O Embaixador Ronaldo Sardenberg se vale da experiência acumulada ao longo de sua vitoriosa carreira diplomática para oferecer um verdadeiro guia daquilo que todo estudante de relações internacionais deve saber sobre a ONU (e os professores também...). Sardenberg sintetiza com propriedade a herança da Liga das Nações; descreve os seis órgãos principais da Organização; discute seu papel no mundo atual e enuncia os princípios basilares da atuação brasileira em seu âmbito. Para completar, o ex-representante brasileiro nas Nações Unidas arrisca uma avaliação do futuro da ONU e ainda submete as suas reflexões sobre a agenda política multilateral brasileira nos anos a seguir. A leitura fácil induz a meditação profunda: este é um livro que vale a pena ler.

ISBN 857631448-7
9 788576 314486

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

RONALDO MOTA SARDENBERG

O BRASIL E AS NAÇÕES UNIDAS

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

em Poucas Palavras

O BRASIL E AS NAÇÕES UNIDAS

RONALDO MOTA SARDENBERG

Fundação Alexandre de Gusmão



O Brasil e as Nações Unidas

Ronaldo Mota Sardenberg

RONALDO MOTA SARDENBERG

O Brasil e as Nações Unidas

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

Fundação Alexandre de Gusmão



Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

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

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034/6847
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

em Poucas Palavras

RONALDO MOTA SARDENBERG

O Brasil e as Nações Unidas

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2013

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@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:
Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Impresso no Brasil 2013

S244

SARDENBERG, Ronaldo Mota.
O Brasil e as Nações Unidas / Ronaldo Mota Sardenberg. - Brasília : FUNAG, 2013.
135 p. - (Em poucas palavras)

ISBN 978-85-7631-448-6

1. Organização das Nações Unidas (ONU) – atuação. 2. Organização das Nações Unidas (ONU) – história. 3. Liga das Nações Unidas – atuação. 4. Liga das Nações Unidas – história. 5. Cooperação internacional. 6. Brasil e Organização das Nações Unidas. I. Título. II. Série.

CDD 341.113

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

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

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Clodoaldo Bueno
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva



RONALDO MOTA SARDENBERG

Diplomata brasileiro. Formou-se pela Faculdade Nacional de Direito – Universidade do Brasil (RJ), em 1963. Foi aprovado em concurso pelo Instituto Rio Branco (IRBr), em 1964, e promovido a Ministro de Primeira Classe em 1983. Atuou como Embaixador do Brasil em Moscou e em Madri. Foi, por duas vezes, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (ONU), em Nova York. Chefiou, nos biênios 1993-94 e 2004-05, a Delegação Brasileira ao Conselho de Segurança da ONU. Exerceu a função de Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da

Presidência da República, responsável pelas políticas nuclear e espacial, e pelos temas do Projeto Sipam/Sivam, da pesquisa sobre segurança das comunicações, do Projeto Brasil 2020 e do Programa Calha Norte (PCN). Foi Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, de julho de 1999 a 2002, couberam-lhe realizações da presidência da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; lançamento e institucionalização dos Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), dos Programas Nacionais da Sociedade da Informação, Tecnologia Industrial Básica, e dos Serviços Tecnológicos para a Inovação e Competitividade, Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social. Também foram de sua responsabilidade a estruturação da cooperação internacional do MCT, as políticas nuclear e espacial e a presidência da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima.

Agradecimento

O autor agradece a assistência de Eduardo Uziel na organização e edição do presente livro. Agradece também a colaboração dos colegas de todos os níveis hierárquicos, que no correr dos anos o ajudaram a trabalhar nos assuntos relativos às Nações Unidas.

Sumário

I. Introdução 13

II. A experiência das Nações Unidas 15

III. Da Liga das Nações Unidas às Nações Unidas 29

IV. Os órgãos principais das Nações Unidas 51

V. A experiência brasileira nas Nações Unidas 85

VI. A ONU e os caminhos do futuro 99

VII. Uma possível pauta brasileira 115

Bibliografia 129

I

Introdução

Em breves palavras, apresentar-se-ão neste livro o significado das Nações Unidas no cenário internacional e o modo pelo qual o Brasil atua no âmbito dessa Organização. Nos limites desta coleção não se poderia querer esgotar nem um, nem outro tema, mas sim fornecer uma orientação para os que desejarem levar adiante suas próprias pesquisas.

O livro está estruturado da seguinte forma:

Na primeira parte, discutem-se o sentido das Nações Unidas (ONU) como organização internacional e seu papel na ordem mundial do pós-guerra fria, após o colapso da União Soviética (URSS) em 1991.

Na segunda parte, propõe-se comparar a Liga das Nações e a ONU. As diferenças e a evolução histórica de uma para outra são o ponto principal do texto.

Na terceira parte, apresentam-se uma visão sintética sobre os seis órgãos principais da ONU e as funções que desempenham na política internacional.

Na quarta parte, são introduzidas a percepção e a atuação brasileiras na ONU, seu desenvolvimento histórico e os princípios basilares que guiam sua evolução.

Na quinta parte, intenta-se um exercício de prospecção sobre os possíveis destinos da Organização.

Na sexta e última parte, diretamente decorrente da anterior, discute-se o que poderia ser uma agenda brasileira de atuação na ONU nos próximos anos.

Na bibliografia, estão listados não apenas os livros citados no texto, mas também uma gama ampla de obras que podem ser de grande utilidade para levar adiante pesquisas sobre as Nações Unidas.

II

A experiência das Nações Unidas[1]

Como concebidas em São Francisco, no já longínquo ano de 1945, as Nações Unidas estão presentes no encaminhamento dos macroproblemas internacionais de natureza política, militar, econômica, social, ambiental e jurídica[2]. Em outras palavras, a ONU funciona seja como instância de mediação ou interveniência em situações críticas, isto é, altamente conflituosas, seja como foro para a paulatina construção da ordem internacional. Em ambos os casos, desempenha inequívoco papel de legitimação e impõe sanções aos que rompem com seus princípios[3]. Em anos recentes, sob o impulso dos países ocidentais, as Nações Unidas (sobretudo o Conselho de Segurança) passaram a interessar-se por situações domésticas, que – alegada ou verdadeiramente – possam ter repercussão regional ou mundial (poucas, na verdade a têm), atuando em especial nos países menos

1 No texto, são utilizados os termos Nações Unidas e a Organização com o mesmo sentido.

2 Sardenberg, Ronaldo. "O Brasil e as Nações Unidas". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 119-128; Sardenberg, Ronaldo. "As Nações Unidas, o Conselho de Segurança e a Ordem Mundial em Formação". In: *Parceria Estratégicas*, vol. 1, nº 1, 1996.

3 Claude Jr., Inis. "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". In: International Organization, vol. 20, nº 3, 1966, pp. 367-379.

desenvolvidos do continente africano. Portanto, a ONU nem corresponde à imagem frequentemente difundida de uma organização irrelevante na política internacional, nem pode ser considerada como um "governo mundial".

Classicamente, a presença da Organização em situações críticas toma corpo principalmente na operação quotidiana do mecanismo de segurança coletiva. Seu emblema central é a aplicação pelo Conselho de Segurança de medidas coercitivas tópicas (previstas no Capítulo VII da Carta), nos casos de ameaças à paz, violações da paz e agressão internacional[4]. As preocupações de prazo mais longo e de maior abrangência, no que se refere à formação da ordem internacional derivam, por seu turno, do próprio caráter universal e permanente das Nações Unidas, como instituição, bem como do cumprimento dos mandatos, explícitos e implícitos, que sua Carta constitutiva lhe confere.

De diferentes maneiras, as Nações Unidas foram capazes de desenvolver as virtualidades da Carta, inclusive com a incorporação à sua agenda de vastos temas inexistentes, ou não reconhecidos, quando se reuniu a Conferência de São Francisco. Entre estes, figuram o desarmamento nuclear e os usos pacíficos da energia atômica, o desenvolvimento econômico, a proteção ao meio ambiente e as atividades no espaço exterior, para alinhar apenas alguns exemplos. As questões de direitos humanos só ganharam relevância maior após a adoção pela UNESCO da Declaração Universal de 1948, embora o termo já estivesse mencionado no Preâmbulo da Carta. Nos últimos anos, os temas, similarmente de longo

4 É oportuno observar que até hoje inexiste uma definição adotada pela própria ONU do que seja a "agressão internacional".

prazo, da diplomacia preventiva e da construção da paz (*peacebuilding*) aumentaram de visibilidade, sem que, todavia, soluções satisfatórias lhes tenham necessariamente sido dadas.

A segurança internacional, embora central, nem de longe esgota a agenda da Organização. Três questões importantes se colocam nesse quadro: as duas primeiras são o **conflito** e a **equidade** entre as nações, uma de expressão militar, outra com imediata tradução socioeconômica. Como observou o professor Erskine Childers, esta última se reporta às causas básicas de conflito – muitas vezes de natureza socioeconômica –, enquanto a primeira às consequências da desatenção, para tais causas, por parte da comunidade internacional, sobretudo as principais potências[5]. A terceira questão é a **cooperação**, em seu sentido mais amplo e mais positivo, que, além de benefícios intrínsecos e de seu impacto institucional, constitui um instrumento de desenvolvimento das relações amistosas entre as nações, que é outra das preocupações centrais das Nações Unidas.

A propósito, note-se que o Preâmbulo da Carta vai além de uma simples formalidade e contém ideias que provaram, no tempo, ser de extrema fertilidade.

As determinações contidas no Preâmbulo dizem respeito a "Nós, os Povos das Nações Unidas" (não aos indivíduos, nem aos Estados, comente-se) e se referem a:

> – salvar as sucessivas gerações do flagelo da guerra, que duas vezes em nossa vida (na Primeira e

5 Childers, Erskine. *An Agenda for Peace and an Agenda for Development: The Security Council and the Economic & Social Council in the UN Reform Process*, Colloquium on the United Nations at Fifty – Whither the Next Fifty Years, Bruxelas, 1995.

Segunda Guerras Mundiais) trouxeram indescritível tristeza à humanidade;

– reafirmar a fé nos direitos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, nos direitos iguais de homens e mulheres e de nações grandes e pequenas;

– estabelecer condições para que possam ser mantidos a justiça e o respeito às obrigações derivadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional;

– para promover o progresso social e melhores padrões de vida, num quadro de liberdade mais ampla.

Para tais fins (se comprometem) a:

– praticar a tolerância e a vida coletiva em paz, entre uns e outros, como bons vizinhos;

– assegurar, pela aceitação de princípios e instituição métodos, que a força armada não será usada, salvo no interesse comum;

– e empregar os mecanismos internacionais para a promoção do avanço econômico e social de todos os povos.

Resolveram combinar esforços para alcançar tais fins.

Dessa forma, representante de nossos respectivos Governos congregados em São Francisco, havendo exibido seus pleno-poderes em boa e devida forma, concordaram com a Carta das Nações Unidas e por este instrumento estabeleceram uma organização internacional a ser conhecida como Nações Unidas.

Registra-se na Carta clara simbiose entre as dimensões políticas e econômicas, e entre o curto e o longo prazos. As Nações Unidas não devem privilegiar no processo internacional tanto a hipermetropia que significaria ignorar os fenômenos mais próximos, quanto a miopia inerente ao abandono da reflexão e debate sobre o que está mais distante, no tempo ou no espaço. A própria legitimidade das Nações Unidas, aos olhos da comunidade internacional, está baseada na complexidade de seu enfoque e na capacidade de dedicar-se a temas de interesse de cada Estado-membro, por menos poderoso que seja. Constitucionalmente, a Organização se devota à manutenção da paz e da segurança internacionais, assim como aos problemas sociais e econômicos, inclusive as questões ambientais, de direitos humanos e de cooperação para o desenvolvimento.

Note-se, como observou o Embaixador Marcos Azambuja, que, apesar da longa noite da guerra fria – que caiu sobre a cena internacional quando as Nações Unidas ainda se instalavam – é surpreendente que:

> Uma organização atingida de maneira devastadora (...) no funcionamento do seu órgão central[6] haja encontrado uma extraordinária legitimação

6 Comente-se que não é, como se sabe, de aceitação pacífica a tese de que o Conselho de Segurança, de composição restrita e fundado na faculdade do veto, seja o "órgão central" das Nações Unidas. A ela se antepõe a visão, menos realista talvez, que distingue uma relação de pesos e contrapesos entre os órgãos principais estabelecidos pela Carta. Mais ainda, a posição tradicional da diplomacia brasileira é de que a Assembleia Geral é uma espécie de consciência do mundo, e suas decisões são a personificação dessa consciência no esforço de resolver os problemas que dizem respeito a todos os povos. Essa posição já estava naturalmente informada pela precoce experiência do Brasil no Conselho de Segurança (biênio 1946-1947) e pela observação do bloqueio dos trabalhos promovido pelos membros permanentes quando lhes convinha. Ver, por exemplo, Stoessinger, John. *The United Nations and the Superpowers*. New York: Random House, 1966.

> periférica e estabelecido, ao longo das linhas de menor resistência, um expressivo corpo de doutrina e procedimentos que, bem ou mal, veio a conformar algumas das regras do jogo do mundo de hoje[7].

E conclui Azambuja que as Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva sobreviveram não tanto pelo êxito, em condições adversas, como pela convicção difusa, mas arraigada, de que em um mundo crescentemente interdependente e vulnerável não se poderia perder o caminho, quaisquer que fossem os obstáculos. A essas observações, o professor José Augusto Guilhon Albuquerque aduziu com clareza:

> A notável expansão das Nações Unidas em organizações setoriais, comissões especializadas, conferências etc.; a universalidade de sua agenda; e o constante aumento do número de seus Estados-membros, indicam o quanto a dimensão cooperativa sobreviveu, apesar de tudo, ao caráter polarizado da guerra fria. De modo que não é possível sustentar a hipótese de que a ONU, no período da guerra fria, manteve-se essencialmente a serviço da mútua contenção das superpotências. Nesse sentido, terão podido avançar os temas da agenda não conflitantes com os interesses de uma ou de ambas as superpotências, prevalecendo o impasse com relação aos temas ou conflitos cuja resolução implicasse, ao contrário, alterar o equilíbrio existente entre elas[8].

---

7 Azambuja, Marcos. "*As Nações Unidas e o Conceito de Segurança Coletiva*". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 139-147.

8 Albuquerque, José Augusto Guilhon. "A ONU e a Nova Ordem Mundial". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 161-167.

Na verdade, as Nações Unidas nem de longe se configuram como um produto estático de uma ordem estagnada ou como uma faceta retardatária de uma ordem em transição. Correspondem a uma fórmula que permite acomodar e, por hipótese, resolver as tensões de um período de mudanças políticas universais. Como afirmou Inis Claude Jr., "(...) as Nações Unidas refletem a influência de uma variedade de fatores formativos. Não são apenas uma ilusão de idealistas, um arranjo de estadistas orientados pelo nacionalismo, uma flor de sementes plantadas historicamente, ou uma excrescência na superfície do mundo político contemporâneo. São tudo isso, e mais outras coisas"[9].

A esfera multilateral em sua generalidade se colocou no próprio cerne da diplomacia contemporânea. Política e segurança, finanças e comércio, diplomacia intergovernamental e diplomacia pública, todas essas facetas compõem um todo complexo operado pelas Chancelarias nas mais variadas capitais.

Para o tratamento das questões internacionais, manejo da ordem e exploração de caminhos para seu desenvolvimento qualitativo, o exercício diplomático multilateral constitui uma técnica de trabalho tão valiosa quanto a do relacionamento bilateral. A este, adiciona um quadro abrangente de obrigações jurídicas[10], um ambiente ético e de legitimação política universal e um tipo dinâmico de negociação em que variados interesses estão, simultaneamente, representados pela voz dos Estados participantes.

---

9 Claude Jr., Inis. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization.* New York: Random House, 1964, p. 54.

10 Ver, por exemplo, o artigo 103 da Carta, que define que as obrigações contraídas nesta prevalecerão sobre as de qualquer outro acordo internacional.

Nas Nações Unidas, as transformações avançam, apesar de ocasionais tentativas de reedição do passado. No início da década de 1990, na esteira do colapso da URSS e da vitória militar sobre o Iraque, fizeram-se notar devaneios milenaristas com relação ao papel mundial da Organização, como se a época de seus fundadores ainda pudesse, ou devesse, voltar. Os redatores da Carta foram sábios, ao preverem mecanismos para sua emenda e revisão[11], de forma que se possa adaptá-la às realidades emergentes. O fim da guerra fria levou a novos avanços institucionais, não à preservação, ou ao retorno, de fórmulas lastreadas em predomínios perdidos no tempo.

Desde sua fundação, as Nações Unidas ocupam posição focal no sistema de poder internacional[12]. Projetados para impedir o retorno do flagelo da guerra, os mecanismos de segurança coletiva se viram paralisados, durante décadas, pelo terrível complicador da guerra fria. Distorceu-se a evolução institucional da Organização, com consequências que até hoje podem ser percebidas em termos de procedimentos, composição, mandato e atuação de seus órgãos.

Como reza seu Preâmbulo, a Carta das Nações Unidas objetiva "preservar as gerações futuras do flagelo da guerra". No século XXI, a paz, esperavam os fundadores da ONU, já deveria ser o "estado normal" do sistema internacional; seriam anomalias a tensão, a hostilidade e o conflito armado. As relações internacionais, entretanto, ainda estão

11 As regras para emenda da Carta estão previstas em seu Capítulo XVIII.

12 Ver, por exemplo, Roberts, Adam e Kingsbury, Benedict. *Presiding Over a Divided World: Changing UN Roles 1945-1993*. New York: International Peace Academy, 1994.

longe desse ideal. Desde 1945, esteve o mundo sob contínua ameaça atômica e diante de graves conflitos em todas as regiões. Se, agora, o terror nuclear se encontra mitigado, as armas nucleares permanecem presentes na cena mundial, e em quantidade e qualidade superiores aos arsenais de 1968, ao ser firmado o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares[13].

Enquanto concepção jurídico-política, o mecanismo de manutenção da paz e segurança, que tem no Conselho de Segurança seu principal instrumento, visa a tornar mais ordenada – e por conseguinte mais previsível – a vida internacional, pois organiza a comunidade para harmonizar as ações de Estados[14], resolver controvérsias, dissuadir as ameaças e penalizar a agressão. Em São Francisco, contudo, a entronização da faculdade do veto reduziu essa concepção às realidades da preponderância dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

Na falta de acordo entre os grandes, paralisava-se o Conselho de Segurança e, ainda mais grave, a repetida utilização do veto atribuía, na prática, aos membros permanentes, uma imunidade político-jurídica em relação à operação do mecanismo coletivo. No clima de guerra fria e de impasse, proliferaram arranjos de segurança regional, dos quais o Tratado do Rio de Janeiro (Tratado Interamericano de

13 Em 2000, na melhor da hipóteses, havia dez mil engenhos em mãos das potências nucleares, segundo as melhores estimativas disponíveis. Essas armas subsistem, embora seu propósito dissuasório tenha essencialmente soçobrado com a guerra fria. Não mais há razão de ordem estratégica, política ou ética para mantê-las.

14 A Carta, no Artigo 1.4, coloca, entre os propósitos da ONU, que esta seja "um centro para harmonizar as ações das nações no sentido de alcançar os fins comuns" que aquela estabelece.

Assistência Recíproca – TIAR[15]) é um protótipo, logo seguido pela OTAN e outros pactos regionais. O espelho dessa imagem foi a constituição do Pacto de Varsóvia, do outro lado do espectro político-estratégico.

No Brasil – por convivermos de modo pacífico, há bem mais de século, com nossos vizinhos – talvez nos tenhamos acostumado a tomar a paz como permanente, imutável. Em termos regionais é verdade que predominam as perspectivas de paz, apesar de ocasionais conflitos. Sua substância global, porém, não pode cingir-se apenas à ausência da guerra nuclear ou à redução da ameaça a ela conexa: proliferam os conflitos convencionais e a verdadeira paz teria que incorporar de forma criativa e transformadora as múltiplas dimensões que espelham o espírito de nosso tempo. Surgem, por outro lado, novas preocupações que podem ter impacto sobre a segurança internacional e o bem-estar dos povos e que, por isso mesmo, merecem acompanhamento cuidadoso.

Na ótica das atribuições das Nações Unidas, a paz verdadeira inscreve-se numa esfera ampla, que incorpora os anseios de tranquilidade e bem-estar dos povos (cujos padrões de vida são com frequência marcados por extremas desigualdades) e abrange considerações de justiça, Estado de direito e democracia. Dada a novidade da presente macroestrutura de globalização mundial, de ênfase aparentemente menos ideológica e militar, a paz se coloca não mais como utopia, mas como um projeto prático e realizável. De forma alguma, chegou-se a antecipar

15 <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>.

a dramática reviravolta que o sistema internacional sofreu desde a década de 1990 ou os atuais eventos de índole predominantemente regional.

Em 1969, por exemplo, ao procurar identificar as tendências e perspectivas da futura ordem jurídica internacional, o professor Morton Kaplan sugeriu possíveis estruturas e processos constitucionais na arena internacional, que deveriam, a seu ver, afirmar-se, quais sejam:

(a) equilíbrio de poder puro e simples;
(b) o modelo bipolar flexível;
(c) veto unitário, no qual cada membro tem a possibilidade de paralisar o sistema político;
(d) a distensão político-militar;
(e) uma ordem composta por quatro blocos (incluindo o socialista) de nações;
(f) o surgimento de muitos blocos instáveis ou de grupos regionais;
(g) uma alternativa global configurada pelo gerenciamento da herança comum da humanidade pelas Nações Unidas, desnuclearização das potências nucleares menores, intervenção coletiva principalmente por meios regionais[16].

Esse catálogo amplo, visionário mesmo, tem interesse pela disposição de Kaplan de encarar um número significativo

16 Kaplan, Morton. "Constitutional Structures and Process in the International Arena". In: Falk, Richard e Black, Cyril (eds.). *The Future of the International Legal Order, Volume I – Trends and Patterns*. Princeton: Princeton University Press, 1969.

de hipóteses, nenhuma delas, porém, sequer próxima à realidade que se construiu após o fim da guerra fria. Tal catálogo permite avaliar a enorme distância entre as opções realmente feitas desde a década de 1990 e as melhores estimativas que existiam sobre sua possível transformação. De toda forma, as Nações Unidas têm sido historicamente permeáveis às realidades da arena internacional, quer ao refletirem, quer ao moderarem e modularem as injunções de poder.

A atuação e os destinos das Nações Unidas só se fazem inteligíveis a partir da consideração da natureza da ordem internacional que a engendrou e do quadro de sua evolução desde 1945. Sua relação com as realidades políticas não é, porém, unívoca ou mecânica. Expressa, mesmo, uma tensão dinâmica entre as funções da ONU como produto da ordem internacional e seu papel como possível veículo de transformação dessa ordem. A performance da Organização combina realizações e desapontamentos, esperanças e frustrações. Muitos dos sonhos de 1945 se esfumaçaram ou se perderam nos sucessivos embates internacionais e as tentativas de revivê-los não resistiram a pressões mais recentes.

Ao examinar a construção da nova ordem, o então Ministro Ramiro Saraiva Guerreiro indicou, de forma objetiva, o tema da contribuição tanto dos Estados quanto das Nações Unidas e de outros organismos internacionais:

> Para ser alcançada, essa nova ordem internacional dependerá da participação, de forma apropriada, de todos os Estados, grandes e pequenos, no

processo decisório internacional. Não basta, portanto, imaginarmos construções jurídicas ou éticas desligadas do contexto político concreto, pois nem são de natureza judiciária os meios de que dispõem os Estados para estabelecer uma ordem mais pacífica e mais justa, nem os organismos internacionais atualmente existentes, inclusive a ONU, são tribunais para julgar o comportamento dos Estados, mas "centros para a harmonização da ação dos Estados[17].

17 Guerreiro, Ramiro Saraiva. "Pontos de Conflito na Comunidade das Nações", Painel da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

III

Da Liga das Nações Unidas às Nações Unidas

Tanto a Liga das Nações quanto as Nações Unidas se fundam, em última análise, na ordem internacional estabelecida em 1648 pela Paz de Westphalia[18], constituída basicamente por Estados soberanos, com jurisdição excludente sobre os respectivos territórios nacionais. A Liga e a ONU, por seu simples estabelecimento, representam, igualmente, passos decisivos na transformação do sistema internacional. Pela primeira vez na história, a Liga colocou, em termos multilaterais amplos, a questão da organização internacional da ordem; por seu turno, a Carta da ONU, adotada, como se viu, em nosso nome, ou seja, em nome dos "povos das Nações Unidas", afirma as dimensões da pessoa e da humanidade como fatores centrais dessa mesma ordem[19].

18 Sobre a evolução histórica da ordem internacional, vide a intervenção de Celso Lafer, no *Painel sobre Valores e Rumos do Mundo Ocidental*, promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, Brasília, 1977, p. 135 e seguintes.

19 Para a inter-relação das concepções de Westphalia e da Carta, vide Richard Falk, *The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of the International Legal Order*, em Richard A. Falk e Cyril E. Black (eds.), *The Future of the International Legal Order, Trends and Patterns*, p. 32, Princeton University Press, 1969.

A evolução da ordem internacional e da concepção de Estados soberanos é multissecular, mas não se divide em etapas estanques. Ao discutir o tema dos conflitos internacionais e da liberdade de ação dos Estados soberanos para conduzir seus negócios, Ramiro Guerreiro enuncia, de forma extremamente sintética, uma teoria da ordem internacional, do conflito e de suas causas imediatas e do mecanismo de segurança coletiva que começou a ser desenvolvido pela Liga e que encontrou expressão contemporânea na ONU Unidas. Guerreiro observa o seguinte:

> 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 para essas situações críticas, evitando que as mesmas se transformem em conflitos abertos[20].

Essas palavras a respeito do comportamento contemporâneo dos Estados ilustram a necessidade da análise concreta, que se funda em um saudável ceticismo diante

20 Vide no citado Painel da CRE, da Câmara dos Deputados, a intervenção de Ramiro Guerreiro sobre *Pontos de Conflito na Comunidade das Nações*, p. 371 e seguintes.

de generalizações apressadas e que escapa da tentação da simplificação fácil, sempre embutida na aceitação acrítica dos arquétipos mais conhecidos da ordem internacional: o Estado soberano, que vai exponenciar sua liberdade de ação ao ponto de produzir a anarquia internacional; o império, que – hipocritamente – até afirma cumprir primordialmente uma missão civilizadora; a igualdade soberana dos Estados, ingênua ao extremo de estar desvinculada das circunstâncias *de facto* de cada país; o Estado ou diretório de Estados, que se arroga uma dita "responsabilidade especial" pela criação e gestão da ordem internacional, entre outros.

A Liga e a ONU, note-se, obviamente nascem dos conflitos mundiais e de dois momentos em que se afirmam a presença e a preponderância internacionais, inicialmente da Europa Ocidental e, mais tarde, dos EUA. O Embaixador Marcos Azambuja vê no conceito de segurança coletiva uma curiosa mistura de idealismo e pragmatismo, que talvez haja sido uma das principais contribuições dos EUA ao tratamento da vida internacional. Afirma, em consequência, que:

> Tanto a Liga das Nações como as Nações Unidas serão marcadas pela impressão digital wilsoniana e rooseveltiana e, em ambas, o impulso fundamental ético e visionário veio dos Estados Unidos, que, nas duas experiências sucessivas, se contrapôs ao ceticismo ou realismo das potências europeias, sempre descrentes da capacidade de qualquer grande ordenamento duradouro e consensuado da vida internacional[21].

21 Azambuja, Marcos. "*As Nações Unidas e o Conceito de Segurança Coletiva*". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 139-147. Estão embutidos nessa visão um enfoque otimista com relação aos EUA e um pessimista quanto à Europa, que viviam momentos históricos distintos.

As vicissitudes que cercaram a criação e o funcionamento da Liga são conhecidas[22]. Ao observar que a Liga foi a primeira tentativa de organizar, de forma estável e institucional, a vida internacional, Azambuja sintetizou seus percalços:

> A Liga das Nações:
> sofreu o golpe inicial – que provou mortal – da ausência dos Estados Unidos;
> foi prejudicada pela falta de sensibilidade e de sabedoria das potências vitoriosas na Grande Guerra, na sua política de cobrança de reparações contra a Alemanha;
> sofreu o impacto da Grande Depressão de 1929; e
> teve contra o seu êxito a ferocidade das ideologias de direita e de esquerda, que fizeram com que durante a década de 20 e 30 virtualmente não houvesse espaço para as acomodações no centro e para os compromissos pragmáticos[23].

Acrescenta Azambuja que:

> A Liga das Nações, no seu propósito de oferecer uma moldura de segurança coletiva para o mundo de seu tempo, teve também, entre outros pecados, o de não poder, evidentemente, incorporar os povos então colonizados; os vícios do seu jurisdicismo; a sua virtual cegueira para a dimensão econômica e social dos problemas internacionais, vistos apenas na configuração clássica de poder e a sua

22 Armstrong, David, Lloyd, Lorna e Redmond, John. *From Versailles to Maastricht. International Organisation in the Twentieth Century*. New York: St. Martin's Press, 1996.

23 Azambuja, Marcos. "*As Nações Unidas e o Conceito de Segurança Coletiva*". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 139-147.

> preocupação obsessiva com a problemática do desarmamento, como se esse pudesse brotar de circunstâncias de desconfiança e ressentimento e não, como sabemos agora, fosse a resultante necessária de todo um processo de confidence building e transparência e da aplicação de métodos rigorosos de verificação e controle[24].

Lista, assim, com propriedade, questões fundamentais que, ao lado de outras mais recentes, foram ou estão sendo enfrentadas pela ONU de maneira muito mais criativa e dinâmica do que a adotada pela Liga. Melhor nas Nações Unidas do que na Liga se promove, apesar de todos os tropeços, o trânsito para além da ordem de Westphalia, em direção a um sistema internacional mais perfeito que os anteriores ou o atual. O Brasil, como outros países, tem a seu crédito o de nunca haver-se conformado em ver a ONU como simples reflexo das realidades do poder mundial e sempre buscado identificar e atualizar o potencial transformador, que a distingue de sua predecessora.

A despeito do conhecido e inevitável hiato entre intenções e realidades, hiato esse que com frequência se reflete em críticas à "inoperância" da ONU[25], a Carta criou

---

24 Idem.

25 O argumento da "inoperância" das Nações Unidas, quando vai além da simples reclamação contra eventuais deficiências burocráticas, raramente se apresenta de forma politicamente neutra. Ainda está por ser verdadeiramente completada a transição das Nações Unidas – e, em sentido mais amplo, a passagem do sistema internacional – de um clube restrito de membros a uma organização universal. Da mesma forma, também estão por serem eliminados os vestígios que a guerra fria deixou na Organização e na operação dos sistema internacional. Os temas da chamada inoperância e do exercício, por vias traversas, do poder dentro da Organização se apresentam firmemente interligados. Um bom exemplo disso foi a propaganda dos EUA de que, ao não endossar a invasão do Iraque, em 2003, as Nações Unidas e, especialmente, o Conselho de Segurança, haviam se tornado irrelevantes. Para uma análise desse tipo de comportamento, ver Bennis, Phyllis. *Calling the Shots. How Washington Dominates Today's UN*. New York: Olive Branch Press, 2000.

a única instância política de caráter universal de que a humanidade dispõe para dirimir controvérsias e assegurar a paz internacional, como originalmente assinalou o Embaixador João Augusto de Araújo Castro.

Embora nas Nações Unidas exista uma tensão institucional entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, pois este último ainda tende a refletir antigas relações de forças, é fundamental reter que a Carta contém premissas essenciais (em gestação há mais de três séculos), como a unidade do sistema internacional, a pluralidade dos Estados soberanos e a necessidade da ação coletiva para cooperação na paz e na guerra. Ao mesmo tempo, a Carta adota, explicitamente, os princípios da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, da igualdade soberana dos Estados e da não ingerência em seus assuntos internos. Essas premissas e esses princípios são fatores basilares de estabilidade internacional, apesar de sua contestação estar em moda.

As Nações Unidas foram capazes de acomodar um processo de radical universalização de sua composição (seus Estados-membros), conquista política de extraordinário valor e em si mesma definidora, também, do mundo em que vivemos. Basta lembrar que, em sua origem, a Organização contava com uma composição razoavelmente homogênea de 51 membros, a maior parte integrante das regiões mais desenvolvidas do planeta e tendo como membros um bom número de países que, embora pobres, se identificavam profundamente com os valores centrais do sistema.

Hoje, com uma configuração quase perfeitamente universal de 193 Estados-membros, a diversidade cultural

é um dos traços dominantes da Organização, que, assim, ganha uma inédita representatividade. Ao mesmo tempo, é forçoso reconhecer que a heterogeneidade cultural e de capacitação das respectivas diplomacias dos Estados-membros constitui uma das razões que dificulta a agilização dos trabalhos. O substrato político comum tornou-se tênue e de difícil amalgamação parlamentar.

Crescimento do número de membros das Nações Unidas[26]

Ano	Membros	Ano	Membros
1945	51	1980	154
1950	60	1985	159
1955	76	1990	159
1960	99	1995	185
1965	117	2000	189
1970	127	2005	191
1975	144	2013	193

O profundo impacto psicológico e político dessa ampliação pode muito bem ser medido pela avaliação que fez, em 1975, o então Ministro Italo Zappa:

> A meia centena de países-membros das Nações Unidas no momento de sua fundação, há trinta anos, triplicou. Não são mais 50, como em 1945;

26 *Basic Facts about the United Nations*. New York: Department of Public Information, 2004, pp. 304-306; e <http://www.un.org/en/members/growth.shtml>.

> são agora quase 150. O acréscimo provém da África, Ásia e Oceania. Quer dizer, uma Organização que reflete em sua estrutura os desígnios ditados por esquemas abstratos do Poder; uma entidade criada para consolidar privilégios ou responsabilidades, como quer que os chamemos; preparada para impor a disciplina, dividir os frutos da vitória na Segunda Guerra; enfim, uma tentativa de estabelecer o diretório do poder mundial na base de concepção simplificada a respeito dos meios para o exercício desse Poder; todo esse edifício, labiríntico, frondoso, repartido em um sem-número de Conselhos, Comissões, Grupos de Trabalho, organismos especializados, Institutos, vê-se progressivamente invadido por uma crescente massa de frequentadores, aos quais se tem de conferir o título de sócios[27].

Em contrapartida, verifica-se que o Conselho de Segurança era, em sua origem, composto de onze membros, cinco dos quais permanentes (China, EUA, França, Reino Unido e União Soviética), numa proporção de cinco para um, no universo de membros da Organização. No início da década de 1960, registrou-se no Conselho a expansão para quinze membros, vigente até hoje, com a manutenção do mesmo número de membros permanentes, contra um universo expandido de países recém-descolonizados. À época, o conjunto dos países-membros chegava a mais de uma centena, ou seja, o dobro do quadro de membros originais das Nações Unidas.

27 Italo Zappa, *A Nova Ordem Mundial*, Painel promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, 1975, p. 106.

O processo de universalização continuou em andamento, com novas admissões, e, no imediato pós-guerra fria, trinta novos membros aderiram à Organização, o que representa um acréscimo de cerca de 20% na composição, em prazo relativamente curto. É relevante observar que a metade desses novos membros é composta de países europeus e que, destes, quatro têm dimensões mínimas – Andorra, San Marino, Mônaco e Liechtenstein[28]. Esses inéditos fatos políticos demoraram a ser inteiramente assimilados pelas estruturas da Organização.

Para além das concepções dominantes na Liga, as Nações Unidas, desde sua fundação, foram capazes de dirigir-se com criatividade a certas questões emergentes. Observa o Dr. Luiz Olavo Baptista que na Carta:

> (...) foi incluído – ao contrário do que se diz em alguns manuais – o indivíduo entre os sujeitos do direito internacional. O indivíduo aparece sob duplo enfoque – o de objeto de uma declaração que lhe reconhece direitos, e o de sujeito dos direitos –, que caberia a todos, em especial aos Estados, assegurar na nova Organização.
> Ao introduzir uma declaração, realmente universal – pelo alcance e pela amplitude – dos direitos do Homem, o ser humano passou a tê-los reconhecidos oficial e formalmente, e a ter o foro no qual a defesa desses direitos passaria a ser assegurada. Não mais como ação do suserano-soberano protegendo o seu súdito – como ocorria

28 Diante desse fato, cessaram as frequentes condenações formuladas por diplomatas e analistas europeus quanto à atuação na ONU dos pequenos Estados-membros.

> antes – mas, sim, de toda a humanidade, atuando em defesa de um semelhante. Daí a proteção dos direitos humanos passa a ser um dever de todos os Estados, e reconhece-se e existência dos crimes contra a humanidade e o dever de respeitar os direitos humanos (...).
>
> A partir da Carta de S. Francisco – e daí sua importância como elemento de constitucionalização do direito internacional – desenvolveram-se vertentes novas, não só na definição de direitos, como na implementação e garantia dos mesmos. Os direitos de mulheres, crianças e adolescentes, minorias, foram definidos, e sua defesa foi implementada com sucesso e empenho variável[29].

Desde seu estabelecimento, as Nações Unidas se beneficiaram da convicção de que, apesar das concessões feitas aos ditames do poder (ou talvez até por causa dessas concessões), havia-se obtido para o problema da ordem internacional uma solução política razoavelmente equilibrada. A Organização provê um foro e assegura uma normatividade que abre espaços políticos e jurídicos para que as aspirações das nações se expressem e tenham tratamento. As realidades estratégicas e aspirações políticas acabam por coexistir de maneira dinâmica, mas não necessariamente equilibrada.

Em consequência, as Nações Unidas sempre foram mais significativas e importantes que um reflexo das relações de poder e puderam abrigar a luta contra o colonialismo, ainda quando aquelas relações eram profundamente

29 Baptista, Luiz Olavo. "A ONU faz 50 Anos: E Agora?". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 187-193.

desfavoráveis às antigas colônias. Similarmente, permitiram aos países pobres, já no início da década de 1950, abrir o debate mundial sobre a questão do subdesenvolvimento, o qual desaguou no extraordinário esforço multilateral acerca da temática do comércio e desenvolvimento, na década subsequente. A Assembleia Geral foi o foro privilegiado para todas essas questões.

Tudo isso vem reforçar três percepções centrais. A primeira é a de que a política praticada no âmbito da ONU é parte de um todo maior – a política internacional –, parte essa progressista sempre que corresponde às aspirações da maioria da humanidade[30]. A segunda é a de que, em crises específicas, a Organização pode, e constitucionalmente deve, ter atuação decisiva no sentido de obter soluções políticas coletivamente aceitáveis.

Como instância do processo internacional, as Nações Unidas competem, na prática, pelo foco das atenções mundiais, não apenas com os principais ou mais poderosos Estados-membros – aos quais os caminhos unilateralmente trilhados podem parecer mais atraentes que a vereda multilateral –, mas também com outras entidades e organismos. Basta recordar o GATT, hoje Organização Mundial de Comércio (OMC), ou as entidades que integram, um tanto teoricamente, a chamada "família das Nações Unidas", como o Banco Mundial e o FMI, e até organizações de composição e âmbito geográfico mais restritos como a OTAN –, que tanta influência teve durante toda a guerra fria, época em que a ONU esteve em frequente eclipse político –, e que, agora,

30 Claude Jr, Inis. *Power & International Relations*. New York: Random House, 1962.

apesar das transformações político-estratégicas, conserva sua influência. Além disso, as ONGs, em especial as de base internacional, agora amplamente usam a ONU e por ela são usadas, o que cria novos e variados tipos de interações[31].

As Nações Unidas têm ainda convivido com o desafio crescente de uma série de regimes, seja os tradicionais que decorrem essencialmente da Conferência de Bretton Woods na área financeira, monetária e comercial, seja outros, que vão do controle de tecnologias de uso duplo (nuclear, espacial, químico) aos espaços fora de jurisdições territoriais. Em tais regimes, muitas vezes administrados de maneira informal, é visível o papel estabilizador, gerenciador, coordenador, integrador e repressivo das potências dominantes. Na operação dos regimes, coloca-se, em consequência, o permanente conflito entre os interesses gerais e os ditames da hegemonia[32].

A terceira percepção é a de que a linguagem da Carta é eloquente, elevada e inspiradora em tudo o que se refere à enunciação de Propósitos e Princípios. Ao mesmo tempo, é minuciosa, prescritiva e realista – no sentido forte do termo – no que diz respeito às regras de operação do poder internacional. Tais regras são sentidas no âmbito da Organização, ainda que de modo mitigado. As mutações da grande agenda da ONU – sua transformação qualitativa plurianual – se expressam por meio da inclusão ou do esquecimento de certos temas e pela ênfase diferenciada com que são tratados. Todo esse processo repousa sobre

31 Tavares, Ricardo. *As Organizações não-Governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999.

32 Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987, pp. 75, 367 e 384.

uma nítida especialização de tarefas entre os diferentes mecanismos multilaterais, que nada tem de neutra ou apolítica, pois está obviamente embasada nas relações de poder.

A ONU foi concebida como a pedra de toque da macroestrutura internacional. Na origem, sua Carta pôde ser interpretada – tendo em vista os Propósitos e Princípios que consagra – como um pacto *horizontal* entre Estados igualmente soberanos (embora díspares em poder). A Carta deveria ter papel constitutivo da ordem internacional, com base no princípio da responsabilidade coletiva pela paz.

Observa Baptista que:

> ...a Carta de São Francisco sucede, como marco histórico (...), pelo fato de ter sido também uma tentativa de constitucionalização do direito internacional. Desde 1945, porém, a realidade política revelou-se intratável. Os blocos antagônicos a Leste e a Oeste, obstaculizaram a observância dos Propósitos e Princípios da Carta e o desempenho daquela responsabilidade coletiva[33].

Durante o período inicial da guerra fria, mobilizavam-se automaticamente maiorias em todas as questões de segurança e mesmo as de cunho econômico e social que pudessem ser colocadas em termos ideológicos. Por seu turno, a URSS, minoritária, se colocava no foro multilateral com posições irredutíveis. A ONU, em consequência, se converteu em palco para a guerra de propaganda,

33 Baptista, Luiz Olavo. "A ONU faz 50 Anos: E Agora?". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, p. 187.

em detrimento de suas funções negociadoras e de foro implementador do mecanismo de segurança coletiva. A Organização se descaracterizava e, por muito tempo, foi relegada ao descrédito, configurando-se, em última análise, o que viria a ser chamado de "crise do multilateralismo".

Não mais têm vigência os pressupostos políticos, econômicos e estratégicos que produziram a Carta e a própria Organização. Salvo emendas ocasionais, a Carta é ainda a de 1945 e espelha uma situação ultrapassada. Suas estruturas institucionais não respondem às necessidades e, por esse motivo, necessitam ser repensadas e reorganizadas. Os procedimentos no Conselho de Segurança, por exemplo, são arcaicos e pouco transparentes, senão mesmo opacos, enquanto é igualmente antiquada a maneira pela qual aquele órgão é composto.

Há, porém, questões em que a Organização pode estar à frente da realidade política e criar condições para a promoção da reforma e correção de injustiças, mesmo as amparadas pelos esquemas dominantes. Assim ocorreu na luta anticolonial e na campanha contra o *apartheid* na África do Sul. Em outras vertentes, contudo, como ocorreu em todas as fases da guerra fria, inclusive as últimas, a ONU simplesmente representou a operação dos esquemas de poder. Seu papel é, portanto, muito variável, e pode, sem dúvida, servir de suporte ao "congelamento do poder"[34]. Não há como idealizá-la ou demonizá-la, lançar críticas e condenações por não atuar para além dos limites da

34 A observação é do Ministro J. A. de Araújo Castro. Ver, por exemplo, "The United Nations and the Freezing of the International Power Structure". In: *International Organization*, vol. 26, nº 1, 1972, pp. 158-166.

ordem que a encapsula e determina suas regras formais ou informais de funcionamento.

As Nações Unidas reagem às mutações da cena internacional – são um organismo que, se às vezes é lento nessa reação, em outras, até as antecipa e as promove. Para ilustrar as diferenças entre suas expressões institucionais, em décadas anteriores e neste momento, bastaria contrastar o comportamento da Assembleia Geral e a do Conselho de Segurança em diferentes cortes temporais e temáticos.

A Assembleia atuou como uma vanguarda da emancipação colonial e da igualdade étnica. Em tais questões, o Conselho, porém, esteve por décadas fundamentalmente emperrado pela tenaz resistência oposta ao tratamento dessa temática pelas então metrópoles. O próprio Brasil teve, em anos anteriores, sua latitude de atuação no Conselho limitada, enquanto a presença brasileira no Conselho em 1988-89 e, em particular em 1993-94, teve como pano de fundo um cenário mais complexo e fluido, onde os parâmetros de poder passavam por processo de desconstrução.

O fim da guerra fria permitiu ao Conselho um nível de atividades e um prestígio que não conhecia desde a fundação das Nações Unidas (em 1990, foram aprovadas pelo Conselho 37 resoluções; em 1991, 42; em 1992, 74; em 1993, 93; e em 1994, 76).

Por um breve momento, sob o estímulo da Guerra do Golfo, em 1991, e do consequente ativismo do Conselho, chegou a esboçar-se um movimento na ONU em direção ao supranacionalismo que a Agenda para a Paz, do então Secretário-Geral Boutros Ghali, tentou operacionalizar. Surgiu,

também, um novo enfoque político que utilizou o chamado "dever de ingerência" como bandeira principal. Depois, entretanto, das más experiências da Somália, de Ruanda e da Bósnia-Herzegovina e tendo presente a crise financeira da Organização, certamente passou a predominar uma atitude mais sóbria e mais consciente das limitações políticas e psicológicas que pesam sobre o uso multilateralizado da força.

Ainda assim, a multiplicidade de tarefas atribuídas ao Conselho facilitou a expansão de suas atividades. O Conselho é um órgão executivo na medida em que tem a faculdade de determinar ações concretas e obrigatórias para a manutenção da paz e segurança internacionais, em situações específicas, e de velar por sua execução. Seu caráter pode ser diplomático, na medida em que permita a produção de soluções negociadas entre as partes; cominatório, quando as soluções são baseadas no Capítulo VII da Carta; e quase judicial, quando árbitro de situações sobre as quais se arroga decidir sem possibilidade de revisão do mérito jurídico ou político.

O Conselho passou a ampliar suas atribuições jurisdicionais, sob o impulso das grandes potências e países médios ocidentais. A posição de que essa ampliação não fere a "letra" ou o "espírito" do texto constitucional busca maximizar as Nações Unidas como instância legitimadora para a sustentação dos atuais arranjos de poder. Sob o influxo dessas ideias, o Conselho buscou chamar a si funções normativas, seja pela discussão de temas de alcance universal, seja pela criação de precedentes como fontes de um *case law* constitutivo, cuja formulação é subtraída da

participação da comunidade internacional mais ampla. As ações inovadoras, por assim dizer, do Conselho pressupõem as chamadas "interpretações criativas" da Carta que funcionam como "reformas brancas" e a reinterpretam sem passar pelo penoso processo de adoção de emendas.

Nesse sentido, renovada ênfase foi atribuída às questões de "diplomacia preventiva", *peacemaking* e "imposição da paz", com esmaecimento das fronteiras que as separam[35]. A despeito das dificuldades financeiras e operacionais por que passavam as Nações Unidas em meados dos anos 1990, vislumbrou-se a ideia de dotar diretamente as Nações Unidas de uma espécie de "exército permanente" para pronto posicionamento em situações de crise.

No entanto, a expectativa ingênua de que a Organização poderia desempenhar papel proativo como guardião militarizado da paz, por meio de operações de nova geração com a irônica "imposição da paz pela força", foi dissipada quando se percebeu a dimensão dos riscos militares inerentes às crises que se seguiram ao fim da bipolaridade, com ênfase no nacionalismo, nas guerras civis e nas disputas sectárias fratricidas, nos países do Sul. Em última análise, não chegou a concretizar-se a relativização da diplomacia, em função do uso ou ameaça da força armada por parte da ONU.

Da euforia pelos aparentes êxitos iniciais no imediato pós-guerra fria, passou-se logo para a sóbria verificação do impasse em que se encontrava a ONU, em diversas regiões do mundo, muitas vezes colocada em meio a atoleiros

35 A/47/277-S/24111 ("An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping").

políticos e militares e hostilizadas por todas as partes em conflito.

As Nações Unidas passaram por uma etapa crucial, não só em termos da hipertrofia do Conselho de Segurança até 1993, mas também ao longo da década de 1990 por uma percepção de sua incapacidade – mesmo vencida a etapa da guerra fria – de resolver conflitos espinhosos. O grande número de operações de paz de longa duração (em Chipre, no Congo, no Líbano, no Haiti, etc.) é uma boa evidência dessa situação.

Outros problemas centrais que surgiram nos anos 1990 com o ativismo do Conselho de Segurança são a necessidade de buscar o equilíbrio entre a Assembleia, o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC); de criar instâncias para acompanhar o papel crescentemente ativista do Secretariado e de um mecanismo de equilíbrio entre o peso político dos países industrializados e a crescente capacidade parlamentar dos numerosos países em desenvolvimento e não alinhados.

Mesmo a crise gerada pela invasão do Iraque pelos EUA em 2003 não resolveu esse desequilíbrio. Passada a primeira fase de descrença nas Nações Unidas por Washington e de desconfiança mútua entre os membros permanentes do Conselho, o órgão retomou seu ritmo de atividades. O Governo Obama e, em 2011, a crise na Líbia deram mostras do interesse e capacidade dos EUA de utilizarem as ONU para seus próprios objetivos[36].

36 Williams, Paul e Bellamy, Alex. "Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force". In: *Global Governance*, vol. 18, nº 3, 2012, pp. 273-297.

Nos trabalhos do Conselho reflete-se, em última análise, uma contradição entre os anseios por maior democratização da ordem internacional e as necessidades de maior efetividade política na vida internacional. Se, de um lado, é lícito defender que todos os países têm iguais direitos de acesso a um assento no Conselho, é igualmente forçoso reconhecer que uma composição desequilibrada, em deliberações de questões cruciais sobre a paz e a segurança, compromete os fundamentos políticos que deveriam embasar a atuação da ONU e sua avaliação.

O conspícuo esvaziamento da Assembleia Geral é outro fator de preocupação. A Assembleia está, em realidade, imprensada entre o universalismo de sua composição e a extensão de sua agenda (mais de 160 itens). Não se poderia, porém, aceitar passivamente o argumento simplista de que a eficácia de um órgão de composição restrita seria preferível à representatividade de um órgão universal, como fator de legitimação. O Conselho é justamente um órgão de composição extremamente restrita, que se beneficia, por isso, de uma agilidade decisória, mas que se ressente da falta de legitimidade representativa. A Assembleia, por sua vez, é o órgão mais democrático e representativo da comunidade internacional contemporânea, por sua composição universal e pela fórmula "um Estado membro, um voto", mas se tem mostrado, em anos recentes, inoperante no tratamento das questões cruciais de sua alçada.

Sempre houve nas Nações Unidas alguma tensão entre o realismo e o idealismo político. Sempre houve, em consequência, um espaço para o debate das questões políticas, econômicas, ambientais, sociais e jurídicas, que

não encontra paralelo em outros foros, onde o realismo ganha todas as batalhas.

Como assinalava Childers[37], já em 1995, o realismo político indicava que o poder (econômico e militar) sempre determinaria o rumo das relações internacionais e das Nações Unidas. A escola idealista – que é utópica, aos olhos do realismo – apela para ética, o direito internacional e os princípios democráticos e, em sua faceta mais radical, para os desejos da maioria da humanidade. As duas tendências se chocam, em consequência, em grande número de temas em discussão nas Nações Unidas, como, por exemplo, a reforma e a composição do Conselho de Segurança e do ECOSOC e a escala das contribuições financeiras pagas pelos Estados-membros. Evidentemente, a posição realista é usualmente assumida pelas potências "satisfeitas", em oposição às demais que buscam mudanças genéricas ou localizadas.

Nunca é demais sublinhar que as atividades econômicas e sociais da ONU, conduzidas especialmente por intermédio do ECOSOC, estão disciplinadas na própria Carta. Já o seu Preâmbulo expressa, sem qualificações, a determinação de promover o progresso social e melhores padrões de vida e de empregar a máquina internacional para o avanço econômico e social de todos os povos. Essa é a base jurídica e política dos estudos, debates, e resoluções, de caráter tanto abrangente quanto especializado, que as Nações Unidas promovem. É significativo que, desde o primeiro

37 Childers, Erskine. *An Agenda for Peace and an Agenda for Development: The Security Council and the Economic & Social Council in the UN Reform Process*, Colloquium on the United Nations at Fifty – Whither the Next Fifty Years, Bruxelas, 1995.

discurso brasileiro no Debate Geral da Assembleia Geral, em janeiro de 1946, tenha sido sublinhada a importância do ECOSOC, havendo o Embaixador Luiz Martins de Souza Dantas então afirmado:

> A Carta das Nações Unidas aponta claramente o caminho a ser tomado, ao posicionar o Conselho Econômico e Social lado a lado com o Conselho de Segurança. Contanto que aquele honre seus compromissos, é de se esperar que este jamais terá de intervir[38].

O artigo 55 da Carta estatui que sejam criadas "as condições de estabilidade e bem-estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações", significativamente no contexto do respeito ao princípio de direitos iguais e autodeterminação dos povos. A par de alinhar o roteiro das tarefas socioeconômicas, esse artigo as articula claramente com as dimensões políticas e as correlaciona com a já mencionada preocupação fundamental da Carta de preservar as gerações futuras do flagelo da guerra.

Esta é uma diferença crítica entre o mandato da ONU e a atuação dos organismos financeiros de Bretton Woods e da OMC. O debate econômico nas Nações Unidas é politicamente enriquecedor porque adota uma perspectiva muito mais ampla do que o conduzido em outros foros multilaterais. Além disso, é possível argumentar, como Childers o fez, que a Carta reconhece nos fatores socioeconômicos a causa última dos conflitos e, com essa base, determina que a Organização

38 *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas* (1946-1995). Brasília: Funag, 1995, pp. 26-27.

promova níveis mais altos de vida e as condições progresso e desenvolvimento, bem como soluções para os problemas internacionais de caráter econômico, social, sanitário e conexos e a cooperação cultural e educacional, além do respeito universal e observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

IV

Os órgãos principais das Nações Unidas

Assembleia Geral

Como sugere o Professor Paul Kennedy, a Assembleia Geral é o principal órgão deliberativo das Nações Unidas, um verdadeiro "parlamento da humanidade"[39]. Em 1947, na II Sessão Ordinária, o representante do Brasil, Embaixador João Carlos Muniz, explicava a alta relevância da Assembleia Geral nos seguintes termos:

> (...) a Assembleia Geral representa a consciência do mundo e suas decisões são a personificação dessa consciência no esforço de resolver os problemas que dizem respeito a todos os povos. Sem uma profunda reflexão sobre esses problemas, nunca poderemos chegar a soluções orgânicas capazes de harmonizar interesses nacionais e promover o bem estar geral. Daí a importância da Assembleia Geral, que deve ser considerada o órgão central das

39 Kennedy, Paul. *The Parliament of Man. The Past, Present, and Future of the United Nations.* New York: Random House, 2006.

> Nações Unidas, e ao qual todas as outras agências estão relacionadas.
> Enquanto os outros órgãos tratam de aspectos fragmentários dos problemas, a Assembleia Geral observa e fiscaliza, de modo que todas as suas agências possam funcionar corretamente. Ela é o único órgão no sistema do qual participam todos os Estados membros integrantes. É o grande foro ao qual são trazidas todas as questões que interessam à comunidade internacional. Por esse motivo, a Carta não coloca limites à sua competência; pelo contrário, ela a define nos termos mais amplos possíveis para que todos os temas que afetam as relações internacionais sejam incluídos em sua jurisdição. (...) A Assembleia Geral, com seus meios para disseminar ideias, é o órgão que está primordialmente equipado para criar uma opinião pública mundial.[40]

De fato e de direito, a Assembleia Geral é o órgão plenário das Nações Unidas, onde todos os seus Estados-membros têm representação permanente[41] e a exercem, por meio do voto individual e unitário, sem recurso a veto. A igualdade soberana é garantida pelo *caput* do artigo 2 da Carta. É verdade que, durante a Conferência de São Francisco, as grandes potências, especialmente os EUA, consideraram a hipótese de reservar para si mais de um voto na Assembleia Geral, para marcar seu *status* diferenciado – assim como o

40 *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas* (1946-1995). Brasília: Funag, 1995, p. 37.

41 Uma exceção, raramente aplicada, é a regra do artigo 19 da Carta, segundo a qual um Estado pode perder seu direito a voto na Assembleia Geral enquanto estiver devendo o correspondente a dois ou mais anos de contribuição para o orçamento das Nações Unidas.

veto o faz no Conselho de Segurança. No fim, prevaleceu a tese de cada país um voto. A URSS valeu-se de estratégia diversa que, de certa forma, foi mais eficaz: obteve a aceitação, como membros plenos das Nações Unidas, de duas de suas repúblicas constituintes, a Ucrânia e a Bielorrússia, assegurando-se, assim, três votos favoráveis em qualquer decisão do órgão[42].

A cada ano, normalmente, em setembro, inicia-se uma nova sessão da Assembleia. Ao longo de cada uma delas, os Estados debatem os mais variados temas das relações internacionais contemporâneas – tais como crise de segurança nas estradas, orçamento das operações de manutenção da paz, efeitos da radiação atômica, tratado sobre o controle do comércio de armas convencionais e a reforma do Conselho de Segurança[43]. Por exemplo, na 67ª Assembleia Geral, iniciada em setembro de 2012, a agenda consistia em 170 itens, muitos deles divididos em vários subitens[44]. O Presidente da Assembleia é escolhido para mandato de um ano, entre os indicados pelos Estados, com rotatividade entre os grupos regionais[45].

Como bem salientou o Embaixador João Carlos Muniz, a Carta das Nações Unidas, em seu Capítulo IV, assegura à Assembleia Geral a possibilidade de discutir quaisquer questões que sejam pertinentes à Organização. Já é pacífico

42 Schlesinger, Stephen. *Act of Creation. The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview, 2003, pp. 127-142.

43 <http://www.un.org/en/ga/about/index.shtml>.

44 A/67/251 ("Agenda of the sixty-seventh session of the General Assembly").

45 Os grupos regionais nas Nações Unidas são os seguintes: GRULAC – América Latina e Caribe; Grupo Africano; Grupo Asiático; Europa do leste (antigo bloco soviético); e WEOG – Europeus Ocidentais e outros (o que inclui EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Israel).

que a Assembleia poderá opinar mesmo temas de paz e segurança que estejam sob consideração do Conselho de Segurança.

A Assembleia opina por meio de suas "resoluções" e "decisões", as primeiras normalmente de caráter substantivo, as outras relativas a procedimento. Erroneamente, há quem contraste as resoluções da Assembléia com as do Conselho, ao afirmarem que as últimas são obrigatórias, enquanto as primeiras constituiriam apenas recomendações. Na verdade, a Assembleia também toma decisões que criam obrigações aos Estados, por exemplo, quanto ao orçamento da ONU. Também é possível argumentar que os Estados, como devem operar com boa-fé na execução dos tratados (como a Carta), deveriam obrigar-se a cumprir todas as resoluções da Assembleia Geral. Por fim, a Assembleia, ao reiterar suas resoluções, cria costumes, que são reconhecidos pela Corte Internacional de Justiça como fontes do direito internacional.

Atualmente, a Assembleia Geral reparte sua agenda entre seis comissões principais que, em regra, contam com comitês subsidiários e órgãos consultivos integrados por peritos. As comissões são as seguintes:

- **I Comissão:** trata de desarmamento e não proliferação. Normalmente funciona nos meses de outubro a novembro, por cerca de cinco semanas. No passado, durante a guerra fria, com o risco de uma confrontação nuclear, foi um dos pontos nevrálgicos da ONU[46];

46 <http://www.un.org/en/ga/first/index.shtml>.

- **II Comissão:** lida com temas econômicos e financeiros, e normalmente reúne-se durante um mês e meio no segundo semestre de cada ano. Muitas de suas resoluções refletem questões discutidas no Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Toca também em assuntos ambientais. É de particular importância para os países de menor desenvolvimento relativo[47];
- **III Comissão:** trata de direitos humanos, questões humanitárias e culturais. É uma Comissão que interage com peritos, com a sociedade civil organizada e com o Conselho de Direitos Humanos, com sede em Genebra. Suas decisões dizem respeito também a temas humanitários, com reflexos diretos sobre diversos conflitos[48];
- **IV Comissão ou Comissão Especial Política e de Descolonização:** reúne muitos temas de natureza diversa, alguns agrupados sem lógica específica. Suas principais atribuições são tratar de missões de paz (no que é secundada pelo Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz, C-34), descolonização (com apoio do Comitê de Descolonização, C-24) e dos conflitos no Oriente Médio (em que recebe insumos do Comitê para o Exercício dos Direitos Inalienáveis do Povo Palestino)[49];
- **V Comissão:** lida com questões administrativas, orçamentárias e financeiras das Nações Unidas. Como tal, é responsável por decisões que afetam

47 <http://www.un.org/en/ga/second/index.shtml>.

48 <http://www.un.org/en/ga/third/index.shtml>.

49 <http://www.un.org/en/ga/fourth/index.shtml>.

diretamente todo o funcionamento da Organização, uma vez que os mandatos aprovados em outras comissões e órgãos não podem ser levados adiante se não houver recursos financeiros e pessoal para implementá-los. Por isso, muitas vezes congrega alguns dos mais habilidosos delegados que os Estados designam para a Assembleia Geral. Ao contrário das outras comissões que funcionam por cerca de dois meses ao ano, a V Comissão tem três períodos de sessão de dois meses, em vista da enormidade de trabalho. Seus órgãos auxiliares principais são dois comitês de peritos: o Comitê Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABq) e o Comitê de Contribuições (CoC)[50];

- **VI Comissão:** é o órgão que trata de temas jurídicos. As grandes convenções internacionais, assinadas desde 1946, normalmente passam por discussões prévias na VI Comissão, que revê atentamente cada texto proposto e negocia linguagem aceitável para a maioria dos Estados. Seu principal órgão consultivo é a Comissão de Direito Internacional (CDI)[51];

Todos os projetos de resoluções aprovados pelas Comissões são subsequentemente votados pelo Plenário da Assembleia Geral. Normalmente, trata-se apenas de chancelar a decisão, mas pode haver mudanças na substância dos projetos e mesmo reversão dos votos. O Plenário também

50 <http://www.un.org/en/ga/fifth/index.shtml>.

51 <http://www.un.org/en/ga/sixth/index.shtml>.

trata diretamente de várias questões, como revitalização da Assembleia Geral e reforma do Conselho de Segurança.

O momento em que a Assembleia Geral recebe mais atenção da opinião pública mundial é durante seu Debate Geral, que geralmente ocorre por três semanas, a partir da última semana de setembro. O evento ganha tanta divulgação que, com frequência, a imprensa o confunde com a própria Assembleia como um todo. Nessa ocasião, um número muito substancial de Chefes de Estado e Governo, assim como Ministros das Relações Exteriores, acorre a Nova York para discursar perante a Assembleia e enunciar suas prioridades para o ano que virá, não só nas Nações Unidas, mas na política internacional como um todo. Por exemplo, foi no Debate Geral da 57š Assembleia que o Presidente George Bush, dos EUA, manifestou a intenção de invadir o Iraque, o que viria a concretizar-se no ano seguinte. Desde os anos 1950, o Brasil tem o privilégio de fazer o primeiro discurso no Debate Geral, logo após o relatório anual do Secretário-Geral e antes da fala do país anfitrião, os EUA[52].

No período da guerra fria, com a paralisação do Conselho de Segurança pela bipolaridade, a Assembleia Geral ganhou grande força na Organização e na política internacional. Em 1950, os EUA e seus aliados promoveram uma estratégia – conhecida como *Acheson Plan*, por ter sido concebida pelo Secretário de Estado Dean Acheson – de transferir os poderes do Conselho de Segurança. Apesar das enormes controvérsias que gerou, o texto foi aprovado como Resolução 377 (V) – a Resolução *Uniting for Peace* – e impulsionou o papel da

52 Garcia, Eugênio. *O Sexto Membro Permanente. O Brasil e a Criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012.

Assembleia Geral como principal órgão decisório. Até o fim dos anos 1960, o Conselho continuou totalmente eclipsado ante a Assembleia, que tomava inclusive decisões de paz e segurança, como o envio de tropas à Coreia em 1950 e a missão de paz a Suez em 1956[53].

Nas décadas de 1970 e 1980, as duas superpotências desinteressaram-se da Assembleia Geral, que passou a servir, sobretudo, de arena para a promoção dos interesses dos países do chamado Terceiro Mundo, muitos deles congregados no Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). As decisões práticas reduziram-se, mas a Assembleia Geral continuou a ser o *locus* privilegiado da promoção de políticas ligadas ao desenvolvimento, como a Nova Ordem Econômica Internacional[54].

Com o final da bipolaridade e a retomada dos trabalhos do Conselho de Segurança – sobretudo a partir de 1990 – a Assembleia perdeu muito de seu prestígio. O Conselho passou, com frequência, a usurpar suas prerrogativas, ao decidir sobre temas não necessariamente ligados a seu mandato de paz e segurança internacionais.

Como resultado, surgiu um movimento entre os Estados para promover a revitalização da Assembleia Geral, isto é, racionalizar seus processos decisórios e restaurar seu prestígio político. Vários métodos e fórmulas já foram tentados para a revitalização da Assembleia Geral, como

53 Kelsen, Hans. *The Law of the United Nations*. Nova Jersey: Lawbook Exchange, 2000, pp. 953-990. Nicholas, H. G. *The United Nations as a Political Institution*. London: Oxford University Press, 1962, pp. 89-123.

54 Bahadian, Adhemar. *A Tentativa de Controle do Poder Econômico nas Nações Unidas: Práticas Comerciais Restritivas*. Brasília: Funag/IPRI, 1992.

o fortalecimento do papel do Presidente da Assembleia Geral, a otimização do trabalho das comissões ao longo de cada sessão e a promoção de mesas-redondas temáticas com Chefes de Estado e Governo e Ministros, de modo a garantir maior atenção para o órgão. A revitalização é um processo sem data específica para terminar, até porque visa ao aperfeiçoamento contínuo dos trabalhos das Nações Unidas[55].

Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança é o órgão das Nações Unidas mais citado na imprensa. Como o nome sugere, o Conselho lida com um tema de difícil administração, a paz e segurança internacionais e por isso está exposto ao escrutínio público por suas ações e inações.

O Conselho é atualmente composto por 15 membros. De acordo com o Capítulo V da Carta, que estipula a composição e prevê as regras de votação, há cinco membros permanentes, conhecidos como P-5:

1. Estados Unidos;
2. Rússia (que sucedeu a União Soviética em 1991);
3. China (inicialmente a China nacionalista – Formosa, sucedida pela China Popular, em 1971);

55 <http://www.un.org/en/ga/president/65/issues/revitalization.shtml> e <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/news.Par.0013.File.tmp/UN_PGA_Handbook.PDF>.

4. Reino Unido;
5. França.

Anualmente, a Assembleia Geral elege cinco Estados-membros, pelo período de dois anos (sem direito à reeleição para o período imediatamente subsequente), para ocupar vagas no Conselho. Como consequência, a cada ano o órgão renova um terço de seus membros.

De acordo com o artigo 23.1 da Carta, os membros eletivos devem ser escolhidos com base em sua contribuição para a manutenção da paz e segurança internacionais e tendo em consideração a distribuição geográfica equitativa. Até 1965, o Conselho era composto de apenas 11 membros – cinco permanentes e seis eletivos, renovados três a cada ano. Naquele ano, entrou em vigor a emenda à Carta aprovada pela Resolução 1991 (XVIII), que não só expandiu o número de membros, mas previu explicitamente que os eletivos seriam escolhidos de acordo com a seguinte distribuição geográfica: dois latino-americanos; três africanos; dois asiáticos; um do leste europeu; e dois do grupo da Europa Ocidental e outros Estados[56].

Se, por um lado, essa expansão refletiu o considerável aumento no número de Estados-membros ocorrido desde 1945, por outro, diluiu ainda mais os votos dos membros eletivos, resultando em mais poder para os membros permanentes. Ademais, a divisão por áreas geográfica – que ia ao encontro das reivindicações do MNA – facilitou ainda mais a eleição de Estados sem que fosse levado em conta o

56 <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r18.htm>.

critério básico de sua contribuição real para a manutenção da paz[57]. Apesar da expansão, um número significativo de países das Nações Unidas, cerca de 36% deles, nunca foi eleito para exercer um mandato no Conselho. Poucos, como o Brasil e o Japão, com dez mandatos cada, têm participado ativamente, como membros não permanentes, das decisões do órgão ao longo do tempo[58], o que os estimula a capacitar suas delegações.

Os cinco membros permanentes, embora tenham interesses em comum no Conselho, nem sempre formam um grupo em si. Até meados dos anos 80, as desavenças entre EUA e URSS eram as grandes responsáveis pela pouca relevância do Conselho. Somente com o fim da guerra fria, passou a haver uma interação mais cooperativa entre os P-5. Quando isso ocorreu, sobretudo até 1998, eles ameaçaram excluir os demais Estados do processo decisório, deixando aos Membros eletivos a simples tarefa de chancelar textos prontos. Desde 1999, os P-5 continuam a interagir positivamente, mas suas discordâncias em vários temas aumentam a margem de manobra dos demais membros[59]. Os dez eletivos (E-10), por seu turno são ainda menos orgânicos do que os permanentes, porque têm metade de sua composição renovada a cada ano. São vistos como "turistas" ou "cidadãos de segunda classe" pelos P-5, e

57 Bosco, David. *Five to Rule them All. The UN Security Council and the Making of the Modern World*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 97-100.

58 <http://www.un.org/en/sc/members>. Acrescente-se que o Brasil não apresentou candidatura ao Conselho até praticamente o final do Governo militar. Por isso, deixou de ser membro entre 1968 e 1988.

59 Bosco, David. *Five to Rule them All. The UN Security Council and the Making of the Modern World*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

sua articulação política como um grupo tem-se limitado nos últimos anos a algumas questões de procedimento[60].

Uma das características mais conhecidas do Conselho de Segurança é seu sistema de votação, no qual os membros permanentes, em decorrência do artigo 27 da Carta, detêm o poder de veto sobre suas decisões. O texto da Carta não fala especificamente de "veto", mas da necessidade de votos concorrentes dos cinco permanentes. A prática levou à interpretação de que a abstenção não é a mesma coisa que um voto negativo. Como resultado, para que o Conselho adote uma decisão, ela deve contar com, ao menos, nove votos afirmativos, desde que nenhum dos membros permanentes vote negativamente[61].

A maioria das decisões do Conselho, nos últimos vinte anos, entretanto, é aprovada por unanimidade. Essa capacidade de adotar decisões com a concordância de todos depende da prática – desenvolvida desde os anos 1970 mas aperfeiçoada após 1991 – de realizar reuniões informais, conhecidas como "consultas informais", a portas fechadas, em que os membros do Conselho negociam a linguagem a ser adotada, até que seja aceitável para todos ou para a maioria. Claramente, nem sempre esse processo decisório resulta na concordância de todos e, ocasionalmente, um dos membros permanentes acaba por vetar um projeto de resolução. No entanto, nas últimas décadas, o Conselho de Segurança tende a adotar algumas dezenas de decisões

60 Mahbubani, Kishore. "The Permanent and Elected Council Members". In: Malone, David. *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 253-266.

61 Na prática, portanto, a abstenção de um membro eletivo tem o mesmo peso matemático do que um voto negativo.

por ano e, quando existem, os vetos não passam de dois ou três no mesmo período[62]. Nesse sistema, o papel do Presidente de turno do Conselho é fundamental, ao conduzir as negociações e formular o programa de trabalho do mês, de modo a dar conta de todas as demandas[63].

Outra característica das atividades do Conselho de Segurança no período pós-guerra fria é a expansão da agenda, ou seja, dos temas de que se ocupa o órgão. Uma das características do período da bipolaridade era a tendência das superpotências de delimitarem sua zona de influência e tentar impedir que outros ali atuassem. Essa atitude afastava as outras potências, mas também impedia que o Conselho de Segurança cuidasse ou sequer debatesse um grande número de conflitos. A partir de meados da década de 1980, os P-5 gradativamente conseguiram encontrar maior zona de cooperação em seus interesses, o que permitiu o destravamento da agenda do Conselho. Inicialmente, a expansão foi geográfica, incluindo temas como Namíbia, Angola, Camboja, Afeganistão, anteriormente considerados tabu.

Em 1991, dois fatos levam a uma expansão ainda maior da área de atuação do Conselho: a campanha militar bem-sucedida contra Saddam Hussein, sob a égide das Nações Unidas, mas comandada pelos EUA; e o colapso da URSS, que deixou de contrapor-se aos interesses de Washington. Nos anos a seguir, o Conselho de Segurança

62 Luck, Edward. *UN Security Council. Practice and Promise*. Londres: Routledge, 2006, pp. 16-28.

63 A presidência do Conselho de segurança é exercida por mês, na ordem alfabética em inglês dos membros do órgão. Ver: Sardenberg, Ronaldo. "O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas". In: Fonseca Júnior, Gelson e Castro, Sergio H. N. Temas de Política Externa Brasileira II. Brasília: Funag, 1997, pp. 135-146.

não só expandiu geograficamente sua área de atuação, mas também incluiu novos temas, como tráfico de drogas, aspectos de direitos humanos, combate ao terrorismo e consequências de danos ao meio ambiente. Se, por um lado, esse novo ativismo levou ao tratamento de conflitos antes negligenciados, e à impressão errônea de que o número de conflitos aumentava; por outro, marcou uma usurpação do Conselho de Segurança, agora mais prestigiado, de temas de competência da Assembleia Geral e de outros órgãos. Em alguns casos, o Conselho chegou mesmo a tentar legislar, como na Resolução 1373 (2001), sobre terrorismo, adotada logo após os atentados de 11 de setembro[64].

Um dos grandes debates a respeito do Conselho de Segurança diz respeito ao caráter obrigatório ou recomendatório de suas decisões. O artigo 25 da Carta determina claramente que os Estados comprometam-se a executar e obedecer as decisões do Conselho, o que sugere fortemente que todas as suas decisões são obrigatórias. Com o tempo e por influência dos P-5, difundiu-se o entendimento de que somente as decisões relativas a ações ligadas a rompimentos ou ameaças de rompimento da paz criariam obrigações. Para entender melhor essa discussão, é necessário brevemente explicar os poderes do Conselho com base nos Capítulos VI e VII da Carta:

- **Capítulo VI:** diz respeito à solução pacífica de controvérsias e prevê ações como investigação,

64 Matheson, Michael. *Council Unbound. The Growth of UN Decision Making on Conflict and Postconflict Issues after the Cold War*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2006.

missões de bons ofícios arbitragem e soluções negociadas;

- **Capítulo VII:** trata de ameaças à paz ou rompimento da paz. Prevê medidas coercitivas, como a imposição de sanções ou ações militares para garantir a restauração da paz.

Embora esses Capítulos da Carta tratem de medidas diversas, as decisões do Conselho, com frequência, combinam medidas previstas em ambos ou, simplesmente, não especificam a qual Capítulo fazem referência. Ademais, mesmo que haja alusão clara ao Capítulo VII, o Conselho de Segurança pode apenas sugerir ou encorajar um curso de ação. Tal foi o caso, na década de 1970, das sanções voluntárias à antiga Rodésia do Sul (hoje Zimbábue). Por essas razões e em vista do enunciado do artigo 25, todas as decisões do Conselho devem ser consideradas obrigatórias[65].

Um dos instrumentos mais utilizados pelo Conselho de Segurança na atualidade – ao ponto de ser incorretamente visto por alguns como panaceia – são as operações de manutenção da paz[66]. Trata-se de um tipo de ação que não está previsto na Carta e que foi desenvolvida pelas Nações Unidas ao longo das décadas, como modo de superar a paralisia do mecanismo de segurança coletiva previsto na Carta. As missões de paz são organizadas pelas Nações Unidas, com base em contingentes militares, policiais e civis

65 Security Council Report. *Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities*. New York: Security Council Report, 2008.

66 São utilizados no texto, como sinônimos, "operações de manutenção da paz" ou "missões de paz", evitando-se as referências, menos precisas a "forças de paz" ou "operações de paz".

cedidos pelos Estados, para conter ou resolver conflitos. Seus princípios operacionais são:

- **Uso da força somente em legítima defesa**, o que significa não só defender a incolumidade física de seus integrantes, mas assegurar que o mandato recebido do Conselho de Segurança seja cumprido;
- **Imparcialidade**, o que indica que a missão não é aliada de nenhuma das partes em conflito, mas um tertius, que se interpõe para facilitar a solução do conflito;
- **Consentimento das partes**, que diz respeito a obter dos grupos que estejam em conflito a concordância para que tropas sob comando das Nações Unidas sejam enviadas[67].

As missões de paz representam um enorme empreendimento das Nações Unidas, que mantêm o segundo maior contingente militar desdobrado no mundo, atrás apenas dos EUA. Em início de 2013, havia 14 operações de manutenção da paz em curso, incluindo 80 mil militares, 12 mil policiais e 16 mil civis. O custo anual dessas operações é de cerca de US$ 7,3 bilhões – uma fração ínfima dos orçamentos militares dos mais poderosos Estados-membros das Nações Unidas[68].

67 Fontoura, Paulo R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999; Uziel, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 2010.

68 <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

Outro instrumento cujo uso pelo Conselho de Segurança se tornou comum nas últimas décadas são as sanções. Essas medidas estão previstas no artigo 40 e visam não a punir os Estados, mas a mudar seu comportamento, de modo a garantir que cumpram as prescrições da Carta e de outros instrumentos de direito internacional.

Em 1990, o Conselho impôs sanções amplas ao Iraque, em reação à invasão do Kuaite – mas essas medidas acabaram por prejudicar a população iraquiana e não surtiram o efeito desejado de alterar o comportamento do Governo de Saddam Hussein. Após essa experiência, o Conselho não abandonou o uso das sanções, mas procurou torná-las mais precisas, visando especificamente às classes governantes e seus agentes. Em décadas recentes, para cada regime de sanções, existe um comitê do Conselho de Segurança que gerencia sua execução[69].

Ao se tratar do Conselho de Segurança, não se pode deixar de mencionar o tema da reforma. Atualmente, há uma ampla percepção de que o órgão reflete a realidade de 1945, quando foi criado e, ainda menos, a de 1965, quando foi reformado para incluir novos membros eletivos. Houve reformas inconfessas, quando, em 1971, a China nacionalista foi substituída pela China comunista; ou em 1991, quando a URSS foi sucedida pela Rússia. Mas o órgão carece claramente de uma reformulação que dê conta das novas realidades políticas e econômicas das relações internacionais e supere o congelamento de poder do P-5 consagrado na Carta.

69 <http://www.un.org/sc/committees>.

A partir de 1993, o tema da reforma do Conselho de Segurança tem sido discutido anualmente nas Nações Unidas, mais precisamente pela Assembleia Geral. Em ao menos duas ocasiões, em 1997 e 2005, houve uma possibilidade real de que a mudança fosse operada. A reivindicação mais clara é a expansão do número de membros do Conselho e, a maioria dos países acredita, com novos membros permanentes e eletivos. Outra possibilidade relevante é a mitigação do poder de veto, que não deveria poder ser exercido sem limites.

As propostas mais consistentes de reforma foram apresentadas pelo chamado Grupo dos 4 (G-4), constituído por Brasil, Alemanha, Índia e Japão. Esses países advogam que o Conselho de Segurança passe a incluir novos membros permanentes (inclusive da África e da América Latina, regiões que não figuram entre os atuais P-5) e eletivos. A essa percepção, opõe-se o grupo denominado União para o Consenso, que deseja ver apenas novos membros eletivos e acaba por obstruir inteiramente a reforma. Enquanto isso, os P-5, aberta ou discretamente, não veem motivo para favorecer uma mudança que reduziria seus privilégios[70].

Conselho Econômico e Social (ECOSOC)

O Capítulo X da Carta estabelece um Conselho Econômico e Social (ECOSOC, no jargão das Nações Unidas), para

70 Vargas, João A. C. *Campanha Permanente. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010; Sardenberg, R. "Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas". In: *Reforma da ONU – IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: Funag, 2010, pp. 43-62.

produzir estudos e relatórios sobre aspectos econômicos, sociais, culturais, educacionais e de saúde, bem como para formular recomendações sobre direitos humanos. O ECOSOC cuida também da cooperação internacional econômica e social, tal como estabelecida pelo Capítulo IX da Carta.

O órgão é composto por 54 membros, eleitos para mandatos de três anos, sendo possível a reeleição. A cada ano, o ECOSOC renova um terço de seus membros. O ECOSOC era inicialmente composto por 18 membros (de um total de 51 países). Sua composição foi ampliada duas vezes: em 1965, passou a ter 27 membros; em 1973, passou a contar com os atuais 54 integrantes. Suas decisões são tomadas por maioria simples, e sua presidência é ocupada por um ano[71].

As duas ampliações do ECOSOC para que fosse mais representativo de um número crescente de Estados-membros denunciam sua origem. A Liga das Nações não contava com um órgão principal que tratasse do desenvolvimento econômico, tampouco havia essa previsão no projeto original das Nações Unidas. Sua criação e estruturação como órgão principal derivou dos interesses dos pequenos e médios Estados que, antes mesmo da Conferência de São Francisco, indicavam não ter interesse em uma organização internacional cujo foco fosse exclusivamente a paz e a segurança internacionais[72].

O ECOSOC é possivelmente, entre os órgãos principais das Nações Unidas, o mais negligenciado pela imprensa e

71 <http://www.un.org/en/ecosoc>.

72 Armstrong, David, Lloyd, Lorna e Redmond, John. *From Versailles to Maastricht. International Organisation in the Twentieth Century*. New York: St. Martin's Press, 1996, pp. 62-67.

pela opinião pública. No entanto, suas responsabilidades são altamente significativas. Cabe ao ECOSOC fazer a conexão com a maioria das agências e programas da família das Nações Unidas, como UNESCO, UNICEF e FAO, bem como a Organização Mundial da Saúde e a Organização Internacional do Trabalho. Suas comissões funcionais lidam com temas de interesse imediato das populações do mundo, como desenvolvimento sustentável, crescimento populacional, combate às drogas e ao crime organizado, ciência e tecnologia, *status* das mulheres e direitos humanos.

Ganha força, nos últimos anos, a relação entre as Nações Unidas e a associações da sociedade civil, conhecidas normalmente como organizações não governamentais (ONGs). É função do ECOSOC avaliar a conveniência de estabelecer uma parceria entre a Organização e as ONGs. Para muitas delas, a condição de "registradas no ECOSOC" é essencial para poderem obter legitimidade no cenário internacional e conseguir financiamento[73].

Outro papel importante do ECOSOC é o de canalizar e debater os relatórios e sugestões das comissões econômicas regionais, que são cinco atualmente: África; Ásia e Pacífico; Europa; América Latina e Caribe; e Ásia Ocidental (Oriente Médio). A pioneira foi a Comissão Econômica para a América Latina, criada em 1948, por inspiração, entre outros, do economista argentino Raúl Prebisch[74]. A CEPAL foi de extrema importância no estudo dos problemas típicos do

73 Tavares, Ricardo. *As Organizações não-Governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999.

74 <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/brasil/noticias/paginas/2/5562/p5562.xml&xsl=/brasil/tpl/p18f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>.

subdesenvolvimento na América Latina, tornando-se uma verdadeira escola de pensamento econômico, dito *cepalino*.

O Brasil tem insistido muito sobre a relevância do artigo 65 da Carta, que estabelece os meios de cooperação entre o ECOSOC e o Conselho de Segurança. Na concepção brasileira, a paz e segurança internacionais não podem efetivamente ser atingidas de modo estável se não houver um atendimento das necessidades socioeconômicas dos seres humanos. Nesse contexto, a cooperação entre os dois órgãos seria essencial, mas é, em realidade, insuficiente[75].

O Secretário-Geral e o Secretariado

A Carta das Nações Unidas prescreve, em seu Capítulo XV, que a Organização contará com um Secretário-Geral e pessoal para apoiá-lo, como for necessário. Trata-se de um corpo de funcionários públicos internacionais que existe para, supostamente, servir aos Estados-membros e executar suas decisões que não dependem de atos internos aos Estados. Por exemplo, se a Assembleia Geral necessita de informações sobre a implementação de um determinado tratado, cabe ao Secretariado redigir um relatório que dê aos países uma base para seus debates. Quando o Conselho de Segurança decide criar uma operação de manutenção da paz, caberá ao Secretariado administrar seu funcionamento, embora as tropas venham dos Estados. Na opinião de Inis Claude Jr., o Secretariado representa as Nações Unidas mais

75 Sardenberg, R. "Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas". In: *Reforma da ONU – IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: Funag, 2010, pp. 56-58.

visíveis. É aquele que, em momentos de crise, é visto como o culpado pelas falhas da Organização, absolvendo, assim, os pecados dos Estados[76].

O Secretário-Geral das Nações Unidas (S-G) é o chefe do Secretariado. De acordo com a Carta, ele é o *Chief Administrative Officer* (artigo 97), mas também recebe funções políticas, podendo trazer ao conhecimento dos órgãos intergovernamentais questões que considere relevantes, inclusive de paz e segurança internacionais, para consideração do Conselho de Segurança (artigo 99).

A história do cargo de Secretário-Geral tem sido marcada justamente por essa diferença entre o papel político e a função administrativa. No início, como tinha sido o caso na Liga das Nações, pensava-se, sobretudo, em um funcionário para administrar as reuniões e conferências dos Estados. Essa era a particular preferência da União Soviética, que não confiava em ceder qualquer autoridade política a um corpo de funcionários internacionais que, acreditava, seria dominado pelas potências ocidentais. A história das Nações Unidas mostrou, porém, que essa concepção mais restrita do papel do Secretário-Geral não seria sustentável. Conforme as crises se avultavam, crescia a necessidade de que certas medidas de implementação e informação não dependessem diretamente dos Estados. Ademais, nos primeiros anos da Organização, uma de suas principais funções era a de promover a cooperação técnica entre os Estados, para o que a existência do Secretariado com relativa autonomia foi fundamental. Para esse ganho de autonomia, foram

76 Claude Jr., Inis. "Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations". In: *Global Governance*, vol. 2, 1996, pp. 290-291.

fundamentais a personalidade carismática do segundo S-G, Dag Hammarskjöld, e o desenvolvimento das operações de manutenção da paz, que concedeu ao Secretariado responsabilidades nunca pensadas para uma organização internacional[77].

Atualmente, a capacidade política do Secretário-Geral não mais está em discussão, apenas os limites de sua atuação podem causar controvérsia entre os Estados. Por exemplo, desde 2003, o S-G integra o "Quarteto Diplomático", que congrega também EUA, Rússia e União Europeia, para lidar com o conflito israelo-palestino. Trata-se de função eminentemente política, que foi assumida junto a uma entidade que não pertence às Nações Unidas.

Note-se que a Palestina, em vista dos obstáculos a sua admissão como membro pleno, optou por pleitear a elevação de seu *status* na ONU para o de "Estado Observador não membro", o que foi aprovado pela Assembleia Geral em 29 de novembro de 2011 (pela Resolução 67/19).

É comum que o Secretário-Geral se manifeste sobre todo tipo de eventos e por vezes, se apresente ou escolha representantes para mediar conflitos. Em alguns momentos, ele pode ser censurado pelos Estados por ter ido longe demais sem ter solicitado um mandato dos membros da Organização, o conjunto dos países.

Desde 1946, as Nações Unidas tiveram oito Secretários-Gerais. A Carta prevê que o Conselho de Segurança recomende à Assembleia Geral os candidatos a S-G e que esta

77 Scott, Amy e Thant, Myint-U. *The UN Secretariat. A Brief History (1945-2006)*. New York: International Peace Academy, 2007; Gordenker, Leon. *The UN Secretary-General and Secretariat*. New York: Routledge, 2010.

escolha quem ocupará essa função. Apesar dos protestos de muitos Estados, o Conselho de Segurança e seus membros permanentes preferem manter um controle estrito sobre a escolha e indica à Assembleia somente um candidato[78], o que impede a possibilidade de um debate de todos os Estados sobre quem seria o melhor candidato a S-G. A Carta não estabelece qual será a duração do mandato do S-G, mas a prática tem sido que a Assembleia Geral estabelece um período de cinco anos e permita uma reeleição pelo mesmo prazo.

O quadro abaixo mostra os Secretários-Gerais de 1946 a 2013, seus períodos no cargo e sua origem nacional:

Nome	Período	País
Trygve Lie	1946-1953	Noruega
Dag Hammarskjöld	1953-1961	Suécia
U-Thant	1961-1971	Birmânia (hoje Mianmar)
Kurt Waldheim	1971-1981	Áustria
Javier Pérez de Cuéllar	1981-1991	Peru
Boutros Boutros Ghali	1992-1996	Egito
Kofi Annan	1997-2006	Gana
Ban Ki-moon	2007-2016	Coreia do Sul

É notável como a escolha do S-G refletiu a mudança na composição das Nações Unidas. No início, os Estados-membros eram, em maioria, europeus ou latino-americanos.

78 A única exceção a essa prática foi em 1950, quando o Conselho não conseguiu decidir e entregou a decisão à Assembleia Geral.

Gradativamente, novos países ingressaram da África e da Ásia, sobretudo, levando a uma diversificação da origem dos Secretários-Gerais. Também é importante notar que não houve S-G originado em uma grande potência, espécie de acordo tácito para que os membros permanentes do Conselho de Segurança não concentrem ainda mais poder e desequilibrem a Organização.

O S-G é apoiado em suas tarefas pelos funcionários do Secretariado. Originalmente, tratava-se de um pequeno corpo de funcionários, com um orçamento de poucos milhões de dólares. Hoje, o orçamento do Secretariado excede um bilhão de dólares, e seu pessoal é de cerca de oito mil pessoas em Nova York e 43 mil no mundo todo[79]. Esse crescimento reflete, sem dúvida, um inchaço burocrático, mas principalmente um aumento da demanda por serviços que as Nações Unidas prestam aos Estados-membros, em áreas como paz e segurança, assuntos econômicos e sociais, direitos humanos e meio ambiente.

Em seu artigo 101.3, a Carta prevê que o critério básico para o emprego no Secretariado será a competência, mas que as Nações Unidas deverão também levar em conta a distribuição geográfica dos candidatos. Essa cláusula foi redigida como um acordo entre EUA e URSS, que receavam o domínio do Secretariado um pelo outro. Atualmente, é perceptível que os países ocidentais, sobretudo os EUA, continuam a dominar, em altos cargos e no nível médio da burocracia, o Secretariado, o que tem reflexos políticos no comportamento das Nações Unidas.

79 Relatório A/66/347 ("Composition of the Secretariat: staff demographics").

Os principais departamentos do Secretariado são:

- **Departamento de Assuntos Políticos (DPA)**, que acompanha o desenvolvimento de conflitos, trabalha em sua prevenção, ajuda a organizar eleições[80];
- **Escritório para Assuntos de Desarmamento (ODA)**, que trata das iniciativas de desarmamento e não proliferação[81];
- **Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO)**, que faz o planejamento estratégico das missões de paz, estabelece regras de conduta para seus participantes e mantém o Conselho de Segurança informado sobre o que acontece no terreno[82];
- **Departamento de Apoio ao Terreno (DFS)**, trabalha em cooperação com o DPKO e o DPA para prover o apoio logístico necessário para todas as ações das Nações Unidas fora de Nova York e, sobretudo, as que ocorrem em áreas de conflito[83];
- **Escritório do Coordenador para Assuntos Humanitários (OCHA)**, coordena a atuação das Nações Unidas seja no apoio às vítimas de desastres, sejam naturais, seja em resultado de conflitos[84];
- **Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA)**, trata de temas como desenvolvimento

80 <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa>.

81 <http://www.un.org/disarmament>.

82 <http://www.un.org/en/peacekeeping/>.

83 <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dfs>.

84 <http://www.unocha.org>.

sustentável, meio ambiente, crescimento demográfico, desenvolvimento econômico e tem particular importância para os países do Sul[85];

- **Departamento da Assembleia Geral e Organização de Conferências (DGACM)**, responsável pelas funções mais clássicas do Secretariado, de dar apoio logístico às reuniões dos Estados[86];
- **Departamento de Informação ao Público (DPI)**, traça a estratégia de divulgação das Nações Unidas e de suas atividades, bem como torna público o resultado das reuniões em Nova York[87].

O Secretariado conta ainda com diversos serviços de supervisão interna, consultoria jurídica e segurança, bem como com um amplo Escritório do Secretário-Geral que inclui um Vice-Secretário-Geral, que não é eleito pelos Estados.

Corte Internacional de Justiça

A Corte Internacional de Justiça (CIJ), pode-se dizer, é uma herança da Liga das Nações, que havia criado a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) em 1921[88]. Sua estrutura foi basicamente transferida para a nova Organização constituída em 1945 e consagrada no Capítulo

85 <http://www.un.org/en/development/desa/index.html>.

86 <http://www.un.org/Depts/DGACM/>.

87 <http://www.un.org/en/hq/dpi>.

88 Mello, Celso de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público.* Rio de Janeiro: Renovar, 1994, vol. 1, pp. 567-568.

XIV da Carta e no Estatuto da Corte Internacional de Justiça, anexo à Carta.

Conforme seu Estatuto, a Corte é composta de 15 juízes, todos de nacionalidade diferentes, eleitos para mandatos de nove anos, sendo permitida a reeleição. O processo eleitoral é complexo e envolve a indicação dos grupos nacionais representados na Corte Permanente de Arbitragem e escrutínios simultâneos da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Somente é escolhido o candidato que obtiver dois terços dos votos em ambos os órgãos. Os juízes devem ter notório saber jurídico, embora não tenham necessariamente que advir da carreira de magistrados em seus países de origem[89]. Embora não exista qualquer regra nesse sentido, os membros permanentes do Conselho de Segurança sempre se asseguram de manter um de seus nacionais como juiz da CIJ.

As decisões da CIJ são tomadas por meio de método que se assemelha ao da Suprema Corte dos Estados Unidos. Nesse sistema, depois de ouvir peritos, testemunhas e receber evidências em audiências públicas, os juízes reúnem-se em privado para debater o caso. Um entre eles, o relator, tem a tarefa de redigir e ler em audiência o voto que reflete a opinião da maioria. Os juízes que discordarem da maioria, no todo ou em parte, podem ler votos em separado na sessão pública. Para fazer uma comparação, o método do Supremo Tribunal Federal brasileiro é completamente diverso. Nele, os Ministros leem, em sessão pública, seus votos, respondendo a uma séria de quesitos sobre o caso

89 Estatuto da Corte Internacional de Justiça, artigos 2 a 15.

em análise. Ao final, contabilizam-se as opiniões dos Ministros como votos em cada quesito. Após o julgamento, o STF redige um acórdão que sumariza os argumentos e a decisão.

Ao contrário do que podem pensar alguns desavisados, a Corte Internacional de Justiça não funciona como um Poder Judiciário que revê e julga as decisões dos órgãos intergovernamentais das Nações Unidas. Essa percepção errônea decorre de considerar as Nações Unidas como uma espécie de governo internacional, que teria em seus órgãos principais uma analogia com o Legislativo (Assembleia Geral e ECOSOC), Executivo (Secretariado e Conselho de Segurança) e Judiciário (Corte Internacional de Justiça).

As Nações Unidas, entretanto, são uma organização internacional. As decisões de seus órgãos, como a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, decorrem da soberania dos Estados e não estão, em princípio, submetidas à revisão da CIJ. No imediato pós-guerra fria, quando o Conselho de Segurança expandiu suas competências por meio de arranjos políticos e reinterpretações da Carta, houve muito debate acadêmico sobre a possibilidade de que a CIJ julgasse a legalidade das ações do órgão em face da Carta, como documento fundador, que seria assemelhado a uma Constituição. Esse debate permaneceu apenas no campo acadêmico, não havendo decisão da CIJ sobre essa possibilidade[90].

90 Ver, por exemplo, Martenczuk, B. "The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review". In: *European Journal of International Law*, vol. 10, nº 3, 1999, pp. 517-547.

A CIJ toma decisões sobre casos que são apresentados por dois ou mais Estados. Isso significa dizer que os Estados apresentam seus diferendos perante a Corte em petições previamente acordadas que determinam quais os limites da decisão a ser tomada. A jurisdição da Corte pode ser obrigatória se os Estados tiverem assinado previamente um tratado em que esteja previsto que um diferendo será necessariamente levado à consideração da CIJ. Normalmente, porém, em razão do artigo 36 de seu Estatuto, a jurisdição da Corte é facultativa, isto é, os Estados deverão concordar em submeter cada um de seus litígios ao órgão da ONU. Se uma das partes assim não o desejar, a CIJ não poderá opinar sobre aquele tema específico[91]. Muitos dos casos levados à Corte são diferendos territoriais e, após a decisão judicial, as partes muitas vezes solicitam que o Conselho de Segurança ajude em sua implementação.

A outra grande área de atuação da Corte Internacional de Justiça são as opiniões consultivas. De acordo com o artigo 96.1 da Carta, a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança podem solicitar à Corte opiniões sobre temas jurídicos. Não se trata de um litígio, mas de uma consulta dos órgãos políticos da ONU sobre questões pouco claras de direito internacional. Seu resultado não pode ser tornado obrigatório para os interessados, que não assumiram essa responsabilidade. Claro está que as opiniões consultivas, embora de natureza jurídica, têm profundo impacto político, pois as decisões da CIJ são consideradas veneráveis pelos Estados[92].

91 Mello, Celso de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público.* Rio de Janeiro: Renovar, 1994, vol. 1, pp. 572-573.

92 Idem, pp. 574-576.

Historicamente, as opiniões consultivas da CIJ foram de extrema importância no encaminhamento de questões substantivas e na consolidação institucional das Nações Unidas. No primeiro caso, pode-se citar a opinião "Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict", de 1993, que, no contexto do fim da guerra fria, foi relevante para balizar a ilegalidade das estratégias de guerra nuclear. Outra foi a "Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory", de 2003, que julgou desprovido de qualquer base legal e em violação da IV Convenção de Genebra a construção de um muro de separação por Israel nos Territórios Palestinos Ocupados[93].

Na segunda categoria, é necessário citar, já em 1948, a opinião "Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations". Essa deixou claro que o Secretariado tinha liberdade de ação e competência em temas que não necessariamente estavam explícitos na Carta e, com isso, permitiu que o Secretariado ganhasse autonomia em relação aos Estados. Deve-se acrescentar ainda a "Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)", de 1961, que afirmou a obrigação dos Estados de cumprirem as decisões das Nações Unidas, como previsto na Carta, mesmo que não concordassem com o conteúdo delas[94].

93 Ver: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=anw&case=93&k=09&p3=0> e <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=mwp&case=131&k=5a&p3=0>.

94 Ver: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=isun&case=4&k=41&p3=0> e <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&code=ceun&case=49&k=4a&p3=0>.

Conselho de Tutela

O Conselho de Tutela foi estabelecido pela Carta das Nações Unidas como um dos órgãos principais da Organização, para administrar o "sistema internacional de tutela". Ao espírito da época, tratava-se de governar territórios considerados ainda politicamente imaturos e conduzi-los seja à soberania, seja à autonomia em parceria com um país, seja ainda à união com um Estado-membro das Nações Unidas.

Estavam incluídos originalmente no sistema de tutela os territórios que haviam sido mandatos da Liga das Nações, aqueles destacados dos "Estados inimigos" ao fim da Segunda Guerra Mundial ou os colocados nessa categoria pelas potências administradoras. Em 1945, eram 11 territórios, supervisionados por 7 potências. O Conselho de Tutela reportava-se geralmente à Assembleia Geral, mas, quando o território era considerado como área estratégica, o relacionamento passava a ser com o Conselho de Segurança.

Em 1994, o último território tutelado, Palau, "graduou-se", escolhendo inicialmente a associação livre com os EUA e, logo depois, a independência plena. O Conselho de Tutela foi desativado e, hoje, funciona apenas por formalidade[95].

O Conselho de Tutela foi parte de uma luta maior que ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, pela autodeterminação dos povos, na qual as Nações Unidas desempenharam papel central, por intermédio também da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Trata-se

95 Ver os Capítulos XI, XII e XIII da Carta das Nações Unidas.

do conhecido processo de descolonização, no qual os povos das colônias européias tornaram-se independentes e passaram a ser parte das Nações Unidas. Desde 1945, mais de 80 países emergiram da opressão colonial e modificaram fundamentalmente a face das relações internacionais, trazendo à baila novas reivindicações políticas, econômicas e sociais.

A própria Carta já trazia uma declaração sobre territórios não autônomos em seu Capítulo XI, e as superpotências tendiam a favorecer a descolonização. A partir do fim da década de 1950, foram os próprios novos Estados que conduziram a luta, aprovando, em 1960, a famosa Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral, que criou a base para acelerar a descolonização. A declaração não se aplicava somente aos territórios sob tutela, mas se estendia a todos os povos que julgassem estar subjugados por outros. As Nações Unidas foram essenciais para trazer ao proscênio internacional os direitos humanos, políticos, econômicos e sociais desses grupos cuja existência sequer era notada vinte anos antes.

Casos célebres foram a Namíbia – que só em 1989 livrou-se do jugo sul-africano – e Timor-Leste, que esperou até 2002 para tornar-se soberano. Em ambos os casos, as Nações Unidas foram centrais em assegurar a transição negociada e a construção de novas instituições nacionais. O caso do Saara Ocidental, porém, continua indefinido, pendente o plebiscito que deveria decidir seu futuro político e que nunca foi realizado[96].

96 *Basic Facts about the United Nations*. New York: Department of Public Information, 2004, pp. 283-294. Ver também: Urquhart, Brian. *Decolonization and World Peace*. Austin: University of Texas Press, 1989.

Na América do Sul, as Ilhas Malvinas permanecem como um caso de descolonização incompleta. Por direito argentinas, as ilhas foram ocupadas pelo Reino Unido em 1833[97]. O Governo britânico transplantou para o arquipélago sua própria população, chamados de *kelpers*, e nunca reconheceu as reivindicações argentinas. As Malvinas estão ainda inscritas na lista de territórios não autônomos das Nações Unidas[98].

97 Desde então, o Brasil reconhece a soberania da Argentina sobre as Malvinas.

98 Ver também: <http://www.mrecic.gov.ar/es/la-cuestion-de-las-islas-malvinas>.

V

A experiência brasileira nas Nações Unidas

Em 1926, o Brasil deixou a Liga das Nações, em condições traumáticas, por não haver sido aceita sua aspiração de ocupar um assento permanente no Conselho desta[99]. O Brasil perdeu para a Alemanha, potência vencida na Primeira Guerra Mundial. Manteve, porém, laços com a aquela organização, inclusive no que diz respeito ao tratamento de temas especializados.

Na fase final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil esteve representado nas negociações que culminaram com a adoção da Carta de São Francisco, que estabeleceu as Nações Unidas. A Carta, ressalte-se, é essencialmente produto da diplomacia das grandes potências vitoriosas, em especial dos EUA. Embora contasse com expressivo número de membros, a América Latina detinha escasso poder de negociação. Convém não perder de vista o acanhamento político e a escassez de perspectivas do próprio Brasil, e das nações latino-americanas, como países de dependentes de economias agrárias e extrativistas, diante do primado das grandes potências.

99 O episódio da retirada do Brasil é relatado em pormenor por Afonso Arinos de Melo Franco, em *"Um Estadista da República"*, vol. III. Ver também: Baracuhy, Braz. *Vencer ao Perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)*. Brasília: Funag, 2005.

Por um lado, a Carta representa um salto de qualidade, em comparação com o Pacto da Liga[100], em termos de organização da ordem internacional; por outro, traz os vícios de origem de uma negociação feita sob o constrangimento das relações de poder necessariamente dominantes nos períodos de guerra ou de imediato pós-guerra.

O reingresso da diplomacia brasileira no plano multilateral se fazia ainda sob certas condições desfavoráveis, como os traumas do passado, do isolamento recíproco – e das ocasionais rivalidades – com vizinhos latino-americanos, do provincianismo agroexportador e a necessidade última de manter a aliança forjada com os EUA, potência hegemônica mundial e hemisférica. Tal aliança, que era emblemática do realismo político induzido pela recente guerra, valia como fator de influência regional e de expressão mais ampla no cenário mundial. A síntese dessa situação se encontrava numa singela diplomacia de prestígio, que fincava raízes no período monárquico e na Primeira República, e que, com certeza, já enfrentava desilusões no quotidiano da política internacional.

A formação de uma visão clara dos principais ideais e objetivos que moveram a atuação da delegação brasileira desde a fundação da Organização foi muito facilitada pela edição, por ocasião do cinquentenário das Nações Unidas, do livro *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)*[101], que reúne os pronunciamentos brasileiros na abertura do

100 *Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne. Signé à Versaille, le 28 Juin 1919*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1919.

101 *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas* (1946-1995). Brasília: Funag, 1995. Posteriormente, o livro conheceu duas novas edições, revistas e aumentadas, sob o título *O Brasil nas Nações Unidas*, em 2007 e 2012.

debate da Assembleia Geral. O apresentador desses textos, Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, identifica na Organização uma combinação de necessidade e esperança, razão e ilusão, realidade e utopia. Acentua que para a ONU convergem as pressões e contrapressões de um sistema internacional tendencialmente anárquico; e nela se articulam coalizões e configurações de poder, impulsiona-se o processo decisório internacional e adotam-se determinações que introduzem elementos normativos e cooperativos na ordem mundial.

Seixas Corrêa data da II Conferência de Paz da Haia, em 1907, o início da participação do Brasil nos processos da diplomacia multilateral mundial e traça uma linha de continuidade que a une à atuação na Liga das Nações e, posteriormente, nas Nações Unidas. Sob a liderança de Ruy Barbosa, nota Seixas Corrêa, o discurso brasileiro foi "afirmativo e reivindicatório", e dele derivam "pelo menos dois paradigmas seguidos desde então pela diplomacia brasileira: o da singularidade (do Brasil) e o do respeito ao Direito Internacional". Sobre este último comenta que: "Vem (...) da Haia a pretensão do Brasil de atuar no concerto das nações não com o peso de suas armas ou com eventuais ambições de potência, mas com a força de suas razões e a ascendência de seu Direito"[102].

Acrescente-se que as aspirações do paradigma barbosiano da Haia, ainda que este seja raramente mencionado, credencia Ruy Barbosa para a posição de patrono da diplomacia multilateral brasileira.

102 *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas* (1946-1995). Brasília: Funag, 1995, pp. 13 e 17.

Nos discursos brasileiros nas Nações Unidas, é possível encontrar uma combinação de preocupações éticas e políticas, num quadro de respeito às tradições nacionais e de busca de transformações no plano mundial. A menção de uns poucos pontos permite que se entenda traços básicos da experiência do Brasil no plano multilateral, em especial nas Nações Unidas.

Desde o primeiro discurso, em janeiro de 1946, quando já se esboçavam a guerra fria e a bipolaridade, e havendo sido o Brasil recém-eleito para a posição de membro não permanente (biênio 1946-47) do Conselho de Segurança, o Embaixador Luiz Martins de Souza Dantas registra que o Brasil: "Nunca deixou de trabalhar para a paz e tem a satisfação de ter sido a primeira nação a introduzir em sua Constituição uma cláusula que prescreve que prescreve a arbitragem compulsória para todos os conflitos internacionais".

E assevera que: "Seu único desejo (na Segunda Guerra Mundial) foi o de servir a causa da paz internacional e da segurança coletiva".

Souza Dantas orienta explicitamente seu discurso pelo princípio da causa comum da humanidade (*communis humanitatis causa*) e, nesse espírito de universalismo e equidade, pede que as Nações Unidas sejam "uma verdadeira assembleia de nações" e que se fundamentem tanto nos ensinamentos de Cristo, Maomé, Buda e Confúcio, quanto na contribuição dos meios laicos de todos os países. Poucos meses depois de Hiroshima e Nagasaki, comenta que: "o homem se prepara para manejar uma energia cósmica e (...) poderá ser tragado por ela". De forma presciente, observa que: "ainda por algum tempo as armas secretas

provenientes dessa energia poderão permanecer ocultas. Mas seria leviano pensar que se trata de uma solução definitiva: descobertas científicas não são privilégio de um único povo ou grupo".

E conclui que: "essas descobertas irão surgir simultaneamente em várias mentes"[103].

Já na segunda sessão da Assembleia Geral, em 1947, quando se desencadeavam os primeiros episódios ligados à guerra fria, o Embaixador João Carlos Muniz deu ênfase à conciliação como "característica essencial do povo brasileiro" e afirmou que "o histórico de nossa participação na vida internacional é precisamente um histórico de conciliação de ideias e influências opostas, com o propósito de promover o progresso nas relações internacionais através da persuasão"[104].

Essa ênfase, nem sempre bem entendida no próprio Brasil, por si só singularizava o país no diálogo parlamentar em curso nas Nações Unidas. Igualmente é esse o momento em que a delegação brasileira começa a acentuar a necessidade da cooperação internacional e os obstáculos que a ela se antepõem, a tese de que o Conselho de Segurança funciona mal e a da adoção de meios práticos que disciplinem o uso do direito de veto (o que, no contexto, significaria uma limitação prática ao exercício daquele instrumento por parte da URSS, mas que hoje dirigiria muito mais aos EUA do que à Rússia) e, mais genericamente, o fato de que as Nações Unidas não estavam atingindo seu objetivo principal de assegurar a paz e a segurança internacionais.

103 Idem, pp. 25 e 26.

104 Idem, pp. 38-39.

O Brasil se apresenta nas Nações Unidas plenamente ciente dos fatores básicos que o vinculam à comunidade internacional, a saber: antes de mais nada, dedicação à paz mundial e da região, fidelidade aos compromissos assumidos na Carta e longa tradição de promoção de relações harmoniosas entre os Estados e de convivência com seus vizinhos.

Conhece e vive o Brasil, também, os traços que o distinguem entre as nações, tanto no plano interno, quanto os que lhe delineiam o perfil de atuação internacional, como suas dimensões demográfica, territorial, política e econômica; a variedade étnica; a heterogeneidade econômica e social; as discrepâncias na distribuição da renda; e, no nível externo, sua profunda ancoragem regional e sub-regional; projeção sul atlântica; e interesses como *global trader* e, crescentemente, como ator global.

O Brasil sempre esteve entre os países voltados para a mudança nas Nações Unidas; sempre soube prestar sua contribuição ao esforço para fazê-las mais abertas e equitativas, mais transparentes e sensíveis aos reclamos de nosso tempo. Desde São Francisco, são perceptíveis os temas dominantes da atuação a longo prazo do Brasil nas Nações Unidas: o funcionamento do Conselho de Segurança, a reforma da Carta e o desenvolvimento econômico e social[105].

Membro fundador, participante na luta contra a tirania nazifascista, o Brasil[106] chegou a ser considerado em São

105 Seixas Corrêa, Luiz Felipe "Introdução". In: *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas* (1946-1995). Brasília: Funag, 1995, p. 18.

106 Em abril de 1945, reuniu-se em São Francisco a Conferência que estabeleceu as Nações Unidas.

Francisco como um possível membro permanente do Conselho de Segurança[107]. Desde então, fez-se operosa e criativamente presente nas grandes deliberações multilaterais. O Brasil nunca foi espectador desatento ou desinteressado, mas sim visível participante nas atividades das Nações Unidas. Cumpriu dez mandatos como integrante eletivo do Conselho de Segurança – número recorde juntamente com o Japão – inclusive cinco vezes após o fim da guerra fria, o Brasil acumulou um conhecimento privilegiado acerca dos modos de funcionamento dos círculos decisórios mundiais. O Conselho, encarregado – como diz a Carta –, da responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais, certamente espelha o funcionamento desses círculos no plano multilateral.

Mandatos do Brasil no Conselho de Segurança[108]

1946-1947	1988-1989
1951-1952	1993-1994
1954-1955	1998-1999
1963-1964	2004-2005
1967-1968	2010-2011

Igualmente, o Brasil sempre teve atuação de vanguarda na Assembleia Geral e no Conselho Econômico e Social e em suas respectivas comissões funcionais e, ainda, nas grandes

107 Garcia, Eugênio. *O Sexto Membro Permanente. O Brasil e a Criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012.

108 <http://www.un.org/en/sc/inc/searchres_sc_members_english.asp?sc_members=24>.

conferências internacionais, o que lhe permitiu exercitar as práticas parlamentares e aproveitar as oportunidades políticas inerentes à diplomacia multilateral.

Não foram nada fáceis para a comunidade internacional, inclusive o Brasil, os primeiros anos das Nações Unidas. Os temas da guerra fria monopolizaram o ambiente político-diplomático e contaminaram o discurso com o choque ideológico, a confrontação militar e a disputa política. A própria questão do desarmamento nuclear e convencional só vai tomar impulso realmente significativo, após os 13 dias de outubro de 1962 – a clara perspectiva de um conflito terminal entre os EUA e a URSS – a propósito dos mísseis soviéticos em Cuba. A dramática confrontação no Conselho de Segurança, em que Adlai Stevenson apresentou e Valerian Zorin procurou contestar provas fotográficas do posicionamento de tais mísseis, teve o dom de colocar a questão do armamento nuclear no topo da agenda multilateral[109] e impulsionar a política de distensão internacional (*détente*) patrocinada principalmente pelos países da Europa ocidental. Em tempos mais recentes, no início do segundo conflito do Iraque, Colin Powell apresentou, no mesmo foro, supostas provas da presença de armas de destruição em massa, nucleares, químicas e bacteriológicas, no território daquele país.

Cada etapa da vida internacional, desde 1945, encontra ressonâncias na atuação diplomática brasileira nas Nações Unidas. A exemplo do que ocorreu com os demais países, nos anos iniciais das Nações Unidas, a guerra fria fortemente

109 Delmas, Claude. *Crise à Cuba*. Paris: Diffusions, 1983.

condicionou a participação do Brasil tanto na Assembleia Geral quanto no Conselho de Segurança, onde esteve representado em quatro períodos de dois anos, entre 1945 e 1964. Além disso, a preponderância hemisférica dos EUA e a precariedade de nossa base sub-regional, numa época em que o Brasil e a Argentina tinham dificuldades em acertar-se, foram fatores limitativos de monta.

Mais adiante, como assinalado, a *détente* leva a variados tipos de participação na área do desarmamento, desde a importante participação na Conferência de Desarmamento em Genebra, no grupo dos "não alinhados", até a negociação de iniciativas regionais, das quais a mais saliente foi a desnuclearização da América Latina, consubstanciada no Tratado de Tlatelolco[110]. A correlação entre o processo de desarmamento geral e completo, a estabilidade regional em matéria de armamentos e o fortalecimento das perspectivas da paz e da segurança passou a integrar o ideário da diplomacia brasileira, e a servir como ponto de referência natural e obrigatório para a crítica às lacunas, aos defeitos e desmandos da ordem internacional.

Nessa nova atmosfera, firmaram-se as bases conceituais e diplomáticas que, por inspiração do Embaixador João Augusto de Araújo Castro, permitiram a tomada de posição contrária ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares, o TNP, oposição esta que se manteve até 1997.

Ao lado disso, a aceleração do processo de descolonização, um dos momentos definidores da história do século XX, criou uma nova situação internacional, e uma nova situação

110 <http://opanal.org/opanal/Tlatelolco/Tlatelolco-i.htm>.

parlamentar na ONU. Por essa via, o Brasil esteve presente à criação dos Estados que emergiram do regime colonial e da promoção da nova e democrática África do Sul. Participou de grandes embates diplomáticos e, apesar das dificuldades internas que conheceu, soube, em momentos críticos, tomar posições. Esse desempenho é ilustrativo da autenticidade da postura multilateral do Brasil, de sua correlação necessária com as vicissitudes e êxitos internos e do desenvolvimento de uma visão política e de um engajamento de escopo universalista.

A preocupante situação socioeconômica interna e regional tornava claro, desde o final dos anos 1940, que a participação no tratamento da temática política nos foros multilaterais deveria vir acompanhada de atenção para a questão do bem-estar da sociedade. Não só era muito escassa a atenção internacional dispensada à problemática do atraso econômico, mas também era grande a dificuldade de encaminhá-la, numa fase em que falar de desenvolvimento ou de interesses financeiros de países em desenvolvimento nas Nações Unidas era, às vezes, razão suficiente para motivar perseguições de fundo ideológico. Foi lenta a travessia do foco das atenções mundiais da temática politicamente correta da reconstrução econômica da Europa para a polêmica relativa à inter-relação do desenvolvimento com o comércio internacional e as iniquidades no relacionamento Norte-Sul.

O Brasil esteve à frente desse processo, especialmente no contexto da preparação da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O impulso que havia sido dado ao país, no Governo Kubitschek, pela

política de "Cinquenta anos em Cinco", e pelo concomitante renascer da diplomacia brasileira com a Operação Pan-Americana, permitiram ao país assumir essa posição de vanguarda, capitaneado pelo Embaixador Jayme de Azevedo Rodrigues e executado por toda uma geração de brilhantes diplomatas.

Buscaram-se encontrar soluções multilaterais para os problemas da escassez de capital para investimento nos países pobres e para os efeitos perversos da estrutura de comércio internacional sobre o desenvolvimento daqueles mesmos países. Contribuiu fortemente para tornar viável essa postura diplomática a política que vinha sendo conduzida pelos Chanceleres San Tiago Dantas, sob o rótulo de política externa independente, e Araújo Castro, cujo ápice foi o famoso discurso dos "3D", na abertura do Debate Geral da XVIII Assembleia Geral de 1963. Entre os muitos pontos altos dessa linha política, citem-se adoção de uma linha firme com relação à desastrada invasão de Cuba no episódio da Baía dos Porcos e o reatamento das relações com a União Soviética.

O subsequente agravamento dos problemas políticos internos levou a uma década de encolhimento diplomático e de tempos duros para o multilateralismo, nos quais o Brasil, pela primeira vez, votava com as minorias em todas as mais controvertidas questões na pauta das Nações Unidas (admissão da China Popular à ONU, situação nas colônias portuguesas na África e outras). Em grande parte do longo período dos governos militares o Brasil limitou sua participação no Conselho de Segurança (de 1969 a 1987, o Brasil esteve fora do Conselho).

Embora, com o Governo Geisel, as políticas de pragmatismo responsável e de não alinhamento automático com os EUA, preconizadas e conduzidas pelo Chanceler Azeredo da Silveira e sua equipe, revertessem essa situação e fossem aprofundadas na "política sem slogans", mas universalista, desenvolvida por seu sucessor, Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, as consequências desse período perduraram no tempo, levando, por exemplo, a que o Brasil só pudesse voltar ao Conselho de Segurança em 1988.

As décadas do pós-guerra fria se caracterizam pelo esmaecimento da temática Norte-Sul, em grande parte em função do fracasso, por oposição dos países desenvolvidos, da tentativa de estabelecimento da chamada Nova Ordem Econômica Internacional[111] e do lançamento do processo de globalização econômica e de iniciativas correlatas. "Novos temas" ganham o primeiro plano, como as questões dos direitos humanos, da mulher, do combate ao narcotráfico, e se abre uma breve era das grandes conferências multilaterais, das quais a Conferência do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento é paradigmática[112].

A partir de 1992, uma nova política se afirma, em consequência do esboroamento da URSS e do bloco socialista, do fim da confrontação Leste-Oeste e da proliferação de conflitos locais e regionais. Durante um breve momento, os membros anglo-saxões do Conselho pareciam inebriados pelo poder. O período após os atentados do 11 de setembro

111 <http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>; Bahadian, A. *A Tentativa de Controle do Poder Econômico nas Nações Unidas: Práticas Comerciais Restritivas*. Brasília: Funag/IPRI, 1992.

112 Alves, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais. A década das Conferências*. Brasília: Funag, 2001.

de 2001 é especialmente marcado pela securitização das discussões multilaterais, com o combate ao terrorismo ofuscando totalmente outros temas e a perspectiva de solução pacífica de controvérsias. Significou, igualmente, uma atitude mais sóbria por parte daqueles membros.

Contudo, o Conselho de Segurança passa a interferir em aspectos que antes não lhe diziam respeito, como os da ordem interna, em especial dos países menos desenvolvidos da África e da consolidação institucional da ONU, de modo a trazer essas questões também para a esfera de segurança.

Hoje, as Nações Unidas vivem sua reforma estrutural como um problema inadiável, tendo em vista que, após quase setenta anos de existência, uma atualização de sua estrutura se tornou fundamental e foi estimulada pelas transformações na ordem política e econômica global.

VI

A ONU e os caminhos do futuro

As Nações Unidas e a sua agenda têm evoluído no tempo. A definição de seus rumos é um desafio perene à capacidade política e de articulação diplomática dos Estados-membros. Essencialmente, a Carta ainda é a mesma e seus Propósitos e Princípios continuam a ser a mais eficaz garantia de paz e segurança internacional à disposição dos Estados. Seus mecanismos decisórios permanecem quase intocados[113]. Mas o espírito hoje dominante na Organização não poderia ser o de 1945.

Além disso, não parece lícito interpretar as atuais mudanças no panorama político internacional como apenas conjunturais. Vive-se uma obscura e equívoca fase de definição dos rumos internacionais e de reformatação dos padrões de comportamento dos Estados.

É quase certo que a liquidação da guerra fria e a aparente instauração da "nova ordem mundial", ainda na década dos 90s, foram tão importantes quanto os períodos que se seguiram ao final da Primeira e da Segunda Guerra

113 As emendas à Carta disseram respeito ao número de membros do conselho de Segurança e do ECOSOC e ajustes correlatos. *Basic Facts about the United Nations*. New York: Department of Public Information, 2004, p. 4.

Mundiais[114], mas na presente etapa, a ONU terá chegado a um "pântano" que lhe retira o dinamismo inicial.

Deve-se, pois, encarar com naturalidade que se fortaleçam as Nações Unidas, para refletir o que está ocorrendo no mundo "real", mas também para encontrar caminhos multilaterais, no sentido geral de tornar a política internacional mais confiável, transparente e criativa.

Turtle Bay[115] é muito importante para a estruturação da ordem mundial, mas não a esgota. As Nações Unidas continuam a ser a esperança de uma ordem mais democrática e conforme com as grandes aspirações dos Estados. Bem ou mal, a ONU constitui a mais acabada instituição política intergovernamental que a comunidade internacional logrou construir, se se tem em conta o caráter democrático que informa os trabalhos da Assembleia Geral.

Encerrada a confrontação Leste-Oeste, a euforia ocidental, que chegara a caracterizar os trabalhos do Conselho de Segurança, veio a ser substituída por uma onda de temor diante das façanhas do terrorismo internacional. Além disso, as soluções militares para as situações no Iraque e no Afeganistão, por exemplo, provaram ser inviáveis, ou pelo menos precárias, ao passo que conflitos prolongados, como o israelo-palestino, mostraram-se muito resistentes ao encaminhamento multilateral.

Novos desafios se colocam dentro e fora da Organização. A crise econômica desqualifica a globalização. Hoje há

114 Ikenberry, G. John. *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars.* Princeton: Princeton University Press, 2001.

115 Baía às margens da qual se situa a sede das Nações Unidas.

governança nos EUA, assim como na União Europeia. Mas, não há governança global. O *slogan* da pós-modernidade[116] (o anunciado mundo distinto e melhor daquele que teve vigência no último século e meio) está ameaçado diante do "barbarismo", ou seja, da indisfarçável violência absoluta, clandestina e institucionalizada, cada vez mais inculcada na cultura e noticiada na mídia ocidentais. As nações emergentes vêm-se diante da alternativa de se tornarem tributárias dos países mais avançados ou da procura de caminhos próprios, como ocorre com o lançamento e fortalecimento dos BRICS.

Torna-se, assim, oportuno e necessário situar a Organização, que é emblemática da diplomacia multilateral, na macroestrutura internacional em formação. Em última análise, discute-se a viabilidade das Nações Unidas, como as conhecemos, ou seja, uma instituição idealmente voltada não apenas para a paz e a segurança coletiva e para harmonização das ações entre os Estados, mas também para o progresso social e econômico dos povos, em sentido amplo, e para a solução das questões que caracterizam este início de século.

No já longínquo ano de 1963, o Brasil assumia postura ativa na Assembleia Geral em defesa do ideário dos "3-Ds", o que foi renovado, em 1969/70, com a temática do fortalecimento da segurança internacional, em ambos os casos sob a liderança do Embaixador Araújo Castro[117] (30 anos depois, o Embaixador Celso Amorim parafraseou

116 O terrorismo e a brutalidade característicos da modernidade não estão sendo superados nos dias de hoje, pelo contrário.

117 *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas* (1946-1995). Brasília: Funag, 1995, pp. 161-179.

Araújo Castro e disse que os novos 3-D's são, além de desenvolvimento e desarmamento, democracia, no lugar da descolonização). Hoje, a questão seria possivelmente formulada em termos renovados, mas com a mesma ordem de preocupações. Assim, um exame em perspectiva do papel da ONU no período precedente suscita uma série de questões, a saber: sua imbricação com a ordem contemporânea, o desequilíbrio político entre seus órgãos principais, a lenta evolução de suas modalidades de atuação, composição e representatividade desses órgãos, entre outros, e, em última análise, a relevância política a longo prazo da Organização. Nada muito diferente do panorama da década dos 60s.

No entanto, vivem-se momentos políticos e doutrinários distintos, e a resposta doutrinária e política deve também ser distinta. Como no passado, nas situações de crise aguda, as nações acorrem à ONU, na esperança de que esta encontre soluções diplomáticas ou que absorva o ônus político dos conflitos militares, aliviando assim as consequentes tensões domésticas.

Pela plasticidade de suas interpretações, a Carta pode tornar-se um veículo da transição no caminho de uma ordem mundial equitativa. As leituras contemporâneas da Carta ensejam variadas concepções e propostas. Alguns chegaram a romancear o momento vivido no imediato pós-guerra fria como a realização de um passado reimaginado, ao afirmarem, acriticamente, que, por fim, o Conselho de Segurança teria começado a funcionar da forma que visualizavam os redatores originais da Carta.

Essa perspectiva, todavia, foi duramente desmentida pelos reveses na Somália, em Ruanda, na Bósnia-Herzegovina,

no Kossovo, pelo impasse arabo-israelense no Oriente Médio e, ainda, mas não finalmente, com a invasão do Iraque pelos EUA em 2003, além do desencadeamento da onda terrorista pelo incidente conhecido como "9/11". Outros interpretam as Nações Unidas como mero e limitado reflexo do esquema de forças prevalecentes, como uma Organização fatalmente jungida à hierarquização interestatal. Há, ainda, quem a veja como precursora de formas de supranacionalismo utópico.

Tais interpretações servem de suporte ideológico e político para a articulação de visões alternativas do futuro das relações internacionais, que buscam ser operacionalizadas seja pela interpretação da Carta como documento imutável na letra e no espírito, seja, pelo contrário, pela proposição ativa de sua reforma para adaptá-la a novas realidades.

Como inexiste consenso sobre o conteúdo e as implicações políticas dessas novas realidades, alimentam-se várias polêmicas, que merecem esclarecimento:

- apesar das visões instrumentalizadoras das Nações Unidas, não poderiam estas ser histórica e politicamente reduzidas a termos estáticos, nem seria possível confiná-las às dimensões de um instrumento diplomático a serviço de um país ou grupo de países. As Nações Unidas não são a mera "comissão de frente" das potências dominantes, para coonestar suas ações político-militares ou, ainda menos, um simples palco para externalizar as frustrações de países periféricos;
- as prerrogativas delimitadas para o Conselho de Segurança e seus membros permanentes lhes foram

especificamente atribuídas pela Carta, ou seja, pelo conjunto dos Estados-membros, não sendo portanto autoatribuídas ou autogeradas, nem podendo ser autoexpandidas;

- as Nações Unidas são exclusivamente um organismo internacional e não supranacional, pois faltam-lhe condições jurídicas, políticas e institucionais para tanto. Depende a Organização da vontade política de seus Estados-membros. A eles não se sobrepõe.

Por outro lado, é forçoso reconhecer que o recurso ao Conselho de Segurança, por parte das grandes potências, é feito sob sua reserva expressa de que a ação diplomática na ONU não lhes retira a faculdade de atuar militarmente, de forma unilateral, ou por meio de coalizões *ad hoc*, não necessariamente sob a égide da Organização. Para essas potências, o Conselho hoje opera "normalmente". A faculdade do veto está preservada, mas raramente é exercida, e não constitui a única opção para o encaminhamento das crises[118].

Diante desse quadro complexo, multiplicam-se as visões sobre o futuro da ONU. Há quem acredite que as perspectivas continuam a ser, como de há muito, difusas, embora não necessariamente pessimistas, e impute ao "assembleismo" da Assembleia Geral, ou seja, aos países do Sul, a responsabilidade principal por essa situação. Daí, ao que se alega, decorreriam a dificuldade de alcançar consensos e os tropeços operacionais inerentes ao multilateralismo[119].

118 Voeten, Erik. "Outside options and the logic of Security Council actions". In: *American Political Science Review*, vol. 95, nº 4, 2001, pp. 845-858.

119 Baptista, Luiz Olavo. "A ONU faz 50 Anos: E Agora?". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995.

Para outros, apesar das deficiências, a Organização é um fator essencial na promoção de ideais éticos, em geral, e dos direitos humanos, em particular. Essa capacidade deriva dos princípios consagrados na Carta, cuja origem é o "reconhecimento da legitimidade do patrimônio das idéias éticas da humanidade"[120]. Os menos otimistas alertam para os riscos que uma agenda ativista e principista no sistema internacional de maneira geral pode representar para o interesse nacional das maiores potências e, *ipso facto*, para a segurança global[121].

É perceptível que o estabelecimento de um melhor equilíbrio qualitativo e operacional entre as atividades políticas, econômicas e de segurança das Nações Unidas criaria melhores condições para uma participação equitativa de todos os Estados na moldagem da ordem internacional. Levaria também ao reforço das perspectivas globais de paz, desenvolvimento e justiça. Para que possa participar eficazmente do diálogo sobre o futuro da ordem internacional, a ONU necessita urgentemente não apenas resolver seus perenes problemas financeiros, mas também reformar-se.

De um lado, a reestruturação do Conselho de Segurança, sobre o qual a posição brasileira é amplamente conhecida, se apresenta como imperativo político. De outro, a revitalização da Assembleia Geral e do ECOSOC[122] é igualmente

120 Lafer, Celso. "A ONU e os Direitos Humanos". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 169-185.

121 Albuquerque, José Augusto Guilhon. "A ONU e a Nova Ordem Mundial". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995.

122 Sardenberg, R. "Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas". In: *Reforma da ONU – IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: Funag, 2010, pp. 56-58.

imprescindível. São essas bandeiras fundamentais para o destino da ONU na ordem mundial e, em última análise, para a inserção internacional do Brasil.

* * *

Terá a ONU condições de transformar-se no ritmo exigido pelas mudanças mundiais? A atual macroestrutura internacional do Poder está fortemente afetada pela presente crise internacional, cujo término ainda não se vislumbra. O processo de recuperação econômica tem-se mostrado lento e cheio de altos e baixos. Especula-se quanto a um prazo de dez anos, ao custo de se ignorarem dados negativos que a imprensa não se cansa de noticiar; por exemplo, o fato de que a indústria norte-americana continua a cair mais do que o esperado, ao mesmo tempo em que a zona do euro atravessa a mais longa recessão de sua história. Um prazo tão extenso implicaria mudanças radicais no ordenamento mundial, sem perspectiva de retorno à situação anterior.

Tudo isso impacta o multilateralismo, afastando-o das soluções "puras", previsíveis, que na fase atual cedem necessariamente espaço às decisões "sujas", geradas não por preocupações globais, mas pelas necessidades político-econômicas locais ou regionais. Na ausência de progressos, o multilateralismo está hoje a um passo de gerar uma inédita multipolaridade internacional.

Mesmo nesse quadro dramático, muitos acreditam no futuro das Nações Unidas, por sua universalidade, pelo sentido democrático da Assembleia Geral e sua capacidade de tratar *ex-officio* dos mais variados problemas, como reza

o artigo 10 da Carta: "A Assembleia Geral pode discutir quaisquer questões no escopo da presente Carta ou relacionada com os poderes e funções de quaisquer órgãos nela previstos (...)".

Outras importantes facetas da ONU se encontram no inciso 4 do artigo 1º, que prevê que "as Nações Unidas sejam um centro para a harmonização das nações para alcançar seus fins comuns", e no artigo 103 da Carta, o qual estatui que "no caso de um conflito entre as obrigações dos membros das Nações Unidas sob a Carta, e suas obrigações sob qualquer outro acordo internacional, prevalecerão suas obrigações sob a Carta".

Tais dispositivos singularizam a ONU entre as instituições internacionais, sendo mesmo possível a leitura de que as Nações Unidas, na atualidade, sejam a principal agência multilateral de harmonização das condutas dos Estados.

Embora cresça o regionalismo, dentro de suas limitações geográficas, a experiência atual indica que nos momentos de crise, os Estados tendem a recorrer a foros intergovernamentais mais abrangentes, como o Conselho de Segurança e o Fundo Monetário Internacional, entre outros, sempre que houver perspectiva de funcionamento efetivo nos mesmos.

Os países ocidentais têm defendido, com êxito parcial, os méritos da governança global, com a participação de múltiplos interessados (*multi-stake holders*), quais sejam os Estados, as empresas e as ONGs. Essa ideia tem reflexos na ONU, com se verificou, por exemplo, na Conferência Rio+20. Insistem, em especial, numa fantasmagórica liderança empresarial no próprio processo político da Organização.

* * *

Podem ser identificadas algumas áreas de atividade da ONU que provavelmente prosperarão no correr dos próximos anos, a saber:

- intervenção humanitária: a responsabilidade de proteger (R2P) necessitará ser combinada com a responsabilidade ao proteger (RwP – Responsibility while Protecting), este último conceito formulado e apresentado pelo Brasil, e outras medidas que visem a evitar abusos no emprego concreto da mesma como mero disfarce para a promoção da política de "mudança de regime"[123];
- os esforços humanitários avançarão em termos da proteção de crianças, mulheres, idosos e enfermos, em situações de conflito. O tema é crescentemente incorporado a mandatos do Conselho de Segurança e dos demais órgãos da ONU, tornando-se uma área crescente de atividade legiferante;
- direitos humanos: as diversas gerações de direitos humanos ainda carecem de implementação e monitoramento adequado, mas são um elemento incontornável da agenda internacional, com se comentou anteriormente. É importante atentar para sua manipulação para promover agendas particulares, bem como para a imposição de ônus desmedidos aos países menos desenvolvidos;

123 <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml> e <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>.

- as operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) continuarão a ser a principal "ferramenta" a serviço do Conselho de Segurança, para o cumprimento de suas responsabilidades, mas não podem ser vistas como panaceia, sob pena de levarem a catástrofes políticas e humanitárias. Em razão da melhor utilização das demais "ferramentas", aqui já mencionadas, tenderá a diminuir o uso das missões de paz em questões marcantemente nacionais e, em consequência, de escassa repercussão internacional, o que marcaria uma inflexão com respeito aos primeiros anos do pós-guerra fria;
- continuará a ser aperfeiçoado o sistema de sanções autorizadas pelo Conselho de Segurança de modo a torná-lo mais preciso e evitar efeitos colaterais que atinjam as populações, ao invés dos governos que se deseja forçar a mudar de políticas. No contexto da Primavera Árabe, tem ficado clara a relutância de muitos países a apoiar sanções multilaterais que vulnerariam, sobretudo, as populações já privadas de meios básicos de sobrevivência;
- o Tribunal Penal Internacional continuará a ser ativado, seja pela adesão de Estados, seja por recomendação do Conselho de Segurança. A ameaça palestina de acionar Israel no TPI demonstra a utilidade do órgão para pressionar politicamente por mudanças no cenário internacional;
- o conceito de construção da paz (*peacebuilding*) será refinado e sua implementação tornada mais ágil, com o objetivo de obter soluções duradouras

para os conflitos, o que implica igualmente aperfeiçoar o tratamento das consequências econômicas e sociais dos conflitos, inclusive com o maior dimensionamento da formação de quadros (*capacity-building*), onde for necessário;

- será necessário desmilitarizar o conceito de "prevenção de conflitos", com emprego mais ágil e criativo da diplomacia nessas questões, superando o legado do fim da bipolaridade, quando o triunfalismo ocidental levou a uma série de desastradas intervenções que não impediram os conflitos. Isso significa também promover uma cultura da "prevenção de conflitos", que não seja voltada para satisfazer apenas aos interesses dos países mais poderosos;
- será necessário que a ONU seja organizada e equipada para tratar diplomaticamente o problemas das "novas" armas (não tripuladas, munições de precisão etc.), no contexto, porém, do desarmamento geral e completo.

* * *

Com a tramitação de questões como as das mulheres e crianças, dos direitos humanos e do meio ambiente, hoje razoavelmente equacionadas dentro da ONU, a questão de maior evidência, no momento, é a interação das tecnologias cibernéticas e o poder, com impacto na ONU e na vida internacional como um todo. Ou seja, a questão da governança cibernética, da relação entre o governo e a

cidadania, em especial no que diz respeito ao controle do acesso desta última à informação.

Em tempos recentes, o evento mais traumático do ponto de vista da opinião internacional especializada foi a decisão do governo Mubarak, do Egito, que alarmado com o avanço da oposição nas ruas e com a dimensão crescente das manifestações contrárias, decidiu simplesmente suspender o funcionamento da Internet (registre-se, porém, que ainda se discute se essa tecnologia realmente teve papel decisivo na vitória das ruas contra o Palácio, tendo em vista a pequena densidade da Internet naquele país).[124]

Uma boa indicação das dificuldades que a diplomacia multilateral encontrará foi dada pela Conferência Mundial sobre as Telecomunicações Internacionais, realizada em Dubai, em dezembro de 2012, pela União Internacional de Telecomunicação[125], que tratou de problemas tão importantes quanto os da governança internacional (segurança, *spam*, fraude, interconexão, *roaming* internacional, tributação[126]) da Internet.

A UIT, que se afilia com a "família" das Nações Unidas, é o órgão setorial para as telecomunicações desse sistema. A Conferência tinha como objetivo principal rever o tratado sobre telecomunicações e construir um novo instrumento internacional.

Pode-se dizer que pouco progresso foi alcançado devido à posição dos EUA, os quais, desde o início dos trabalhos,

124 Em outro nível e de maneira mais permanente, a China tem procurado limitar o impacto de certos aspectos culturais e políticos da Internet.

125 Entrevistas com Daniel Cavalcanti e Benedito Fonseca.

126 Jeferson Fued Nacif, "Uma análise da CMTI 2012, Revista "POLITCS".

anunciaram que não firmariam qualquer ato relativo à internet e sua governança. Apesar desse bloqueio, que desvirtuou as negociações, ressalte-se que o Brasil teve excelentes condições internas e externas de participação nas negociações.

Assim como outros países latino-americanos, o Brasil tem preocupações legítimas quanto à Internet. Bom número de países, principalmente em desenvolvimento entendeu a atitude norte-americana como uma tentativa de controlar ou bloquear os temas da Conferência (pontos de troca de informação, custos de conexão externa, etc.).

Por outro lado, a existência de um órgão brasileiro extremamente operativo, que é o Comitê Gestor da Internet, de cujos trabalhos participam tanto entidades governamentais quanto representantes da iniciativa privada, facilita a atuação externa brasileira, pois, entre outros aspectos, promove o debate aberto de questões a serem tratadas no plano externo.

Outro fator positivo, salientado por Jeferson F. Nacif, chefe da Assessoria Internacional da Anatel, é a integração desta na política externa brasileira, o que ajuda a formar um cenário externo favorável à eficácia de nossa diplomacia setorial (em TICs – Tecnologias da Informação e Comunicações).

A postura norte-americana levou à diluição dos textos. Formaram-se duas coalizões: EUA, Canadá, UE (embora França, Reino Unido e Espanha procurassem flexibilizar a posição europeia) e Japão, de um lado, e BRICS e países latino-americanos em desenvolvimento, em geral, do outro.

O resultado final de um exercício, que não pode deixar de ser multilateral, foi que 89 países firmaram o tratado e 55 não

o fizeram. A diplomacia dos EUA não soube responder positivamente aos esforços da maioria em prol do consenso. Ao menos, assegurou-se a presença dos Estados-membros nas futuras negociações, na qualidade de interessados (*stake-holders*), a qual chegou a estar ameaçada, diante da abordagem ultraprivatista, dos EUA. Dando-se conta do fiasco, estes promoveram, na fase final dos trabalhos, a realização de encontros bilaterais, embora mantivessem sua posição original. Como assinalou Jeferson F. Nacif, "Restou a todos o sentimento de que a intransigência venceu o consenso em pontos importantes da agenda"[127].

127 Jeferson Fued Nacif. Idem, ibidem.

VII

Uma possível pauta brasileira

A longa convivência com os temas onusianos durante minha carreira diplomática e as demais funções que desempenhei no serviço público me animam a fazer exercício de antecipação daquela que deve ser a pauta brasileira na ONU, nos próximos anos. A seguir, compartilho minhas reflexões com os leitores.

Por sua importância para o futuro da ordem mundial e por suas previsíveis consequências para os destinos do Brasil, os desenvolvimentos internacionais em curso requerem atenção crescente, em particular ao que se passa no âmbito das Nações Unidas. Os interesses brasileiros na arena internacional estarão mais bem defendidos se nossa atuação multilateral puder contar com a atenção continuada de uma opinião pública informada e atuante. Pelo que já realizou e pode realizar, o Brasil estará necessariamente inscrito nos grandes cenários políticos, econômicos e estratégicos mundiais, nos quais terá presença e papel comensuráveis com suas dimensões, interesses e aspirações.

Tendo em vista a conjuntura internacional, as tendências dominantes nas Nações Unidas, as características da inserção internacional do Brasil e as próprias posturas adotadas pelo

Brasil ao longo de décadas, nas Nações Unidas, pode-se iniciar a articulação de uma proposta tentativa de agenda brasileira com relação à ONU para os próximos anos. Essa agenda teria de recolher o que há de experiência válida e o que deve haver de inovador na postura brasileira. Teria de estar muito atenta à imbricação do Brasil em sua própria região, a América do Sul e a América Latina, assim como a sua inserção em novos mecanismos político-econômicos como o IBAS e o BRICS, e na política e na economia mundiais. Teria de ser realista – enfrentar a cena mundial tal qual ela é, sem ilusões nem queixumes – mas, ao mesmo tempo, ser consequente com nossas tradições e promover sistematicamente as aspirações nacionais. Considerando a dificuldade da tarefa, nos pontos que se seguem, que têm caráter tentativo, procura-se apenas responder à experiência brasileira e apresentar não mais do que uma possível visão do perfil brasileiro nas Nações Unidas a longo prazo.

I – Em uma época de incertezas, quando novas realidades geopolíticas apenas se desenham, é de todo prudente reafirmar a adesão aos Propósitos e Princípios[128] da Carta das Nações Unidas, os quais, em conjunto, constituem a plataforma mais avançada e universal que até hoje se logrou alcançar na esfera internacional. Servem eles de embasamento à Organização e permitem, juntamente com o Preâmbulo da Carta, matizar e qualificar o funcionamento de seus mecanismos decisórios, em especial os relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais. Ainda

128 Preâmbulo e artigos 1 e 2 da Carta.

que sejam ocasionalmente criticados por incompletos e parcialmente defasados, esses Propósitos e Princípios rompem com o ambiente internacional que imperou desde a formação do sistema de Westphalia.

Acentue-se que as Nações Unidas são também o mais avançado órgão regulador da paz e da segurança mundiais, isto é, a principal fonte de legitimação nas relações internacionais contemporâneas e têm funções fundamentais no processo de solução dos diferendos interestatais[129]. Não existe instituição multilateral comparável às Nações Unidas, seja por seus objetivos político-diplomáticos, seja pelo ambiente que proporciona a convivência entre os princípios da democracia (AGNU: participação e voto igualitário) e do poder (CSNU: faculdade de veto e composição com membros permanentes e outros eletivos). A reforma de seus processos deliberativos teria necessariamente que passar pela confirmação do princípio da igualdade soberana entre os Estados e pelo reconhecimento do papel essencial que cada um destes cumpre[130].

II - O sistema de relações interestatais continua a prover o quadro que organiza politicamente a sociedade internacional: a própria ONU é constituída de Estados-membros, e não de outros atores internacionais, como ONGs ou empresas multinacionais. Apesar das tentativas de diluir a territorialidade dos Estados como critério básico da presente ordem, nada indica que estes venham a desaparecer

129 Claude Jr., Inis. "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". In: *International Organization*, vol. 20, nº 3, 1966.

130 A/59/2005 (In larger freedom: towards development, security and human rights for all), p. 5.

em futuro previsível. Por outro lado, a ninguém ocorreria argumentar que o Estado desfruta hoje de *status* idêntico ao de décadas ou séculos atrás, dada as realidades políticas com raiz no imediato pós-guerra e, mais recentemente, a própria interpenetração das sociedades nacionais estimulada pela revolução tecnológica, principalmente cibernética.

O reconhecimento dos poderes inerentes aos Estados constitui, todavia, o primeiro passo no sentido de reorganizar o relacionamento entre eles e os novos atores internacionais, inclusive na ONU; o segundo, é a percepção das atuais limitações dos Estados nacionais.

É imprudente afirmar que a ONU e o próprio sistema internacional caminham para um governo mundial. As chamadas tendências supranacionais facilmente se identificam com interesses nacionais de Estados mais poderosos. Nem seria possível caracterizar uma sociedade civil transnacional com o mesmo sentido político e jurídico das existentes sociedades civis nacionais organizadas sob a forma estatal e regularmente representadas na ONU. O máximo a que se pode aspirar seria a plena utilização das instituições multilaterais existentes, seu aperfeiçoamento e a formação de um sistema internacional democraticamente ordenado. Não existe, contudo, consenso sobre as modalidades de regulação do sistema.

Poder-se-ia almejar, entretanto, a uma definição mais precisa das formas de convivência, no nível multilateral, com as ONGs e as multinacionais. No plano interno, promove-se a parceria entre o Estado e elas, de modo a habilitá-las a trabalhar na implementação das políticas públicas, com a melhor utilização de suas experiências, por

exemplo, nas áreas sociais e ambientais. Durante o período do autoritarismo no Brasil, prevaleceu o modelo pelo qual as ONGs rotineiramente se dedicavam a trabalhar contra as diretivas governamentais. Essa tradição necessita ser reavaliada à luz da cultura política agora prevalecente.

Estamos todos empenhados no fortalecimento do Estado de direito, como reconhecido na Constituição de 1988, e se pode esperar que as ONGs, assim como as empresas, e todas as demais instituições do País, se adaptem à realidade da vigência do sistema democrático representativo. Este diálogo entre o Governo e as ONGs certamente já tem e pode ter repercussões ainda mais positivas na atuação brasileira nas ONU. A integração de representantes da sociedade civil em delegações de direitos humanos ou meio ambiente já é facilmente perceptível.

III. A democracia é um valor que está crescentemente presente também no plano internacional. É verdade que não chega a ser universal e com frequência as formalidades da democracia não se fazem acompanhar de sua substância. O espírito e a prática democráticos provêem plataformas para o diálogo e o entendimento entre as nações. Filosoficamente, a democracia é tão válida no plano interno quanto no internacional. Neste, a democracia opera orientada por três vetores, pelo menos:

- todos os Estados, inclusive os mais poderosos, deveriam comportar-se de forma democrática na arena internacional;

- deveriam respeitar a plena operação de processos democráticos alheios – a intervenção estrangeira no Estado democrático, diferentemente do que ocorreria no ditatorial, corresponde a uma usurpação dos poderes e prerrogativas do povo;
- finalmente, deveriam promover a cooperação internacional em favor do Estado de direito, da participação popular, do fortalecimento das instituições democráticas e, com certeza, da remoção das desigualdades sociais e econômicas.

De imediato, tendo presente que todos os Estados-membros da ONU atuam em função de interesses nacionais próprios, poder-se-ia buscar na observância dos valores democráticos a base para a melhor convivência entre eles. A democratização das relações internacionais, da própria ONU e de outros foros multilaterais tem grande interesse como princípio orientador do aperfeiçoamento das relações internacionais.

IV. É preciso dar, nas Nações Unidas, clara prioridade às opções diplomáticas. Deve-se pensar mais em diplomacia preventiva ("preventive diplomacy") do que no uso preventivo da força ("preventive deployment"), o qual deve ser reservado para quando estejam totalmente exauridas as alternativas diplomáticas. As soluções militares para problemas políticos internacionais provaram ser de pequena utilidade e eficácia. Sobretudo, não se deveriam confundir essas duas técnicas de atuação internacional.

VI. Por outro lado, necessitam ser estimuladas a expressão de aspirações e interesses de países grandes e pequenos e a acomodação dinâmica das variações do poder mundial e regional. Com vistas a formatar o futuro da Organização, será necessário ouvir a opinião de todos os Estados-membros. Novos tipos de diálogo terão que ser criados, de maneira a minimizar as assimetrias entre os Estados (mas também entre os órgãos principais das Nações Unidas).

Por sua universalidade, por estar diretamente sintonizada com as preocupações dos Estados-membros, a Assembleia Geral é a verdadeira guardiã das intenções democráticas da Carta de São Francisco. A perda de importância da Assembleia constitui a séria crise de democracia na Organização. Sua desvalorização corresponde a uma tendência perniciosa a ser combatida. É preocupante o desequilíbrio institucional na ONU. A Assembleia deve ser fortalecida por meio da melhor estruturação de seus trabalhos e da consolidação de sua agenda, pela utilização de meios e técnicas parlamentares mais modernos, pela atualização e fortalecimento das funções de sua Presidência, pela interpretação mais estrita e consequente dos poderes atribuídos na Carta ao Conselho e pela melhor utilização política dos grupos regionais e de afinidade de interesses, preservado seu enfoque democrático.

VII. Nada que se faça no plano da Assembleia desvaloriza a fundamental importância do Conselho de Segurança na Organização e na própria ordem internacional. Os atuais problemas do Conselho são conhecidos e precisam ser

cuidadosamente atendidos. Trata-se, em especial, de sua composição restrita, seu passado caracterizado pelo uso imoderado da faculdade de veto, suas persistentes deficiências de representatividade e seus procedimentos crescentemente opacos.

A atitude do Brasil com relação ao *aggiornamento* do Conselho e de sua composição é conhecida. As realidades políticas mundiais devem ser reconhecidas e refletidas na composição do Conselho. Seus procedimentos igualmente devem ser modernizados e fortalecido seu papel propriamente diplomático (negociador), para que melhor possa haver-se com a intratabilidade das questões de ordem regional e sub-regional e até mesmo subnacional, que passaram a ocupar as atenções internacionais.

VIII. É urgente regular de forma mais apurada as operações de manutenção da paz. A tendência, desde 1988, para o lançamento de um maior número de operações coincidiu com alguma confusão conceitual, de vez que o Conselho tem sido extremamente casuísta na definição dos parâmetros e mandatos que as orientam. As missões de paz constituem instrumento importante, mas sua utilidade não é ilimitada. Pareceria essencial tipificá-las corretamente de modo a prevenir os equívocos políticos e militares que têm ocorrido em sua implementação. Dever-se-ia, por exemplo, evitar que sejam a elas automaticamente somadas dimensões estranhas, como monitoramento de eleições, medidas unilaterais ou multilaterais de imposição coercitiva da paz e assistência humanitária (a propósito desta, note-se que continuam a ser poucas as perspectivas de que se possa

chegar a acordo[131] em matéria de intervenção humanitária; o que ocorre nesse campo é destituído de direito, é na verdade um reforma branca da Carta, por meio de decisões do Conselho de Segurança). A questão do consentimento das partes deveria ser rigorosamente regulada e observada na prática.

IX. Ao Brasil interessaria fortalecer a presença diplomática da América Latina na ONU, com base nos fatos que nos unem, como a coesão política, as tradições culturais e a adesão ao direito internacional, além dos interesses econômicos e ambientais que amplamente compartilhamos[132]. Torna-se necessário reforçar a unidade latino-americana no plano multilateral, com base em enfoques mais sofisticados e melhor concertados. A transição do Grupo do Rio para a CELAC, assim como a criação da UNASUL, demonstram, sem dúvida, um movimento positivo, mas ainda insuficiente[133].

X. Embora não seja possível antecipar a forma que tomará a economia mundial – se o globalismo se tornará hegemônico ou se, pelo contrário, a tendência à regionalização sairá vitoriosa –, pode-se afirmar que o relacionamento Norte-Sul passa por transformações significativas e é necessário que o diálogo entre esses dois grandes grupos de países se desenvolva e se aperfeiçoe.

131 Roberts, Adam e Kingsbury, Benedict. *Presiding Over a Divided World: Changing UN Roles 1945-1993*. New York: International Peace Academy, 1994.

132 Ronaldo Mota Sardenberg, *Latin America and the United Nations*, 1991.

133 <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>.

Não haveria, porém, um verdadeiro futuro para o diálogo global, caso o Norte firme uma estratégia que tenha por efeito a simples desagregação do Sul como coalizão parlamentar e negociadora, ainda mais porque, hoje, o próprio mundo desenvolvido também corre o risco de desagregação. Tampouco pareceria suficiente, para assegurar um futuro estável à economia mundial, a mera cooptação pelos países desenvolvidos de alguns países em desenvolvimento. A época das "tutelas" já passou. Mesmo se o Brasil figurasse entre os "escolhidos", tal estratégia não atenderia a nossos interesses últimos, dada a forte imbricação regional do País (seria impraticável imaginar uma visão de futuro do Brasil que fizesse abstração do entorno regional). Nesse sentido, o ingente esforço do Brasil de formar agrupamentos de países emergentes, com uma visão própria dos rumos possíveis na esfera econômica, social e política, dá provas de que caminhos outros são possíveis. A experiência dos BRICS deve ser amplamente estudada.

XI. O globalismo tem-se revelado excludente não só de grupos sociais, mas também de países inteiros. Essa tendência patológica obriga a reiteração, no plano multilateral, da validade do desenvolvimento como objetivo e como um direito a ser estruturado, como plataforma mínima de entendimento entre todos os países. Neste momento em que tanta ênfase se dá ao monitoramento e controle das economias do Sul, duas medidas práticas e interligadas merecem consideração multilateral:

- a continuada operacionalização dos resultados das grandes conferências internacionais sobre meio ambiente (1992, 2002 e 2012), população (1993), direitos humanos (1994), mulher e cúpula social (1995) e habitat (1996), cuja realização caracterizou a já longínqua década dos 90s, mas ainda projeta sua sombra sobre a atualidade[134]. Todas essas conferências se dedicaram especificamente à questão do desenvolvimento; seus resultados são um patrimônio inalienável;
- a ampliação do conceito de desenvolvimento sustentável, para os planos social, tecnológico e financeiro e sua rápida conversão em políticas universalmente aceitas. O conceito de desenvolvimento sustentável, consagrado na Conferência do Rio, constitui um revolucionário avanço teórico, que integra duas dimensões até então mantidas separadas, as do desenvolvimento e do meio ambiente, e supõe a formação de uma ampla parceria Norte-Sul, em benefício de toda a humanidade.

XII. É necessário trabalhar ainda mais intensamente em favor dos direitos humanos, inclusive os direitos das mulheres, crianças, idosos, enfermos e outros segmentos, e das prioridades sociais. Quanto aos direitos humanos, muitos são os indícios de que uma mudança radical de mentalidades está em andamento e que se prepara a longo

134 Alves, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais. A década das Conferências.* Brasília: Funag, 2001.

prazo a possível emergência de uma cultura universal baseada em sua observância e no respeito às liberdades fundamentais. São esses, efetivamente, imperativos morais, independentes em si mesmos e, portanto, de quaisquer outras considerações, inclusive os níveis de desenvolvimento dos diferentes países, dos mais avançados aos de menor desenvolvimento relativo. Na prática, porém, os imperativos morais devem ser traduzidos em lei, e o processo legislativo é claramente sensível a condicionamentos de natureza socioeconômica. O interesse internacional pelos direitos humanos deve acompanhar-se de renovados esforços de cooperação internacional no campo socioeconômico.

XIII. Especificamente, novas abordagens devem permitir a estruturação da cooperação internacional para reforçar o atendimento a necessidades materiais como o bem-estar das populações menos favorecidas, o bom funcionamento da polícia, dos tribunais e das penitenciárias, a proteção dos direitos das minorias e a criação de condições socioeconômicas que facilitem a manutenção do estado de direito e a observância do primado da lei. A maior cooperação internacional no campo da administração da justiça, inclusive o sistema penitenciário, impulsionará os esforços no sentido de acabar para sempre com a impunidade.

XIV. Deve-se evitar que progridam as recorrentes tentativas e práticas de despolitização da agenda das Nações Unidas, as quais às vezes podem ser identificadas na proliferação de propostas para a discussão de temas, por

certo muito importantes, mas que poderiam ser tratados em outros foros. A ênfase em questões ou "ameaças globais" muitas vezes se baseia em interesses tópicos, facilita a erosão de soberanias e abre caminho para a chamada cooperação intrusiva. Não se deveriam articular as atividades da ONU, e as próprias relações internacionais, a partir de respostas *ad hoc* ao comportamento dos Estados mais fracos ou excluídos que, seja por debilidade, seja por políticas deliberadas, geram parte da instabilidade hoje existente.

XV. É mais do que hora de promover na ONU procedimentos que tomem por base os critérios da transparência, previsibilidade, equidade e confiabilidade em seu funcionamento e que tenham como vetor dinâmico o desenvolvimento das relações entre os Estados por meio do consentimento mútuo e do direito das nações.

Bibliografia

ABC de las Naciones Unidas. New York: Department of Public Information, 1988.

Albuquerque, José Augusto Guilhon. "A ONU e a Nova Ordem Mundial". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 161-167.

Alves, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais. A década das Conferências*. Brasília: Funag, 2001.

A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995). Brasília: Funag, 1995.

Araujo Castro, J. A. "The United Nations and the Freezing of the International Power Structure". In: *International Organization*, vol. 26, nº 1, 1972, pp. 158-166.

Armstrong, David, Lloyd, Lorna e Redmond, John. *From Versailles to Maastricht. International Organisation in the Twentieth Century*. New York: St. Martin's Press, 1996.

Azambuja, Marcos. *"As Nações Unidas e o Conceito de Segurança Coletiva"*. In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 139-147.

Bahadian, Adhemar. *A Tentativa de Controle do Poder Econômico nas Nações Unidas: Práticas Comerciais Restritivas*. Brasília: Funag/IPRI, 1992.

Baptista, Luiz Olavo. "A ONU faz 50 Anos: E Agora?". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 187-193.

Baracuhy, Braz. *Vencer ao Perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)*. Brasília: Funag, 2005.

Barboza, Mario Gibson. "Para que serve a ONU?". In: *Carta Mensal*, vol. 52, nº 617, 2006, pp. 32-47.

Basic Facts about the United Nations. New York: Department of Public Information, 2004.

Bennis, Phyllis. *Calling the Shots. How Washington Dominates Today's UN*. New York: Olive Branch Press, 2000.

Bosco, David. *Five to Rule them All. The UN Security Council and the Making of the Modern World*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Boyd, Andrew. *Fifteen Men on a Powder Keg. A History of the U.N. Security Council*. New York: Stein and Day, 1971.

Cadernos Adenauer – Reformas na ONU. Brasília: Konrad Adenauer Stiflung, 2005.

Cardoso, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. IRBr, Funag, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Rio de Janeiro: UNIC, 2001.

Childers, Erskine. *An Agenda for Peace and an Agenda for Development: The Security Council and the Economic & Social Council in the UN Reform Process,* Colloquium on the United Nations at Fifty – Whither the Next Fifty Years, Bruxelas, 1995.

Claude Jr., Inis. "Peace and Security: Prospective Roles for the Two United Nations". In: *Global Governance*, vol. 2, 1996, pp. 289-298.

_____. "Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations". In: *International Organization*, vol. 20, nº 3, 1966, pp. 367-379.

_____. *Swords into Plowshares. The problems and progress of international organization*. New York: Random House, 1964.

_____. *Power & International Relations*. New York: Random House, 1962.

Delmas, Claude. *Crise à Cuba*. Paris: Diffusions, 1983.

Falk, Richard. "The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of the International Legal Order". In: Falk, Richard e Black, Cyril (eds.). *The Future of the International Legal Order, Volume I – Trends and Patterns*. Princeton: Princeton University Press, 1969.

Finkelstein, Leon. *Politics in the United Nations System*. Londres: Duke, 1988.

Fonseca Junior, Gelson. *O Interesse e a Regra. Ensaios sobre o Multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais* São Paulo: Paz e Terra, 1998.

Fontoura, Paulo R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999.

Garcia, Eugênio. *O Sexto Membro Permanente. O Brasil e a Criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012.

Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

Gordenker, Leon. *The UN Secretary-General and Secretariat*. New York: Routledge, 2010.

_____. *The United Nations in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1971.

Heinbercker, Paul & Goff, Patricia (eds). – *Irrelevant or Indispensable? – The United Nations in the 21st Century*, Wilfrid Laurier Univ. Press, Canada, 2005.

Hume, Cameron R. – *The United Nations, Iran and Iraq*, Indiana University Press, 1994.

Kenberry, G. John. *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

Jenks, C. Wilfred. *The World Beyond the Charter*. Londres: Unwin, 1969.

Kaplan, Morton. "Constitutional Structures and Process in the International Arena". In: Falk, Richard e Black, Cyril (eds.). *The Future of the International Legal Order, Volume I - Trends and Patterns*. Princeton: Princeton University Press, 1969.

Kelsen, Hans. *The Law of the United Nations*. Nova Jersey: Lawbook Exchange, 2000.

Kennedy, Paul. *The Parliament of Man. The Past, Present, and Future of the United Nations*. New York: Random House, 2006.

Lafer, Celso. *A ONU e os Direitos Humanos*. In: Estudos Avançados, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 169-185.

Lamazière, Georges. *Ordem, Hegemonia e Transgressão*. Brasília: Funag, 1998.

Luck, Edward. *UN Security Council. Practice and Promise*. Londres: Routledge, 2006.

Malone, David. *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2004.

Marcovich, Jacques (org). *Sérgio Vieira de Mello*, Edusp, Saraiva, 2004.

Martenczuk, B. *The Security Council, the International Court of Justice and Judicial Review*. In: European Journal of International Law, vol. 10, nº 3, 1999, pp. 517-547.

Matheson, Michael. *Council Unbound. The Growth of UN Decision Making on Conflict and Postconflict Issues after the Cold War*. Washington: United States Institute of Peace Press, 2006.

McRae, Rob & Hubert, Don (Eds.)*Human Security and the New Diplomacy.* McGill-Quen's University Press, Canada, 2000.

Mello, Celso de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

Nicholas, H. G. *The United Nations as a Political Institution*. London: Oxford University Press, 1962.

O Brasil e a ONU. Brasília: Funag, 2008.

Patriota, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: Funag, 1998.

Roberts, Adam e Kingsbury, Benedict. *Presiding Over a Divided World: Changing UN Roles 1945-1993*. New York: International Peace Academy, 1994.

Sardenberg, Ronaldo. "O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas". In: Fonseca Júnior, Gelson e Castro, Sergio H. N. Temas de Política Externa Brasileira II. Brasília: Funag, 1997, pp. 135-146.

_____. "O Brasil e as Nações Unidas". In: *Estudos Avançados*, vol. 9, nº 25, 1995, pp. 119-128.

_____. "As Nações Unidas, o Conselho de Segurança e a Ordem Mundial em Formação". In: *Parceria Estratégicas*, vol. 1, nº 1, 1996.

_____. "Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas". In: *Reforma da ONU – IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: Funag, 2010, pp. 43-62.

_____. *O Brasil e o papel das Nações Unidas na Manutenção da Paz e Segurança Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1995.

Schlesinger, Stephen. *Act of Creation. The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview, 2003.

Scott, Amy e Thant, Myint-U. *The UN Secretariat. A Brief History (1945-2006)*. New York: International Peace Academy, 2007.

Security Council Report. *Security Council Action under Chapter VII: Myths and Realities*. New York: Security Council Report, 2008.

Stoessinger, John. *The United Nations and the Superpowers*. New York: Random House, 1966.

Tavares, Ricardo. *As Organizações não-Governamentais nas Nações Unidas*. Brasília: Funag, 1999.

Traité de Paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Allemagne. Signé à Versaille, le 28 Juin 1919. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1919.

Traub, James. *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the era of American World Power*. New York: Farrar, Strauss and Giroux, 2006.

Urquhart, Brian. *Decolonization and World Peace*. Austin: University of Texas Press, 1989.

Uziel, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 2010.

Vargas, João A. C. *Campanha Permanente. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

Voeten, Erik. "Outside options and the logic of Security Council actions". In: *American Political Science Review*, vol. 95, nº 4, 2001, pp. 845-858.

Weiss, Thomas, Forsythe, David e Coate, Roger. *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview Press, 2004.

Williams, Paul e Bellamy, Alex. "Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force". In: *Global Governance*, vol. 18, nº 3, 2012, pp. 273-297.

formato	11,5 x 18 cm
mancha gráfica	8,5 x 14,5 cm
papel	pólen soft 80g (miolo) , couchê fosco 170g (capa)
fontes	Cambria 12 (títulos)
	Delicious 9,5 (textos)
	Opens Sans 7 (notas de rodapé)

O Embaixador Ronaldo Sardenberg se vale da experiência acumulada ao longo de sua vitoriosa carreira diplomática para oferecer um verdadeiro guia daquilo que todo estudante de relações internacionais deve saber sobre a ONU (e os professores também...). Sardenberg sintetiza com propriedade a herança da Liga das Nações; descreve os seis órgãos principais da Organização; discute seu papel no mundo atual e enuncia os princípios basilares da atuação brasileira em seu âmbito. Para completar, o ex-representante brasileiro nas Nações Unidas arrisca uma avaliação do futuro da ONU e ainda submete as suas reflexões sobre a agenda política multilateral brasileira nos anos a seguir. A leitura fácil induz a meditação profunda: este é um livro que vale a pena ler.

ISBN 857631448-7
9 788576 314486

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br