprego de força armada, que deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões, assim como deverá fazer um apelo aos membros da Organização para aplicar tais medidas. Essas medidas poderão compreender a interrupção total ou parcial das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, radiotelegráficas e outras similares, e o rompimento de relações diplomáticas e econômicas.
4) Caso julgue inadequadas essas medidas, o Conselho de Segurança deverá ter poderes para empregar forcas aéreas, navais ou terrestres, conforme seja necessário, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Esse emprego de forças poderá incluir demonstrações armadas, bloqueio e outras operações com forças aéreas, navais ou terrestres de membros da Organização.
5) A fim de contribuírem para a manutenção da paz e da segurança internacionais, todos os membros da Organização deverão comprometer-se a pôr à disposição do Conselho de Segurança, mediante solicitação deste e de conformidade com um acordo especial ou com acordos concluídos entre eles, as forcas armadas, meios e auxílio necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais. Tal ou tais acordos deverão fixar os números e tipos de forças e a natureza das meios e do

auxílio a serem fornecidos. O acordo especial ou os acordos deverão ser negociados logo que possível, devendo, em cada caso, ser submetidos à aprovação do Conselho de Segurança e à ratificação pelos Estados signatários, segundo as respectivas praxes constitucionais.

6) A fim de poder a Organização adotar medidas urgentes de caráter militar, os seus membros deverão manter preparados e à disposição da Organização contingentes das respectivas forças aéreas nacionais, para ação conjunta internacionais coercitiva. A potência e o grau de preparação desses contingentes e os planos de ação conjunta serão determinados pelo Conselho de Segurança com o auxílio da Comissão do Estado Maior Militar, dentro dos limites fixados no acordo especial ou nos acordos a que se refere o parágrafo 5 acima citado.

7) A ação necessária à execução das decisões tomadas pelo Conselho de Segurança, com o fim de manter a paz e a segurança internacionais, deverá ser empreendida conjuntamente por todos os membros da Organização, ou por algum destes, conforme o determine o Conselho de Segurança. Esse empreendimento deverá ser executado pelos membros da Organização, por ação própria e por intermédio das organizações e instituições especializadas competentes de que façam parte.

8) Os planos para o emprego de força armada deverão ser elaborados pelo Conselho de Segurança com assistência da Comissão do Estado Maior Militar, a que se refere o parágrafo 9 seguinte.

9) Deverá constituir-se uma Comissão do Estado Maior Militar, com a função de assessorar o Conselho de Segurança e lhe assistir em todas as questões relativas

às suas necessidades militares para a manutenção da paz e da segurança internacionais, quanto ao emprego e comando das forças postas à sua disposição, à limitação dos armamentos a ao possível desarmamento. À Comissão do Estado Maior Militar, sob a responsabilidade do Conselho de Segurança, deverá caber a direção estratégica de todas as forças armadas postas à disposição do mesmo Conselho. A Comissão deverá ser composta dos Chefes ou representantes dos Estados Maiores dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Qualquer membro da Organização sem representação permanente na Comissão deverá ser por esta convidado a associar-se à mesma quando, para o cumprimento eficiente das responsabilidades da Comissão, for necessário que o referido membro participe do seu trabalho. As questões relativas ao comando das forças deverão ser resolvidas subsequentemente.

10) Os membros da Organização deverão colaborar para prestar auxílio mútuo a fim de executar as medidas adotadas pelo Conselho de Segurança.

11) Qualquer Estado, membro ou não da Organização, que se defronte com problemas econômicos especiais, decorrentes da execução das medidas adotadas pelo Conselho de Segurança, deverá ter o direito de consultá-lo sobre a solução desses problemas.

Seção C

Entendimentos regionais

1) No Estatuto Fundamental nada deverá excluir a existência de entendimentos ou entidades regionais destinadas a tratar das questões relacionadas com a manutenção da paz e da segurança internacionais, passíveis de ação

regional, desde que esses entendimentos ou entidades e suas atividades sejam compatíveis com as finalidades e princípios da Organização. O Conselho de Segurança deverá estimular a solução de controvérsias locais, por meio desses entendimentos ou entidades regionais, quer por iniciativa dos Estados interessados, quer por indicação do Conselho de Segurança.

2) O Conselho de Segurança deverá, quando oportuno, utilizar-se desses entendimentos ou entidades para ação coercitiva sob sua autoridade, não devendo, entretanto, nenhuma ação coercitiva ser executada por meio de entendimentos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança.

3) O Conselho de Segurança deverá ser constante e plenamente informado de todas as atividades empreendidas ou consideradas dentro dos entendimentos regionais ou pelas entidades regionais em prol da manutenção da paz e da segurança internacionais.

CAPÍTULO IX
DISPOSIÇÕES RELATIVAS À COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE CARÁTER ECONÔMICO E SOCIAL

Seção A
Objetivos e relações

1) Para criar as condições de estabilidade e bem-estar, necessárias à manutenção das relações pacíficas e amistosas entre as nações, a Organização deverá facilitar as soluções de problemas internacionais de caráter econômico, social e humanitário, e deverá tomar medidas para promover o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. A responsabilidade pelo desempenho dessa

função deverá ser delegada à Assembleia Geral e, sob a autoridade da Assembleia Geral, a um Conselho Econômico e Social.

2) As várias organizações e entidades econômicas, sociais, e outras, especializadas, deverão ter responsabilidade nos seus respectivos setores, de acordo com seus próprios estatutos. Cada uma dessas organizações e entidades deverá manter com a Organização, as relações determinadas por acordo, concluído entre o Conselho Econômico e Social e as autoridades competentes da organização ou entidade especializada, sujeito à aprovação da Assembleia Geral.

Seção B

Composição e votação

O Conselho Econômico e Social deverá ser composto de representantes de dezoito membros da Organização. Os Estados representados para esse fim deverão ser eleitos pela Assembleia Geral por períodos de três anos. Cada um desses Estados deverá ter um representante, com um voto. As decisões do Conselho Econômico e Social deverão ser tomadas por maioria simples de votos dos representantes presentes que exerçam o seu direito de voto.

Seção C

Funções e poderes do Conselho Econômico e Social

1) O Conselho Econômico e Social deverá ter poderes para:

a. pôr em execução, dentro do âmbito de suas funções, as recomendações da Assembleia Geral;

b. fazer, por sua própria iniciativa, recomendações sobre assuntos internacionais de caráter econômico, social e humanitário;

c. receber e apreciar os relatórios das organizações ou entidades econômicas, sociais, e outras, que tenham relações com a Organização, assim como coordenar suas atividades por meio de consultas e recomendações feitas a essas organizações ou entidades;

d. examinar os orçamentos administrativos dessas organizações ou entidades especializadas, a fim de lhes fazer recomendações;

e. habilitar o Secretário-Geral a fornecer informações ao Conselho de Segurança;

f. auxiliar o Conselho de Segurança a pedido deste; e

g. exercer quaisquer outras funções que, nos limites de sua competência, lhe sejam atribuídas pela Assembleia Geral.

Seção D

Organização e processo

1) O Conselho Econômico e Social deverá nomear uma comissão econômica, uma comissão social, e quaisquer outras comissões que sejam necessárias. Essas comissões deverão ser compostas de peritos. Deverá haver um corpo permanente de funcionários fazendo parte do Secretariado da Organização.

2) O Conselho Econômico e Social deverá providenciar para que representantes das organizações ou entidades especializadas participem, sem voto, das suas deliberações e das que sejam tomadas pelas comissões por ele nomeadas.

3) O Conselho Econômico e Social deverá elaborar os seus próprios regulamentos e determinar o método de escolha do seu Presidente.

CAPÍTULO X
SECRETARIADO

1) Deverá haver um Secretariado, composto de um Secretário-Geral e do corpo de funcionários necessários. O Secretário-Geral deverá ser o chefe administrativo da Organização. Deverá ser eleito pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança, sendo o período e as condições do seu exercício determinados pelo Estatuto Fundamental.
2) O Secretário-Geral deverá atuar nessa qualidade em todas as sessões da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social, e deverá apresentar à Assembleia Geral um relatório anual dos trabalhos da Organização.
3) O Secretário-Geral deverá ter o direito de submeter à apreciação do Conselho de Segurança qualquer assunto que, na sua opinião, possa ameaçar a paz e a segurança internacionais.

CAPÍTULO XI
EMENDAS

As emendas deverão entrar em vigor para todos os membros da Organização desde que sejam adotadas pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificadas, de acordo com as respectivas praxes constitucionais, pelos membros da Organização com assento permanente no Conselho de Segurança e por maioria dos outros membros da Organização.

CAPÍTULO XII
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

1) Enquanto não forem postos em vigor o acordo especial ou os acordos a que se refere o Capítulo VIII, Seção B, parágrafo 5, e de conformidade com as disposições do parágrafo 5 da Declaração das Quatro Nações, assinada em Moscou em 30 de outubro de 1943, os Estados signatários da mesma Declaração deverão consultar-se mutuamente e, quando for o caso, deverão consultar também outros membros da Organização a fim de, em nome da mesma, levar a efeito a ação conjunta necessária para manter a paz e a segurança internacionais.
2) Nenhuma disposição do Estatuto Fundamental deverá excluir qualquer medida que, em consequência da guerra atual, tomaram ou autorizaram, em relação aos Estados inimigos, os Governos responsáveis por essa medida.

Washignton, D.C., 7 de outubro de 1944

Nota - Além da questão do processo de votação no Conselho de Segurança, mencionado no Capítulo VI, há várias outras questões ainda em consideração.

Símbolo das Nações Unidas atual.

Anexo 2
Carta das Nações Unidas

NOTA

A Carta das Nações Unidas foi assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, após o término da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, entrando em vigor a 24 de outubro daquele ano. O Estatuto da Corte Internacional de Justiça é parte integrante da Carta.

A 17 de dezembro de 1963, a Assembleia Geral aprovou as emendas aos Artigos 23, 27 e 61 da Carta, as quais entraram em vigor a 31 de agosto de 1965. Uma posterior emenda ao Artigo 61 foi aprovada pela Assembleia Geral a 20 de dezembro de 1971 e entrou em vigor a 24 de setembro de 1973. A emenda do Artigo 109, aprovada pela Assembleia Geral a 20 de dezembro de 1965, entrou em vigor a 12 de junho de 1968.

A emenda ao Artigo 23 eleva o número de membros do Conselho de Segurança de onze para quinze. O Artigo 27 emendado estipula que as decisões do Conselho de Segurança sobre questões de procedimento sejam efetuadas pelo voto afirmativo de nove membros (anteriormente sete) e, sobre todas as demais questões, pelo voto afirmativo de nove membros (anteriormente sete),

incluindo-se entre eles os votos dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança.

A emenda ao Artigo 61, que entrou em vigor a 31 de agosto de 1965, eleva o número de membros do Conselho Econômico e Social de dezoito para vinte e sete. A emenda subsequente a este Artigo, que entrou em vigor a 24 de setembro de 1973, elevou posteriormente o número de membros do Conselho para cinquenta e quatro.

A emenda ao artigo 109, relacionada com o primeiro parágrafo do referido artigo, estipula que uma Conferência Geral de Estados Membros, convocada com a finalidade de rever a Carta, poderá efetuar-se em lugar e data a serem fixados pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral e pelo voto de nove membros quaisquer (anteriormente sete) do Conselho de Segurança.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

Preâmbulo

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS

a 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, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e

a 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

a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla,

E 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 a não ser no interesse comum, e

a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos,

RESOLVEMOS CONJUGAR NOSSOS ESFORÇOS PARA A CONSECUÇÃO DESSES OBJETIVOS.

Em vista disso, nossos respectivos Governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas.

CAPÍTULO I
PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS

Artigo 1

Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para prevenir e remover ameaças à paz e para reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Conseguir uma 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 às liberdades

fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e

4. Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.

Artigo 2

A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus Membros.
2. Todos os Membros, a fim de assegurarem para todos os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de Membros, deverão cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta.
3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.
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.
5. Todos os Membros prestarãoàs Nações Unidas toda assistência em qualquer ação por elas empreendida de acordo com a presente Carta e se absterão de dar auxílio a qualquer Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo.
6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses

Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais.

7. Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capitulo VII.

CAPÍTULO II
DOS MEMBROS

Artigo 3

Os Membros originais das Nações Unidas serão os Estados que, tendo participado da Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional, realizada em São Francisco, ou, tendo assinado previamente a Declaração das Nações Unidas, de 1º de janeiro de 1942, assinarem a presente Carta, e a ratificarem, de acordo com o Artigo 110.

Artigo 4

1. A admissão como Membro das Nações Unidas fica aberta a todos os outros Estados amantes da paz que aceitarem as obrigações contidas na presente Carta e que, a juízo da Organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações.
2. A admissão de qualquer desses Estados como Membros das Nações Unidas será efetuada por decisão da Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

Artigo 5

O Membro das Nações Unidas, contra o qual for levada a efeito ação preventiva ou coercitiva por parte do Conselho de Segurança, poderá ser suspenso do exercício dos direitos e privilégios de Membro pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança. O exercício desses direitos e privilégios poderá ser restabelecido pelo Conselho de Segurança.

Artigo 6

O Membro das Nações Unidas que houver violado persistentemente os Princípios contidos na presente Carta, poderá ser expulso da Organização pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança.

CAPÍTULO III
ÓRGÃOS

Artigo 7

1. Ficam estabelecidos como órgãos principais 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.
2. Serão estabelecidos, de acordo com a presente Carta, os órgãos subsidiários considerados de necessidade.

Artigo 8

As Nações Unidas não farão restrições quanto à elegibilidade de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários.

CAPÍTULO IV
ASSEMBLEIA GERAL

Composição

Artigo 9

1. A Assembleia Geral será constituída por todos os Membros das Nações Unidas.
2. Cada Membro não deverá ter mais de cinco representantes na Assembleia Geral.

Funções e atribuições

Artigo 10

A Assembleia Geral poderá discutir 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 e, com exceção do estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos.

Artigo 11

1. A Assembleia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos Membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente.

2. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por qualquer Membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja Membro das Nações Unidas, de acordo com o Artigo 35, parágrafo 2, e, com exceção do que fica estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados, ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Qualquer destas questões, para cuja solução for necessária uma ação, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois da discussão.
3. A Assembleia Geral poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais.
4. As atribuições da Assembleia Geral enumeradas neste Artigo não limitarão a finalidade geral do Artigo 10.

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.
2. O Secretário-Geral, com o consentimento do Conselho de Segurança, comunicará à Assembleia Geral, em cada sessão, quaisquer assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que estiverem sendo tratados pelo Conselho de Segurança, e da mesma maneira

dará conhecimento de tais assuntos à Assembleia Geral, ou aos Membros das Nações Unidas se a Assembleia Geral não estiver em sessão, logo que o Conselho de Segurança terminar o exame dos referidos assuntos.

Artigo 13

1. A Assembleia Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a:

a. promover cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e a sua codificação;

b. promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e 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.

3. As demais responsabilidades, funções e atribuições da Assembleia Geral, em relação aos assuntos mencionados no parágrafo 1" (b) acima, estão enumeradas nos Capítulos IX e X.

Artigo 14

A Assembleia Geral, sujeita aos dispositivos do Artigo 12, poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações, inclusive em situações que resultem da violação dos dispositivos da presente Carta que estabelecem os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.

Artigo 15

1. A Assembleia Geral receberá e examinará os relatórios anuais e especiais do Conselho de Segurança. Esses relatórios incluirão uma relação das medidas que o Conselho de Segurança tenha adotado ou aplicado a fim de manter a paz e a segurança internacionais.
2. A Assembleia Geral receberá e examinará os relatórios dos outros órgãos das Nações Unidas.

Artigo 16

A Assembleia Geral desempenhará, com relação ao sistema internacional de tutela, as funções a ela atribuídas nos Capítulos XII e XIII, inclusive a aprovação de acordos de tutela referentes às zonas não designadas como estratégias.

Artigo 17

1. A Assembleia Geral considerará e aprovará o orçamento da organização.
2. As despesas da Organização serão custeadas pelos Membros, segundo cotas fixadas pela Assembleia Geral.
3. A Assembleia Geral considerará e aprovará quaisquer ajustes financeiros e orçamentários com as entidades especializadas, a que se refere o Artigo 57 e examinará os orçamentos administrativos de tais instituições especializadas com o fim de lhes fazer recomendações.

Votação

Artigo 18

1. Cada Membro da Assembleia Geral terá um voto.
2. As decisões da Assembleia Geral, em questões importantes, serão tomadas por maioria de dois terços dos Membros presentes e votantes. Essas questões compreenderão: recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais; à eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança; à eleição dos Membros do Conselho Econômico e Social; à eleição dos Membros do Conselho de Tutela, de acordo como parágrafo 1 (c) do Artigo 86; à admissão de novos Membros das Nações Unidas; à suspensão dos direitos e privilégios de Membros; à expulsão dos Membros; questões referentes o funcionamento do sistema de tutela e questões orçamentárias.
3. As decisões sobre outras questões, inclusive a determinação de categoria adicionais de questões a serem decididas por uma maioria de dois terços, devem ser tomadas por uma maioria dos membros presentes e votantes.

Artigo 19

O Membro das Nações Unidas que estiver em atraso no pagamento de sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembleia Geral, se o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. A Assembleia Geral poderá, entretanto, permitir que o referido Membro vote, se ficar provado que a falta de pagamento é devida a condições independentes de sua vontade.

Processo

Artigo 20

A Assembleia Geral reunir-se-á em sessões anuais regulares e em sessões especiais exigidas pelas circunstâncias. As sessões especiais serão convocadas pelo Secretário-Geral, a pedido do Conselho de Segurança ou da maioria dos Membros das Nações Unidas.

Artigo 21

A Assembleia Geral adotará suas regras de processo e elegerá seu presidente para cada sessão.

Artigo 22

A Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções.

CAPÍTULO V
CONSELHO DE SEGURANÇA

Composição

Artigo 23

1. O Conselho de Segurança será composto de quinze Membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral elegerá dez outros Membros das Nações Unidas para membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição

dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa.

2. Os membros não permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos por um período de dois anos. Na primeira eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança, que se celebre depois de haver-se aumentado de onze para quinze o número de membros do Conselho de Segurança, dois dos quatro membros novos serão eleitos por um período de um ano. Nenhum membro que termine seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato.
3. Cada Membro do Conselho de Segurança terá um representante.

Funções e atribuições

Artigo 24

1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles.
2. No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XII.

3. O Conselho de Segurança submeterá relatórios anuais e, quando necessário, especiais à Assembleia Geral para sua consideração.

Artigo 25

Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.

Artigo 26

A fim de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais, desviando para armamentos o menos possível dos recursos humanos e econômicos do mundo, o Conselho de Segurança terá o encargo de formular, com a assistência da Comissão de Estado-Maior, a que se refere o Artigo 47, os planos a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas, para o estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos.

Votação

Artigo 27

1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto.
2. As decisões do conselho de Segurança, em questões processuais, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove Membros.
3. As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas

decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar.

Processo

Artigo 28

1. O Conselho de Segurança será organizado de maneira que possa funcionar continuamente. Cada membro do Conselho de Segurança será, para tal fim, em todos os momentos, representado na sede da Organização.
2. O Conselho de Segurança terá reuniões periódicas, nas quais cada um de seus membros poderá, se assim o desejar, ser representado por um membro do governo ou por outro representante especialmente designado.
3. O Conselho de Segurança poderá reunir-se em outros lugares, fora da sede da Organização, e que, a seu juízo, possam facilitar o seu trabalho.

Artigo 29

O Conselho de Segurança poderá estabelecer órgãos subsidiários que julgar necessários para o desempenho de suas funções.

Artigo 30

O Conselho de Segurança adotará seu próprio regulamento interno, que incluirá o método de escolha de seu Presidente.

Artigo 31

Qualquer membro das Nações Unidas, que não for membro do Conselho de Segurança, poderá participar, sem direito a voto, na discussão de qualquer questão submetida ao Conselho de Segurança, sempre que este considere que os interesses do referido Membro estão especialmente em jogo.

Artigo 32

Qualquer Membro das Nações Unidas que não for Membro do Conselho de Segurança, ou qualquer Estado que não for Membro das Nações Unidas será convidado, desde que seja parte em uma controvérsia submetida ao Conselho de Segurança, a participar, sem voto, na discussão dessa controvérsia. O Conselho de Segurança determinará as condições que lhe parecerem justas para a participação de um Estado que não for Membro das Nações Unidas.

CAPÍTULO VI
SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONTROVÉRSIAS

Artigo 33

1. As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha.
2. O Conselho de Segurança convidará, quando julgar necessário, as referidas partes a resolver, por tais meios, suas controvérsias.

Artigo 34

O Conselho de Segurança poderá investigar sobre qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre as Nações ou dar origem a uma controvérsia, a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia ou situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Artigo 35

1. Qualquer Membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral para qualquer controvérsia, ou qualquer situação, da natureza das que se acham previstas no Artigo 34.
2. Um Estado que não for Membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral para qualquer controvérsia em que seja parte, uma vez que aceite, previamente, em relação a essa controvérsia, as obrigações de solução pacífica previstas na presente Carta.
3. Os atos da Assembleia Geral, a respeito dos assuntos submetidos à sua atenção, de acordo com este Artigo, serão sujeitos aos dispositivos dos Artigos 11 e 12.

Artigo 36

1. O Conselho de Segurança poderá, em qualquer fase de uma controvérsia da natureza a que se refere o Artigo 33, ou de uma situação de natureza semelhante, recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados.
2. O Conselho de Segurança deverá tomar em consideração quaisquer procedimentos para a solução de uma controvérsia que já tenham sido adotados pelas partes.

3. Ao fazer recomendações, de acordo com este Artigo, o Conselho de Segurança deverá também tomar em consideração que as controvérsias de caráter jurídico devem, em regra geral, ser submetidas pelas partes à Corte Internacional de Justiça, de acordo com os dispositivos do Estatuto da Corte.

Artigo 37

1. No caso em que as partes em controvérsia da natureza a que se refere o Artigo 33 não conseguirem resolvê-la pelos meios indicados no mesmo Artigo, deverão submetê-la ao Conselho de Segurança.
2. O Conselho de Segurança, caso julgue que a continuação dessa controvérsia poderá realmente constituir uma ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais, decidirá sobre a conveniência de agir de acordo com o Artigo 36 ou recomendar as condições que lhe parecerem apropriadas à sua solução.

Artigo 38

Sem prejuízo dos dispositivos dos Artigos 33 a 37, o Conselho de Segurança poderá, se todas as partes em uma controvérsia assim o solicitarem, fazer recomendações às partes, tendo em vista uma solução pacífica da controvérsia.

CAPÍTULO VII
AÇÃO RELATIVA A AMEAÇAS À PAZ, RUPTURA DA PAZ E ATOS DE AGRESSÃO

Artigo 39

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Artigo 40

A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho de Segurança poderá, antes de fazer as recomendações ou decidir a respeito das medidas previstas no Artigo 39, convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis. Tais medidas provisórias não prejudicarão os direitos ou pretensões, nem a situação das partes interessadas. O Conselho de Segurança tomará devida nota do não cumprimento dessas medidas.

Artigo 41

O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

Artigo 42

No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.

Artigo 43

1. Todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e meios, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.
2. Tal acordo ou tais acordos determinarão o número e tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como a natureza dos meios e da assistência a serem proporcionadas.
3. O acordo ou acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e Membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de Membros, e submetidos à ratificação pelos Estados signatários em conformidade com seus respectivos processos constitucionais.

Artigo 44

Quando o Conselho de Segurança decidir o emprego de força, deverá, antes de solicitar a um Membro nele não representado o fornecimento de forças armadas em cumprimento das obrigações assumidas em virtude do Artigo 43, convidar o referido Membro, se este assim o desejar, a participar das decisões do Conselho de Segurança relativas ao emprego de contingentes das forças armadas do dito Membro.

Artigo 45

A fim de habilitar as Nações Unidas a tomarem medidas militares urgentes, os Membros das Nações Unidas deverão manter, imediatamente utilizáveis, contingentes das forças aéreas nacionais para a execução combinada de uma ação coercitiva internacional. A potência e o grau de preparação desses contingentes, bem como os planos de ação combinada, serão determinados pelo Conselho de Segurança com a assistência da Comissão de Estado-Maior, dentro dos limites estabelecidos no acordo ou acordos especiais a que se refere o Artigo 43.

Artigo 46

O Conselho de Segurança, com a assistência da Comissão de Estado-Maior, fará planos para a aplicação das forças armadas.

Artigo 47

1. Será estabelecida uma Comissão de Estado-Maior destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança em todas as questões relativas às exigências militares do mesmo Conselho, para manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando das forças colocadas

à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento.

2. A Comissão de Estado-Maior será composta dos Chefes de Estado-Maior dos Membros Permanentes do Conselho de Segurança ou de seus representantes. Todo Membro das Nações Unidas que não estiver permanentemente representado na Comissão será por esta convidado a tomar parte nos seus trabalhos, sempre que a sua participação for necessária ao eficiente cumprimento das responsabilidades da Comissão.
3. A Comissão de Estado-Maior será responsável, sob a autoridade do Conselho de Segurança, pela direção estratégica de todas as forças armadas postas à disposição do dito Conselho. As questões relativas ao comando dessas forças serão resolvidas ulteriormente.
4. A Comissão de Estado-Maior, com autorização do Conselho de Segurança e depois de consultar os organismos regionais adequados, poderá estabelecer subcomissões regionais.

Artigo 48

1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os Membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança.
2. Essas decisões serão executas pelos Membros das Nações Unidas diretamente e, por seu intermédio, nos organismos internacionais apropriados de que façam parte.

Artigo 49

Os Membros das Nações Unidas prestar-se-ão assistência mútua para a execução das medidas determinadas pelo Conselho de Segurança.

Artigo 50

No caso de serem tomadas medidas preventivas ou coercitivas contra um Estado pelo Conselho de Segurança, qualquer outro Estado, Membro ou não das Nações unidas, que se sinta em presença de problemas especiais de natureza econômica, resultantes da execução daquelas medidas, terá o direito de consultar o Conselho de Segurança a respeito da solução de tais problemas.

Artigo 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.

CAPÍTULO VIII
ACORDOS REGIONAIS

Artigo 52

1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.
2. Os Membros das Nações Unidas que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais entidades empregarão todos os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança.
3. Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instância do próprio conselho de Segurança.
4. Este Artigo não prejudica, de modo algum, a aplicação dos Artigos 34 e 35.

Artigo 53

1. O conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança, com exceção das medidas contra um Estado

inimigo como está definido no parágrafo 2 deste Artigo, que forem determinadas em consequência do Artigo 107 ou em acordos regionais destinados a impedir a renovação de uma política agressiva por parte de qualquer desses Estados, até o momento em que a Organização possa, a pedido dos Governos interessados, ser incumbida de impedir toda nova agressão por parte de tal Estado.

2. O termo Estado inimigo, usado no parágrafo 1 deste Artigo, aplica-se a qualquer Estado que, durante a Segunda Guerra Mundial, foi inimigo de qualquer signatário da presente Carta.

Artigo 54

O Conselho de Segurança será sempre informado de toda ação empreendida ou projetada em conformidade com os acordos ou entidades regionais para manutenção da paz e da segurança internacionais.

CAPÍTULO IX
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ECONÔMICA E SOCIAL

Artigo 55

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a. a elevação dos padrões de vida, pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;

b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; e a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
c. o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Artigo 56

Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

Artigo 57

1. As várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, conforme definido em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, de conformidade com as disposições do Artigo 63.
2. Tais entidades assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas, daqui por diante, como entidades especializadas.

Artigo 58

A Organização fará recomendação para coordenação dos programas e atividades das entidades especializadas.

Artigo 59

A Organização, quando julgar conveniente, iniciará negociações entre os Estados interessados para a criação de novas entidades especializadas que forem necessárias ao cumprimento dos propósitos enumerados no Artigo 55.

Artigo 60

A Assembleia Geral e, sob sua autoridade, o Conselho Econômico e Social, que dispõe, para esse efeito, da competência que lhe é atribuída no Capítulo X, são incumbidos de exercer as funções da Organização estipuladas no presente Capítulo.

CAPÍTULO X
CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL

Composição

Artigo 61

1. O Conselho Econômico e Social será composto de cinquenta e quatro Membros das Nações Unidas eleitos pela Assembleia Geral.
2. De acordo com os dispositivos do parágrafo 3, dezoito Membros do Conselho Econômico e Social serão eleitos cada ano para um período de três anos, podendo, ao terminar esse prazo, serem reeleitos para o período seguinte.
3. Na primeira eleição a realizar-se depois de elevado de vinte e sete para cinquenta e quatro o número de Membros do Conselho Econômico e Social, além dos Membros que forem eleitos para substituir os nove Membros, cujo mandato expira no fim desse ano, serão eleitos outros

vinte e sete Membros. O mandato de nove destes vinte e sete Membros suplementares assim eleitos expirará no fim de um ano e o de nove outros no fim de dois anos, de acordo com o que for determinado pela Assembleia Geral.

4. Cada Membro do Conselho Econômico e social terá nele um representante.

Funções a atribuições

Artigo 62

1. O Conselho Econômico e Social fará ou iniciará estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembleia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas.
2. Poderá, igualmente, fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos.
3. Poderá preparar projetos de convenções a serem submetidos à Assembleia Geral, sobre assuntos de sua competência.
4. Poderá convocar, de acordo com as regras estipuladas pelas Nações Unidas, conferências internacionais sobre assuntos de sua competência.

Artigo 63

1. O conselho Econômico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das entidades a que se refere o Artigo 57, a fim de determinar as condições em que a entidade

interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação da Assembleia Geral.

2. Poderá coordenar as atividades das entidades especializadas, por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos Membros das Nações Unidas.

Artigo 64

1. O Conselho Econômico e Social poderá tomar as medidas adequadas a fim de obter relatórios regulares das entidades especializadas. Poderá entrar em entendimentos com os Membros das Nações Unidas e com as entidades especializadas, a fim de obter relatórios sobre as medidas tomadas para cumprimento de suas próprias recomendações e das que forem feitas pela Assembleia Geral sobre assuntos da competência do Conselho.
2. Poderá comunicar à Assembleia Geral suas observações a respeito desses relatórios.

Artigo 65

O Conselho Econômico e Social poderá fornecer informações ao Conselho de Segurança e, a pedido deste, prestar-lhe assistência.

Artigo 66

1. O Conselho Econômico e Social desempenhará as funções que forem de sua competência em relação ao cumprimento das recomendações da Assembleia Geral.
2. Poderá, mediante aprovação da Assembleia Geral, prestar os serviços que lhe forem solicitados pelos Membros das Nações unidas e pelas entidades especializadas.

3. Desempenhará as demais funções especificadas em outras partes da presente Carta ou as que forem atribuídas pela Assembleia Geral.

Votação

Artigo 67

1. Cada Membro do Conselho Econômico e Social terá um voto.
2. As decisões do Conselho Econômico e Social serão tomadas por maioria dos membros presentes e votantes.

Processo

Artigo 68

O Conselho Econômico e Social criará comissões para os assuntos econômicos e sociais e a proteção dos direitos humanos, assim como outras comissões que forem necessárias para o desempenho de suas funções.

Artigo 69

O Conselho Econômico e Social poderá convidar qualquer Membro das Nações Unidas a tomar parte, sem voto, em suas deliberações sobre qualquer assunto que interesse particularmente a esse Membro.

Artigo 70

O Conselho Econômico e Social poderá entrar em entendimentos para que representantes das entidades especializadas tomem parte, sem voto, em suas deliberações e nas das comissões

por ele criadas, e para que os seus próprios representantes tomem parte nas deliberações das entidades especializadas.

Artigo 71

O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas em questão.

Artigo 72

1. O Conselho Econômico e Social adotará seu próprio regulamento, que incluirá o método de escolha de seu Presidente.
2. O Conselho Econômico e Social reunir-se-á quando for necessário, de acordo com o seu regulamento, o qual deverá incluir disposições referentes à convocação de reuniões a pedido da maioria dos Membros.

CAPÍTULO XI
DECLARAÇÃO RELATIVA A TERRITÓRIOS SEM GOVERNO PRÓPRIO

Artigo 73

Os Membros das Nações Unidas que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos não tenham ainda atingido a plena capacidade de se governarem a si mesmos, reconhecem o princípio de que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância, e

aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios e, para tal fim deverão:

a. assegurar, com o devido respeito à cultura dos povos interessados, o seu progresso político, econômico, social e educacional, o seu tratamento equitativo e a sua proteção contra todo abuso;

b. desenvolver sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes e os diferentes graus de seu adiantamento;

c. consolidar a paz e a segurança internacionais;

d. promover medidas construtivas de desenvolvimento, estimular pesquisas, cooperar uns com os outros e, quando for o caso, com entidades internacionais especializadas, com vistas à realização prática dos propósitos de ordem social, econômica ou científica enumerados neste Artigo; e

e. transmitir regularmente ao Secretário-Geral, para fins de informação, sujeitas às reservas impostas por considerações de segurança e de ordem constitucional, informações estatísticas ou de outro caráter técnico, relativas às condições econômicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são respectivamente responsáveis e que não estejam compreendidos entre aqueles a que se referem os Capítulos XII e XIII da Carta.

Artigo 74

Os Membros das Nações Unidas concordam também em que a sua política com relação aos territórios a que se aplica o presente Capítulo deve ser baseada, do mesmo modo que a política seguida nos respectivos territórios metropolitanos, no princípio geral de boa vizinhança, tendo na devida conta os interesses e o bem-estar do resto do mundo no que se refere às questões sociais, econômicas e comerciais.

CAPÍTULO XII
SISTEMA INTERNACIONAL DE TUTELA

Artigo 75

As nações Unidas estabelecerão sob sua autoridade um sistema internacional de tutela para a administração e fiscalização dos territórios que possam ser colocados sob tal sistema em consequência de futuros acordos individuais. Esses territórios serão, daqui em diante, mencionados como territórios tutelados.

Artigo 76

Os objetivos básicos do sistema de tutela, de acordo com os Propósitos das Nações Unidas enumerados no Artigo 1 da presente Carta serão:

a. favorecer a paz e a segurança internacionais;
b. fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e de seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos

interessados, e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela;

c. estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo língua ou religião e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos; e

d. assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial para todos os Membros das Nações Unidas e seus nacionais e, para estes últimos, igual tratamento na administração da justiça, sem prejuízo dos objetivos acima expostos e sob reserva das disposições do Artigo 80.

Artigo 77

1. Sistema de tutela será aplicado aos territórios das categorias seguintes, que venham a ser colocados sob tal sistema por meio de acordos de tutela:

a. territórios atualmente sob mandato;

b. territórios que possam ser separados de Estados inimigos em consequência da Segunda Guerra Mundial; e

c. territórios voluntariamente colocados sob tal sistema por Estados responsáveis pela sua administração.

2. Será objeto de acordo ulterior a determinação dos territórios das categorias acima mencionadas a serem colocados sob o sistema de tutela e das condições em que o serão.

Artigo 78

O sistema de tutela não será aplicado a territórios que se tenham tornado Membros das Nações Unidas, cujas relações

mútuas deverão basear-se no respeito ao princípio da igualdade soberana.

Artigo 79

As condições de tutela em que cada território será colocado sob este sistema, bem como qualquer alteração ou emenda, serão determinadas por acordo entre os Estados diretamente interessados, inclusive a potência mandatária no caso de território sob mandato de um Membro das Nações Unidas e serão aprovadas de conformidade com as disposições dos Artigos 83 e 85.

Artigo 80

1. Salvo o que for estabelecido em acordos individuais de tutela, feitos de conformidade com os Artigos 77, 79 e 81, pelos quais se coloque cada território sob este sistema e até que tais acordos tenham sido concluídos, nada neste Capítulo será interpretado como alteração de qualquer espécie nos direitos de qualquer Estado ou povo ou nos termos dos atos internacionais vigentes em que os Membros das Nações Unidas forem partes.
2. O parágrafo 1 deste Artigo não será interpretado como motivo para demora ou adiamento da negociação e conclusão de acordos destinados a colocar territórios dentro do sistema de tutela, conforme as disposições do Artigo 77.

Artigo 81

O acordo de tutela deverá, em cada caso, incluir as condições sob as quais o território tutelado será administrado e designar a autoridade que exercerá essa administração. Tal autoridade, daqui

por diante chamada a autoridade administradora, poderá ser um ou mais Estados ou a própria Organização.

Artigo 82

Poderão designar-se, em qualquer acordo de tutela, uma ou várias zonas estratégicas, que compreendam parte ou a totalidade do território tutelado a que o mesmo se aplique, sem prejuízo de qualquer acordo ou acordos especiais feitos de conformidade com o Artigo 43.

Artigo 83

1. Todas as funções atribuídas às Nações Unidas relativamente às zonas estratégicas, inclusive a aprovação das condições dos acordos de tutela, assim como de sua alteração ou emendas, serão exercidas pelo Conselho de Segurança.
2. Os objetivos básicos enumerados no Artigo 76 serão aplicáveis aos habitantes de cada zona estratégica.
3. O Conselho de Segurança, ressalvadas as disposições dos acordos de tutela e sem prejuízo das exigências de segurança, poderá valer-se da assistência do Conselho de Tutela para desempenhar as funções que cabem às Nações Unidas pelo sistema de tutela, relativamente a matérias políticas, econômicas, sociais ou educacionais dentro das zonas estratégicas.

Artigo 84

A autoridade administradora terá o dever de assegurar que o território tutelado preste sua colaboração à manutenção da paz e da segurança internacionais. Para tal fim, a autoridade administradora poderá fazer uso de forças voluntárias, de meios e

da ajuda do território tutelado para o desempenho das obrigações por ele assumidas a este respeito perante o Conselho de Segurança, assim como para a defesa local e para a manutenção da lei e da ordem dentro do território tutelado.

Artigo 85

1. As funções das Nações Unidas relativas a acordos de tutela para todas as zonas não designadas como estratégicas, inclusive a aprovação das condições dos acordos de tutela e de sua alteração ou emenda, serão exercidas pela Assembleia Geral.
2. O Conselho de Tutela, que funcionará sob a autoridade da Assembleia Geral, auxiliará esta no desempenho dessas atribuições.

CAPÍTULO XIII
CONSELHO DE TUTELA

Composição

Artigo 86

1. O Conselho de Tutela será composto dos seguintes Membros das Nações Unidas:

a. os Membros que administrem territórios tutelados;

b. aqueles dentre os Membros mencionados nominalmente no Artigo 23, que não estiverem administrando territórios tutelados; e

c. quantos outros Membros eleitos por um período de três anos, pela Assembleia Geral, sejam necessários para assegurar que o número total de Membros do Conselho de Tutela fique igualmente dividido entre os Membros

das Nações Unidas que administrem territórios tutelados e aqueles que o não fazem.

2. Cada Membro do Conselho de Tutela designará uma pessoa especialmente qualificada para representá-lo perante o Conselho.

Funções e atribuições

Artigo 87

A Assembleia Geral e, sob a sua autoridade, o Conselho de Tutela, no desempenho de suas funções, poderão:

a. examinar os relatórios que lhes tenham sido submetidos pela autoridade administradora;
b. Aceitar petições e examiná-las, em consulta com a autoridade administradora;
c. providenciar sobre visitas periódicas aos territórios tutelados em épocas fixadas de acordo com a autoridade administradora; e
d. tomar estas e outras medidas de conformidade com os termos dos acordos de tutela.

Artigo 88

O Conselho de Tutela formulará um questionário sobre o adiantamento político, econômico, social e educacional dos habitantes de cada território tutelado e a autoridade administradora de cada um destes territórios, dentro da competência da Assembleia Geral, fará um relatório anual à Assembleia, baseado no referido questionário.

Votação

Artigo 89

1. Cada Membro do Conselho de Tutela terá um voto.
2. As decisões do Conselho de Tutela serão tomadas por uma maioria dos membros presentes e votantes.

Proteção

Artigo 90

1. O Conselho de Tutela adotará seu próprio regulamento, que incluirá o método de escolha de seu Presidente.
2. O Conselho de Tutela reunir-se-á quando for necessário, de acordo com o seu regulamento, que incluirá uma disposição referente à convocação de reuniões a pedido da maioria dos seus membros.

Artigo 91

O Conselho de Tutela valer-se-á, quando for necessário, da colaboração do Conselho Econômico e Social e das entidades especializadas, a respeito das matérias em que estas e aquele sejam respectivamente interessados.

CAPÍTULO XIV
CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

Artigo 92

A Corte Internacional de Justiça será o principal órgão judiciário das Nações Unidas. Funcionará de acordo com o Estatuto

anexo, que é baseado no Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional e faz parte integrante da presente Carta.

Artigo 93

1. Todos os Membros das Nações Unidas são *ipso facto* partes do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.
2. Um Estado que não for Membro das Nações Unidas poderá tornar-se parte no Estatuto da Corte Internacional de Justiça, em condições que serão determinadas, em cada caso, pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

Artigo 94

1. Cada Membro das Nações Unidas se compromete a conformar-se com a decisão da Corte Internacional de Justiça em qualquer caso em que for parte.
2. Se uma das partes num caso deixar de cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude de sentença proferida pela Corte, a outra terá direito de recorrer ao Conselho de Segurança que poderá, se julgar necessário, fazer recomendações ou decidir sobre medidas a serem tomadas para o cumprimento da sentença.

Artigo 95

Nada na presente Carta impedirá os Membros das Nações Unidas de confiarem a solução de suas divergências a outros tribunais, em virtude de acordos já vigentes ou que possam ser concluídos no futuro.

Artigo 96

1. A Assembleia Geral ou o Conselho de Segurança poderá solicitar parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça, sobre qualquer questão de ordem jurídica.
2. Outros órgãos das Nações Unidas e entidades especializadas, que forem em qualquer época devidamente autorizados pela Assembleia Geral, poderão também solicitar pareceres consultivos da Corte sobre questões jurídicas surgidas dentro da esfera de suas atividades.

CAPÍTULO XV
O SECRETARIADO

Artigo 97

O Secretariado será composto de um Secretário-Geral e do pessoal exigido pela Organização. O Secretário-Geral será indicado pela Assembleia Geral mediante a recomendação do Conselho de Segurança. Será o principal funcionário administrativo da Organização.

Artigo 98

O Secretário-Geral atuará neste caráter em todas as reuniões da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança, do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela e desempenhará outras funções que lhe forem atribuídas por estes órgãos. O Secretário-Geral fará um relatório anual à Assembleia Geral sobre os trabalhos da Organização.

Artigo 99

O Secretário-Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Artigo 100

1. No desempenho de seus deveres, o Secretário-Geral e o pessoal do Secretariado não solicitarão nem receberão instruções de qualquer governo ou de qualquer autoridade estranha à organização. Abster-se-ão de qualquer ação que seja incompatível com a sua posição de funcionários internacionais responsáveis somente perante a Organização.
2. Cada Membro das Nações Unidas se compromete a respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e do pessoal do Secretariado e não procurará exercer qualquer influência sobre eles, no desempenho de suas funções.

Artigo 101

1. O pessoal do Secretariado será nomeado pelo Secretário-Geral, de acordo com regras estabelecidas pela Assembleia Geral.
2. Será também nomeado, em caráter permanente, o pessoal adequado para o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela e, quando for necessário, para outros órgãos das Nações Unidas. Esses funcionários farão parte do Secretariado.
3. A consideração principal que prevalecerá na escolha do pessoal e na determinação das condições de serviço será a

da necessidade de assegurar o mais alto grau de eficiência, competência e integridade. Deverá ser levada na devida conta a importância de ser a escolha do pessoal feita dentro do mais amplo critério geográfico possível.

CAPÍTULO XVI
DISPOSIÇÕES DIVERSAS

Artigo 102

1. Todo tratado e todo acordo internacional, concluídos por qualquer Membro das Nações Unidas depois da entrada em vigor da presente Carta, deverão, dentro do mais breve prazo possível, ser registrados e publicados pelo Secretariado.
2. Nenhuma parte em qualquer tratado ou acordo internacional que não tenha sido registrado de conformidade com as disposições do parágrafo 1 deste Artigo poderá invocar tal tratado ou acordo perante qualquer órgão das Nações Unidas.

Artigo 103

No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta.

Artigo 104

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.

Artigo 105

1. A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos.
2. Os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de suas funções relacionadas com a Organização.
3. A Assembleia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo ou poderá propor aos Membros das Nações Unidas convenções nesse sentido.

CAPÍTULO XVII
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS SOBRE SEGURANÇA

Artigo 106

Antes da entrada em vigor dos acordos especiais a que se refere o Artigo 43, que, a juízo do Conselho de Segurança, o habilitem ao exercício de suas funções previstas no Artigo 42, as partes na Declaração das Quatro Nações, assinada em Moscou, a 30 de outubro de 1943, e a França, deverão, de acordo com as disposições do parágrafo 5 daquela Declaração, consultar-se entre si e, sempre que a ocasião o exija, com outros Membros das Nações Unidas a fim de ser levada a efeito, em nome da Organização, qualquer ação conjunta que se torne necessária à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Artigo 107

Nada na presente Carta invalidará ou impedirá qualquer ação que, em relação a um Estado inimigo de qualquer dos signatários da presente Carta durante a Segunda Guerra Mundial, for levada a efeito ou autorizada em consequência da dita guerra, pelos governos responsáveis por tal ação.

CAPÍTULO XVIII
EMENDAS

Artigo 108

As emendas à presente Carta entrarão em vigor para todos os Membros das Nações Unidas, quando forem adotadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificada de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais por dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

Artigo 109

1. Uma Conferência Geral dos Membros das Nações Unidas destinada a rever a presente Carta poderá reunir-se em data e lugar a serem fixados pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral e de nove membros quaisquer do Conselho de Segurança. Cada Membro das Nações Unidas terá voto nessa Conferência.
2. Qualquer modificação à presente Carta, que for recomendada por dois terços dos votos da Conferência, terá efeito depois de ratificada, de acordo com os respectivos métodos constitucionais, por dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

3. Se essa Conferência não for celebrada antes da décima sessão anual da Assembleia Geral que se seguir à entrada em vigor da presente Carta, a proposta de sua convocação deverá figurar na agenda da referida sessão da Assembleia Geral, e a Conferência será realizada, se assim for decidido por maioria de votos dos membros da Assembleia Geral e pelo voto de sete membros quaisquer do Conselho de Segurança.

CAPÍTULO XIX
RATIFICAÇÃO E ASSINATURA

Artigo 110

1. A presente Carta deverá ser ratificada pelos Estados signatários, de acordo com os respectivos métodos constitucionais.
2. As ratificações serão depositadas junto ao Governo dos Estados Unidos da América, que notificará de cada depósito todos os Estados signatários, assim como o Secretário-Geral da Organização depois que este for escolhido.
3. A presente Carta entrará em vigor depois do depósito de ratificações pela República da China, França, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e Estados Unidos da América e pela maioria dos outros Estados signatários. O Governo dos Estados Unidos da América organizará, em seguida, um protocolo das ratificações depositadas, o qual será comunicado, por meio de cópias, aos Estados signatários.
4. Os Estados signatários da presente Carta, que a ratificarem depois de sua entrada em vigor tornar-se-ão membros

fundadores das Nações Unidas na data do depósito de suas respectivas ratificações.

Artigo 111

A presente Carta, cujos textos em chinês, francês, russo, inglês, e espanhol fazem igualmente fé, ficará depositada nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América. Cópias da mesma, devidamente autenticadas, serão transmitidas por este último Governo aos dos outros Estados signatários.

EM FÉ DO QUE os representantes dos Governos das Nações Unidas assinaram a presente Carta.

FEITA na cidade de São Francisco, aos vinte e seis dias do mês de junho de mil novecentos e quarenta e cinco.

ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

Artigo 1

A Corte Internacional de Justiça, estabelecida pela Carta das Nações Unidas como o principal órgão judiciário das Nações Unidas, será constituída e funcionará de acordo com as disposições do presente Estatuto.

CAPÍTULO I
ORGANIZAÇÃO DA CORTE

Artigo 2

A Corte será composta de um corpo de juízes independentes, eleitos sem atenção à sua nacionalidade, dentre 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.

Artigo 3

1. A Corte será composta de quinze membros, não podendo figurar entre eles dois nacionais do mesmo Estado.
2. A pessoa que possa ser considerada nacional de mais de um Estado será, para efeito de sua inclusão como membro da Corte, considerada nacional do Estado em que exercer ordinariamente seus direitos civis e políticos.

Artigo 4

1. Os membros da Corte serão eleitos pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança de uma lista de pessoas

apresentadas pelos grupos nacionais da Corte Permanente de Arbitragem, de acordo com as disposições seguintes.

2. Quando se tratar de Membros das Nações Unidas não representados na Corte Permanente de Arbitragem, os candidatos serão apresentados por grupos nacionais designados para esse fim pelos seus Governos, nas mesmas condições que as estipuladas para os Membros da Corte Permanente de Arbitragem pelo Artigo 44 da Convenção de Haia de 1907, referente à solução pacífica das controvérsias internacionais.
3. As condições pelas quais um Estado, que é parte do presente Estatuto, sem ser Membro das Nações Unidas, poderá participar na eleição dos membros da Corte serão, na falta de acordo especial, determinadas pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança.

Artigo 5

1. Três meses, pelo menos, antes da data da eleição, o Secretário-Geral das Nações Unidas convidará, por escrito, os membros da Corte Permanente de Arbitragem pertencentes a Estados que sejam partes no presente Estatuto e os membros dos grupos nacionais designados de conformidade com o Artigo 4, parágrafo 2, para que indiquem, por grupos nacionais, dentro de um prazo estabelecido, os nomes das pessoas em condições de desempenhar as funções de membros da Corte.
2. Nenhum grupo deverá indicar mais de quatro pessoas, das quais, no máximo, duas poderão ser de sua nacionalidade. Em nenhum caso, o número dos candidatos indicados por um grupo poderá ser maior do que o dobro dos lugares a serem preenchidos.

Artigo 6

Recomenda-se que, antes de fazer estas indicações, cada grupo nacional consulte sua mais alta corte de justiça, suas faculdades e escolas de direito, suas academias nacionais e as seções nacionais de academias internacionais dedicadas ao estudo de direito.

Artigo 7

1. O Secretário-Geral preparará uma lista, por ordem alfabética de todas as pessoas assim indicadas. Salvo o caso previsto no Artigo 12, parágrafo 2, serão elas as únicas pessoas elegíveis.
2. O Secretário-Geral submeterá esta lista à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança.

Artigo 8

A Assembleia Geral e o Conselho de Segurança procederão, independentemente um do outro, à eleição dos membros da Corte.

Artigo 9

Em cada eleição, os eleitores devem ter presente não só que as pessoas a serem eleitas possuam individualmente as condições exigidas, mas também que, no conjunto desse órgão judiciário, seja assegurada a representação das mais altas formas da civilização e dos principais sistemas jurídicos do mundo.

Artigo 10

1. Os candidatos que obtiverem maioria absoluta de votos na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança serão considerados eleitos.

2. Nas votações do Conselho de Segurança, quer para a eleição dos juízes, quer para a nomeação dos membros da comissão prevista no Artigo 12, não haverá qualquer distinção entre membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança.
3. No caso em que a maioria absoluta de votos, tanto da Assembleia Geral quanto do Conselho de Segurança, contemple mais de um nacional do mesmo Estado, o mais velho dos dois será considerado eleito.

Artigo 11

Se, depois da primeira reunião convocada para fins de eleição, um ou mais lugares continuarem vagos, deverá ser realizada uma segunda e, se for necessário, uma terceira reunião.

Artigo 12

1. Se, depois da terceira reunião, um ou mais lugares ainda continuarem vagos, uma comissão, composta de seis membros, três indicados pela Assembleia Geral e três pelo Conselho de Segurança, poderá ser formada em qualquer momento, por solicitação da Assembleia Geral ou do Conselho de Segurança, com o fim de escolher, por maioria absoluta de votos, um nome para cada lugar ainda vago, o qual será submetido à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança para sua respectiva aceitação.
2. A Comissão Mista, caso concorde unanimemente com a escolha de uma pessoa que preencha as condições exigidas, poderá incluí-la em sua lista, ainda que a mesma não tenha figurado na lista de indicações a que se refere o Artigo 7.

3. Se a Comissão Mista chegar, à conclusão de que não logrará resultados com uma eleição, os membros já eleitos da Corte deverão, dentro de um prazo a ser fixado pelo Conselho de Segurança, preencher os lugares vagos e o farão por escolha dentre os candidatos que tenham obtido votos na Assembleia Geral ou no Conselho de Segurança.
4. No caso de um empate na votação dos juízes, o mais velho deles terá voto decisivo.

Artigo 13

1. Os membros da Corte serão eleitos por nove anos e poderão ser reeleitos; fica estabelecido, entretanto, que dos juízes eleitos na primeira eleição, cinco terminarão suas funções no fim de um período de três anos e outros cinco no fim de um período de seis anos.
2. Os juízes, cujas funções deverão terminar no fim dos referidos períodos iniciais de três e seis anos, serão escolhidos por sorteio, que será efetuado pelo Secretário-Geral imediatamente depois de terminada a primeira eleição.
3. Os membros da Corte continuarão no desempenho de suas funções até que suas vagas tenham sido preenchidas. Ainda depois de substituídos, deverão terminar qualquer questão cujo estudo tenham começado.
4. No caso de renúncia de um membro da Corte, o pedido de demissão deverá ser dirigido ao Presidente da Corte, que o transmitirá ao Secretário-Geral. Esta última notificação significará a abertura de vaga.

Artigo 14

As vagas serão preenchidas pelo método estabelecido para a primeira eleição, de acordo com a seguinte disposição: o Secretário-Geral, dentro de um mês a contar da abertura da vaga, expedirá os convites a que se refere o Artigo 5, e a data da eleição será fixada pelo Conselho de Segurança.

Artigo 15

O membro da Corte eleito na vaga de um membro que não terminou seu mandato completará o período do mandato de seu predecessor.

Artigo 16

1. Nenhum membro da Corte poderá exercer qualquer função política ou administrativa ou dedicar-se a outra ocupação de natureza profissional.
2. Qualquer dúvida a esse respeito será resolvida por decisão da Corte.

Artigo 17

1. Nenhum membro da Corte poderá servir como agente, consultor ou advogado em qualquer questão.
2. Nenhum membro poderá participar da decisão de qualquer questão na qual anteriormente tenha intervindo como agente, consultor ou advogado de uma das partes, ou como membro de um tribunal nacional ou internacional, ou de uma comissão de inquérito, ou em qualquer outro caráter.
3. Qualquer dúvida a esse respeito será resolvida por decisão da Corte.

Artigo 18

1. Nenhum membro da Corte poderá ser demitido, a menos que, na opinião unânime dos outros membros, tenha deixado de preencher as condições exigidas.
2. O Secretário-Geral será notificado a respeito disso, oficialmente, pelo Escrivão da Corte.
3. Essa notificação significará a abertura da vaga.

Artigo 19

Os membros da Corte, quando no exercício de suas funções, gozarão dos privilégios e imunidades diplomáticas.

Artigo 20

Todo membro da Corte, antes de assumir as suas funções, fará, em sessão pública, a declaração solene de que exercerá as suas atribuições imparcial e conscienciosamente.

Artigo 21

1. A Corte elegerá, pelo período de três anos, seu Presidente e seu Vice-Presidente que poderão ser reeleitos.
2. A Corte nomeará seu Escrivão e providenciará sobre a nomeação de outros funcionários que sejam necessários.

Artigo 22

1. A sede da Corte será a cidade de Haia. Isto, entretanto, não impedirá que a Corte se reúna e exerça suas funções em qualquer outro lugar que considere conveniente.
2. O Presidente e o Escrivão residirão na sede da Corte.

Artigo 23

1. A Corte funcionará permanentemente, exceto durante as férias judiciárias, cuja data e duração serão por ela fixadas.
2. Os membros da Corte gozarão de licenças periódicas, cujas datas e duração serão fixadas pela Corte, sendo tomadas em consideração as distâncias entre Haia e o domicílio de cada juiz.
3. Os membros da Corte serão obrigados a ficar permanentemente à disposição da Corte, a menos que estejam em licença ou impedidos de comparecer por motivo de doença ou outra séria razão, devidamente justificada perante o Presidente.

Artigo 24

1. Se, por qualquer razão especial, o membro da Corte considerar que não deve tomar parte no julgamento de uma determinada questão, deverá informar o Presidente sobre isso.
2. Se o Presidente considerar que, por uma razão especial, um dos membros da Corte não deve se posicionar numa determinada questão, deverá informá-lo disso.
3. Se, em qualquer desses casos, o membro da Corte e o Presidente não estiverem de acordo, o assunto será resolvido por decisão da Corte.

Artigo 25

1. A Corte funcionará em sessão plenária, exceto nos casos previstos em contrário no presente Estatuto.
2. O regulamento da Corte poderá permitir que um ou mais juízes, de acordo com as circunstâncias e rotativamente,

sejam dispensados das sessões, contanto que o número de juízes disponíveis para constituir a Corte não seja reduzido a menos de onze.

3. O quórum de nove juízes será suficiente para constituir a Corte.

Artigo 26

1. A Corte poderá periodicamente formar uma ou mais Câmaras, compostas de três ou mais juízes, conforme ela mesma determinar, a fim de tratar de questões de caráter especial, como por exemplo, questões trabalhistas e assuntos referentes a trânsito e comunicações.
2. A Corte poderá, em qualquer tempo, formar uma Câmara para tratar de uma determinada questão. O número de juízes que constituirão essa Câmara será determinado pela Corte, com a aprovação das partes.
3. As questões serão consideradas e resolvidas pelas Câmaras a que se refere o presente Artigo, se as partes assim o solicitarem.

Artigo 27

Uma sentença proferida por qualquer das Câmaras, a que se referem os Artigos 26 e 29, será considerada como sentença emanada da Corte.

Artigo 28

As Câmaras, a que se referem os Artigos 26 e 29, poderão, com o consentimento das partes, reunir-se e exercer suas funções fora da cidade de Haia.

Artigo 29

Com o fim de apressar a solução dos assuntos, a Corte formará anualmente uma Câmara, composta de cinco juízes, a qual, a pedido das partes, poderá considerar e resolver sumariamente as questões. Além dos cinco juízes, serão escolhidos outros dois, que atuarão como substitutos, no impedimento de um daqueles.

Artigo 30

1. A Corte estabelecerá regras para o desempenho de suas funções, especialmente as que se refiram aos métodos processuais.
2. O Regulamento da Corte disporá sobre a nomeação de assessores para a Corte ou para qualquer de suas Câmaras, os quais não terão direito a voto.

Artigo 31

1. Os juízes da mesma nacionalidade de qualquer das partes conservam o direito de funcionar numa questão julgada pela Corte.
2. Se a Corte incluir entre os seus membros um juiz de nacionalidade de uma das partes, qualquer outra parte poderá escolher uma pessoa para funcionar como juiz. Essa pessoa deverá, de preferência, ser escolhida dentre os que figuraram entre os candidatos a que se referem os Artigos 4 e 5.
3. Se a Corte não incluir entre os seus membros nenhum juiz de nacionalidade das partes, cada uma destas poderá proceder à escolha de um juiz, de conformidade com o parágrafo 2 deste Artigo.

4. As disposições deste Artigo serão aplicadas aos casos previstos nos Artigos 26 e 29. Em tais casos, o Presidente solicitará a um ou, se necessário, a dois dos membros da Corte integrantes da Câmara que cedam seu lugar aos membros da Corte de nacionalidade das partes interessadas, e, na falta ou impedimento destes, aos juízes especialmente escolhidos pelas partes.
5. No caso de haver diversas partes interessadas na mesma questão, elas serão, para os fins das disposições precedentes, consideradas como uma só parte. Qualquer dúvida sobre este ponto será resolvida por decisão da Corte.
6. Os juízes escolhidos de conformidade com os parágrafos 2, 3 e 4 deste Artigo deverão preencher as condições exigidas pelos Artigos 2 e 17 (parágrafo 2), 20 e 24, do presente Estatuto e tomarão parte nas decisões em condições de completa igualdade com seus colegas.

Artigo 32

1. Os membros da Corte perceberão vencimentos anuais.
2. O Presidente receberá, por ano, um subsídio especial.
3. O Vice-Presidente receberá um subsídio especial, correspondente a cada dia em que funcionar como Presidente.
4. Os juízes escolhidos de conformidade com o Artigo 31, que não sejam membros da Corte, receberão uma remuneração correspondente a cada dia em que exerçam suas funções.
5. Esses vencimentos, subsídios e remunerações serão fixados pela Assembleia Geral e não poderão ser diminuídos enquanto durarem os mandatos.

6. Os vencimentos do Escrivão serão fixados pela Assembleia Geral, por proposta da Corte.
7. O regulamento elaborado pela Assembleia Geral fixará as condições pelas quais serão concedidas pensões aos membros da Corte e ao Escrivão e as condições pelas quais os membros da Corte e o Escrivão serão reembolsados de suas despesas de viagem.
8. Os vencimentos, subsídios e remuneração acima mencionados estarão livres de qualquer imposto.

Artigo 33

As despesas da Corte serão custeadas pelas Nações Unidas da maneira que for decidida pela Assembleia Geral.

CAPÍTULO II
COMPETÊNCIA DA CORTE

Artigo 34

1. Só os Estados poderão ser partes em questões perante a Corte.
2. Sobre as questões que forem submetidas, a Corte, nas condições prescritas por seu Regulamento, poderá solicitar informação de organizações públicas internacionais e receberá as informações que lhe forem prestadas, por iniciativa própria, pelas referidas organizações.
3. Sempre que, no julgamento de uma questão perante a Corte, for discutida a interpretação do instrumento constitutivo de uma organização pública internacional ou de uma convenção internacional, adotada em virtude do mesmo, o Escrivão dará conhecimento disso à organização

pública internacional interessada e lhe encaminhará cópias de todo o expediente escrito.

Artigo 35

1. A Corte estará aberta aos Estados que são partes do presente Estatuto.
2. As condições pelas quais a Corte estará aberta a outros Estados serão determinadas pelo Conselho de Segurança, ressalvadas as disposições especiais dos tratados vigentes; em nenhum caso, porém, tais condições colocarão as partes em posição de desigualdade perante a Corte.
3. Quando um Estado que não é Membro das Nações Unidas for parte numa questão, a Corte fixará a importância com que ele deverá contribuir para as despesas da Corte. Esta disposição não será aplicada se tal Estado já contribuir para as referidas despesas.

Artigo 36

1. A competência da Corte abrange todas as questões que as partes lhe submetam, bem como todos os assuntos especialmente previstos na Carta das Nações Unidas ou em tratados e convenções em vigor.
2. Os Estados, partes do presente Estatuto, poderão, em qualquer momento, declarar que reconhecem como obrigatória, *ipso facto* e sem acordo especial, em relação a qualquer outro Estado que aceite a mesma obrigação, a jurisdição da Corte em todas as 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 violação de um compromisso internacional;

d. a natureza ou extensão da reparação devida pela ruptura de um compromisso internacional.

3. As declarações acima mencionadas poderão ser feitas pura e simplesmente ou sob condição de reciprocidade da parte de vários ou de certos Estados, ou por prazo determinado.

4. Tais declarações serão depositadas junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas que as transmitirá, por cópia, às partes contratantes do presente Estatuto e ao Escrivão da Corte.

5. Nas relações entre as partes contratantes do presente Estatuto, as declarações feitas de acordo com o Artigo 36 do Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional e que ainda estejam em vigor serão consideradas como importando na aceitação da jurisdição obrigatória da Corte Internacional de Justiça, pelo período em que ainda devem vigorar e de conformidade com os seus termos.

6. Qualquer controvérsia sobre a jurisdição da Corte será resolvida por decisão da própria Corte.

Artigo 37

Sempre que um tratado ou convenção em vigor disponha que um assunto deva ser submetido a uma jurisdição a ser instituída pela Liga das Nações ou à Corte Permanente de Justiça Internacional, o assunto deverá, no que respeita às partes contratantes do presente Estatuto, ser submetido à Corte Internacional de Justiça.

Artigo 38

1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

a. as convenções internacionais, quer 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, reconhecidos pelas nações civilizadas;

d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciárias e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

CAPÍTULO III
PROCESSO

Artigo 39

1. As línguas oficiais da Corte serão o francês e o inglês. Se as partes concordarem em que todo o processo se efetue em francês, a sentença será proferida em francês. Se as partes concordarem em que todo o processo se efetue em inglês, a sentença será proferida em inglês.

2. Na ausência de acordo a respeito da língua que deverá ser empregada, cada parte deverá, em suas alegações, usar a

língua que preferir; a sentença da Corte será proferida em francês e em inglês. Neste caso, a Corte determinará ao mesmo tempo qual dos dois textos fará fé.

3. A pedido de uma das partes, a Corte poderá autorizá-la a usar uma língua que não seja o francês ou o inglês.

Artigo 40

1. As questões serão submetidas à Corte, conforme o caso, por notificação do acordo especial ou por uma petição escrita dirigida ao Escrivão. Em qualquer dos casos, o objeto da controvérsia e as partes deverão ser indicados.
2. O Escrivão comunicará imediatamente a petição a todos os interessados.
3. Notificará também os Membros das Nações Unidas por intermédio do Secretário-Geral e quaisquer outros Estado com direito a comparecer perante a Corte.

Artigo 41

1. A Corte terá a faculdade de indicar, se julgar que as circunstâncias o exigem, quaisquer medidas provisórias que devam ser tomadas para preservar os direitos de cada parte.
2. Antes que a sentença seja proferida, as partes e o Conselho de Segurança deverão ser informados imediatamente das medidas sugeridas.

Artigo 42

1. As partes serão representadas por agentes.
2. Estes terão a assistência de consultores ou advogados, perante a Corte.

3. Os agentes, os consultores e os advogados das partes perante a Corte gozarão dos privilégios e imunidades necessários ao livre exercício de suas atribuições.

Artigo 43

1. O processo constará de duas fases: uma escrita e outra oral.
2. O processo escrito compreenderá a comunicação à Corte e às partes de memórias, contra-memórias e, se necessário, réplicas assim como quaisquer peças e documentos em apoio das mesmas.
3. Essas comunicações serão feitas por intermédio do Escrivão na ordem e dentro do prazo fixados pela Corte.
4. Uma cópia autenticada de cada documento apresentado por uma das partes será comunicada à outra parte.
5. O processo oral consistirá na audiência, pela Corte, de testemunhas, peritos, agentes, consultores e advogados.

Artigo 44

1. Para citação de outras pessoas que não sejam os agentes, os consultores ou advogados, a Corte dirigir-se-á diretamente ao governo do Estado em cujo território deva ser feita a citação.
2. O mesmo processo será usado sempre que for necessário providenciar para obter quaisquer meios de prova, no lugar do fato.

Artigo 45

Os debates serão dirigidos pelo Presidente, ou, no impedimento deste, pelo Vice-Presidente; se ambos estiverem

impossibilitados de presidir, o mais antigo dos juízes presentes ocupará a presidência.

Artigo 46

As audiências da Corte serão públicas, a menos que a Corte decida de outra maneira ou que as partes solicitem a não admissão do público.

Artigo 47

1. Será lavrada ata de cada audiência, assinada pelo Escrivão e pelo Presidente.
2. Só essa ata fará fé.

Artigo 48

A Corte proferirá decisões sobre o andamento do processo, a forma e o tempo em que cada parte terminará suas alegações e tomará todas as medidas relacionadas com a apresentação das provas.

Artigo 49

A Corte poderá, ainda antes do início da audiência, intimar os agentes a apresentarem qualquer documento ou a fornecerem quaisquer explicações. Qualquer recusa deverá constar da ata.

Artigo 50

A Corte poderá, em qualquer momento, confiar a qualquer indivíduo, companhia, repartição, comissão ou outra organização, à sua escolha, a tarefa de proceder a um inquérito ou a uma perícia.

Artigo 51

Durante os debates, todas as perguntas de interesse serão feitas às testemunhas e peritos de conformidade com as condições determinadas pela Corte no Regulamento a que se refere o Artigo 30.

Artigo 52

Depois de receber as provas e depoimentos dentro do prazo fixado para esse fim, a Corte poderá recusar-se a aceitar qualquer novo depoimento oral ou escrito que uma das partes deseje apresentar, a menos que as outras partes com isso concordem.

Artigo 53

1. Se uma das partes deixar de comparecer perante a Corte ou de apresentar a sua defesa, a outra parte poderá solicitar à Corte que decida a favor de sua pretensão.
2. A Corte, antes de decidir nesse sentido, deve certificar-se não só de que o assunto é de sua competência, de conformidade com os Artigos 36 e 37, mas também de que a pretensão é bem fundada, de fato e de direito.

Artigo 54

1. Quando os agentes, consultores e advogados tiverem concluído, sob a fiscalização da Corte, a apresentação de sua causa, o Presidente declarará encerrados os debates.
2. A Corte retirar-se-á para deliberar.
3. As deliberações da Corte serão tomadas privadamente e permanecerão secretas.

Artigo 55

1. Todas as questões serão decididas por maioria dos juízes presentes.
2. No caso de empate na votação, o Presidente ou o juiz que funcionar em seu lugar decidirá com o seu voto.

Artigo 56

1. A sentença deverá declarar as razões em que se funda.
2. Deverá mencionar os nomes dos juízes que tomaram parte na decisão.

Artigo 57

Se a sentença não representar, no todo ou em parte, opinião unânime dos juízes, qualquer um deles terá direito de lhe juntar a exposição de sua opinião individual.

Artigo 58

A sentença será assinada pelo Presidente e pelo Escrivão. Deverá ser lida em sessão pública, depois de notificados, devidamente, os agentes.

Artigo 59

A decisão da Corte só será obrigatória para as partes litigantes e a respeito do caso em questão.

Artigo 60

A Sentença é definitiva e inapelável. Em caso de controvérsia quanto ao sentido e ao alcance da sentença, caberá à Corte interpretá-la a pedido de qualquer das partes.

Artigo 61

1. O pedido de revisão de uma sentença só poderá ser feito em razão do descobrimento de algum fato susceptível de exercer influência decisiva, o qual, na ocasião de ser proferida a sentença, era desconhecido da Corte e também da parte que solicita a revisão, contanto que tal desconhecimento não tenha sido devido à negligência.
2. O processo de revisão será aberto por uma sentença da Corte, na qual se consignará expressamente a existência do fato novo, com o reconhecimento do caráter que determina a abertura da revisão e a declaração de que é cabível a solicitação nesse sentido.
3. A Corte poderá subordinar a abertura do processo de revisão à prévia execução da sentença.
4. O pedido de revisão deverá ser feito no prazo máximo de seis meses a partir do descobrimento do fato novo.
5. Nenhum pedido de revisão poderá ser feito depois de transcorridos dez anos da data da sentença.

Artigo 62

1. Quando um Estado entender que a decisão de uma causa é susceptível de comprometer um interesse seu de ordem jurídica, esse Estado poderá solicitar à Corte permissão para intervir em tal causa.
2. A Corte decidirá sobre esse pedido.

Artigo 63

1. Quando se tratar da interpretação de uma convenção, da qual forem partes outros Estados, além dos litigantes,

o Escrivão notificará imediatamente todos os Estados interessados.

2. Cada Estado assim notificado terá o direito de intervir no processo; mas, se usar deste direito, a interpretação dada pela sentença será igualmente obrigatória para ele.

Artigo 64

A menos que seja decidido em contrário pela Corte, cada parte pagará suas custas no processo.

CAPÍTULO IV
PARECERES CONSULTIVOS

Artigo 65

1. A Corte poderá dar parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica a pedido do órgão que, de acordo com a Carta nas Nações Unidas ou por ela autorizado, estiver em condições de fazer tal pedido.
2. As questões sobre as quais for pedido o parecer consultivo da Corte serão a ela submetidas por meio de petição escrita, que deverá conter uma exposição do assunto sobre o qual é solicitado o parecer e será acompanhada de todos os documentos que possam elucidar a questão.

Artigo 66

1. O Escrivão notificará imediatamente todos os Estados, com direito a comparecer perante a Corte, do pedido de parecer consultivo.
2. Além disto, a todo Estado admitido a comparecer perante a Corte e a qualquer organização internacional que, a juízo da Corte ou de seu Presidente, se a Corte não estiver

reunida, forem suscetíveis de fornecer informações sobre a questão, – o Escrivão fará saber, por comunicação especial e direta, que a Corte estará disposta a receber exposições escritas, dentro de um prazo a ser fixado pelo Presidente, ou a ouvir exposições orais, durante uma audiência pública realizada para tal fim.

3. Se qualquer Estado com direito a comparecer perante a Corte deixar de receber a comunicação especial a que se refere o parágrafo 2 deste Artigo, tal Estado poderá manifestar o desejo de submeter a ela uma exposição escrita ou oral. A Corte decidirá.
4. Os Estados e organizações que tenham apresentado exposição escrita ou oral, ou ambas, terão a faculdade de discutir as exposições feitas por outros Estados ou organizações, na forma, extensão e limite de tempo, que a Corte, ou se ela não estiver reunida, o seu Presidente determinar, em cada caso particular. Para esse efeito, o Escrivão deverá, no devido tempo, comunicar qualquer dessas exposições escritas aos Estados e organizações que submeterem exposições semelhantes.

Artigo 67

A Corte dará seus pareceres consultivos em sessão pública, depois de terem sido notificados o Secretário-Geral, os representantes dos Membros das Nações Unidas, bem como de outros Estados e das organizações internacionais diretamente interessadas.

Artigo 68

No exercício de suas funções consultivas, a Corte deverá guiar-se, além disso, pelas disposições do presente Estatuto que se aplicam em casos contenciosos, na medida em que, na sua opinião, tais disposições forem aplicáveis.

CAPÍTULO V
EMENDAS

Artigo 69

As emendas ao presente Estatuto serão efetuadas pelo mesmo processo estabelecido pela Carta das Nações Unidas para emendas à Carta, ressalvadas, entretanto, quaisquer disposições que a Assembleia Geral, por determinação do Conselho de Segurança, possa adotar a respeito da participação de Estados que, tendo aceito o presente Estatuto, não são Membros das Nações Unidas.

Artigo 70

A Corte terá a faculdade de propor por escrito ao Secretário-Geral quaisquer emendas ao presente Estatuto que julgar necessárias, a fim de que as mesmas sejam consideradas de conformidade com as disposições do Artigo 69.

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	10,9 x 17cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Electra LH 17, Chaparral 13 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)