

A REFORMA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: A SUPERAÇÃO DE IMPASSES POLÍTICOS E JURÍDICOS RUMO À MAIOR REPRESENTATIVIDADE.

Carlos Jorge Sampaio Costa¹

RESUMO: A guerra é inerente à natureza humana ou seria possível uma paz universal permanente. Os pensamentos de Hobbes, Locke, Rousseau, Kant e Norberto Bobbio com relação aos conceitos de Estado e Direito Internacional. A Sociedade das Nações. A criação e a atual estrutura da Organização das Nações Unidas, com o objetivo de manter a paz mundial. Os primeiros 63 anos da ONU. Sucessos e fracassos. A questão dos direitos humanos. A reforma das Nações Unidas proposta por Kofi Annan e sua implementação. Impasses.

PALAVRAS-CHAVE: Organização das Nações Unidas; ONU; paz universal; Estado-Nação; guerra; paz; Direito Internacional; reforma das nações unidas; direitos humanos.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. A CRIAÇÃO E A ATUAL ESTRUTURA DA ONU. 3. PRIMEIROS 63 ANOS DA ONU. 4. REFORMA DAS NAÇÕES UNIDAS.

1 INTRODUÇÃO

O debate intelectual sobre se a guerra é inerente à natureza humana ou se é possível uma paz universal permanente, provavelmente começou na Europa depois da Paz de Utrecht, em 1713², tendo sido Kant um dos primeiros filósofos a apresentar uma solução para o problema, defendendo a possibilidade de ser criada uma situação duradoura de paz internacional. Entretanto, antes de tratar da paz entre as nações é necessário investigar como surge a paz entre os homens mediante o aparecimento do Estado.

Durante toda a história das civilizações, a convivência das nações sempre foi caótica e os países pobres e pequenos estiveram continuamente à mercê das grandes potências. O

¹ Mestre em Direito Empresarial pela PUC do Rio de Janeiro, *fellow* da Universidade de Harvard desde 1989. Foi Procurador da Fazenda Nacional e advogado sênior do Banco Interamericano de Desenvolvimento em Washington, DC, nos EUA. É professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito em Ipanema da Universidade Cândido Mendes. Este artigo foi escrito originalmente em 2009.

² Ver Kant, *le droit cosmopolite et la société civile des nations*, de Marc Belissa e Florence Guthier. *Anales historiques de la Revolution Française*, Número 317, colocado na Internet em 11 de abril de 2006. URL : <http://ahrf.revues.org/document271.html>. Consultado em 28 de julho de 2008.

Direito Internacional Público, apesar de constantemente violado pelas nações mais poderosas, tem sido, principalmente em tempos mais recentes, um instrumento útil para as nações mais fracas na defesa de seus interesses.

Na história moderna, de acordo com o escritor John Keegan, após períodos de grande angústia e esgotamento, as nações tentaram reordenar o mundo quatro vezes: em 1648, com a Paz de Vestfália, logo em seguida à Guerra dos Trinta Anos; em 1815, no Congresso de Viena, após as Guerras Napoleônicas; em 1919 em Paris, depois da Primeira Guerra Mundial; e em 1945, em São Francisco após a Segunda Guerra Mundial, quando se resolveu criar a ONU.³ As três primeiras tentativas resultaram em um enorme fracasso. O destino final das Nações Unidas é obviamente desconhecido, mas sem dúvida, até agora, como instrumento de uma nova ordem mundial, foi o mecanismo mais bem sucedido para a realização da paz, se comparado com as três tentativas anteriores.

Como se sabe, com a Paz de Vestfália ocorreu o primeiro congresso diplomático moderno e se iniciou uma nova ordem na Europa em que o conceito de soberania nacional ganhou corpo. Mais especificamente, a Paz de Vestfália está relacionada com os tratados de paz de Osnabrueck e Muenster, assinados em 1648 (o de Muenster na região da Vestfália). Os tratados sacramentaram o término da Guerra dos Trinta Anos na Alemanha e a guerra entre a Espanha e os Países Baixos. Os regulamentos dos tratados fizeram parte do Direito Internacional, como leis constitucionais do Sacro Império Romano Germânico até 1806. O Tratado dos Pireneus de 1659 que estabeleceu a paz entre França e Espanha é também considerado documento relacionado com a Paz de Vestfália.

As normas de Direito Internacional emanadas da Paz de Vestfália perderam sentido durante o período das guerras napoleônicas. Antes mesmo da derrota final de Napoleão em Waterloo, representantes das nações européias se reuniram em Viena em 1814 e 1815 para reordenarem o mapa da Europa e restaurarem as famílias reais (inclusive os Bragança em Portugal) que haviam perdido o trono durante o furacão napoleônico. O Congresso nunca teve uma sessão formal tendo as grandes potências (Áustria, Prússia, Reino Unido, Rússia e França) tomado as principais decisões.

Mesmo antes do inesperado regresso de Napoleão do exílio e de seu retorno ao trono imperial em março de 1815, em 30 de maio de 1814 foi assinado o Tratado de Paris no qual a França se obrigava a pagar indenizações aos países vencedores. O ato final do Congresso foi firmado em 9 de junho de 1815, pouco mais de uma semana antes da derrota final de

³ Cfr. Washington Post National Weekly Edition, 15-21, dezembro de 2002. Apud Act of Creation: The Founding of the United Nations. Stephen C. Schlesinger. Westview Press, página xv.

Napoleão em Waterloo. O Congresso de Viena realizou-se em um momento reacionário da história quando se procurou minimizar os efeitos progressistas da Revolução Francesa. Os grandes temas do Congresso foram o estabelecimento dos princípios da legitimidade e o da restauração. Pelo princípio da legitimidade, defendido principalmente pelo genial diplomata francês Charles Maurice de Talleyrand-Perigord, consideravam-se legítimos os governos e as fronteiras que vigoravam antes da Revolução Francesa. Já o princípio da restauração tratou de recolocar no trono as famílias reinantes na Europa antes de 1789.

A unificação da Itália e da Alemanha, assim como a Primeira Guerra Mundial liquidaram as decisões do Congresso de Viena. Em 1917, a Revolução Russa implantou, mediante o domínio do Partido Comunista, um regime socialista radical na Rússia e em outros países que integraram uma federação socialista, a União Soviética. Criou-se em 1919 a Sociedade ou Liga das Nações, organização fracassada, precursora das Nações Unidas. Foi então estabelecida uma nova ordem mundial que teve curta duração e testemunhou a ascensão do fascismo, do nazismo e os horrores da Guerra Civil Espanhola e da Segunda Guerra Mundial. Mais adiante tratamos da Liga das Nações mais pormenorizadamente.

Segundo Norberto Bobbio, a primeira grande distinção entre as doutrinas políticas é a que contrapõe as teorias idealistas do ótimo Estado ou da melhor forma de governo a teorias realistas.⁴ Bobbio não identifica como idealistas somente os utopistas, mas também um modelo de Estado derivado de combinações ou sínteses de formas históricas. Assim, as teorias idealistas dividir-se-iam em utópicas⁵ e programáticas⁶, sendo estas aquelas que se baseiam em programas ou modelos que levariam as sociedades a um estado geral de maior felicidade. Bobbio cita entre estes modelos ou teorias, o de governo misto, as que idealizaram certas formas históricas (a democracia ateniense, a monarquia inglesa, a União Soviética e eu acrescentaria a democracia americana). As teorias realistas, que têm em Maquiavel o grande pioneiro, ao contrário, consideram as relações políticas verdadeiras relações de domínio de certas pessoas sobre outras⁷.

⁴ Ver Bobbio, Norberto, *Teoria geral da Política: A Filosofia e as Lições dos Clássicos*, organizada por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Editora Campus. Rio de Janeiro, RJ, página 115.

⁵ Sem dúvida Platão e Thomas Morus foram os utopistas mais destacados da filosofia política.

⁶ John Locke, Montesquieu e Jean Jacques Rousseau estariam entre os filósofos idealistas programáticos.

⁷ Obviamente, estão entre os filósofos realistas da política: Maquiavel, Spinoza, Hegel etc. Marx e, sem sombra de dúvida seu mais famoso seguidor, Lênin, a nosso ver, eram a um tempo idealistas programáticos e realistas. Acreditavam que o ideal (o comunismo final) seria realizado na medida que o partido comunista, maquiavelicamente, executasse um programa que levaria primeiro ao socialismo e depois ao comunismo. Por outro lado, estavam convictos que a marcha da história para o socialismo e o comunismo era inexorável.

Ainda de acordo com Bobbio, as doutrinas realistas se dividem entre as doutrinas racionalistas e as doutrinas historicistas. Os racionalistas questionam: Por que existe o Estado? E os historicistas: como nasceu o Estado? Entre os racionalistas, segundo o mestre italiano, o ponto de partida é o homem considerado como ser naturalmente anti-social. Já entre os historicistas o ponto de partida seria o homem como animal político.⁸

É certo que as sociedades humanas pacificaram-se através do contrato social, tendo as nações, a grosso modo, se constituído em estados soberanos que, mediante o monopólio da utilização da força, impõem a paz dentro de seus territórios. Já nas relações entre os Estados ainda reina certo caos, uma vez que o Direito Internacional Público nem sempre pode ser imposto às nações, principalmente às grandes potências.

Como sabemos, Thomas Hobbes (o papa dos racionalistas, segundo Bobbio), ao estudar a natureza humana, chegou à conclusão de que as pessoas naturalmente viviam em estado de guerra (*bellum omnia omnes* ou *homo homini lupus*). Entretanto, como há também um anseio pela paz, a humanidade criou um contrato social pelo qual os seres humanos renunciaram, segundo Hobbes, sua liberdade individual e delegaram à autoridade do soberano (monarca ou assembléia, ou seja, o Estado) a missão de assegurar a paz da sociedade e a defesa da nação. Hobbes acreditava que o poder soberano tinha de ser absoluto e centralizado.⁹ Na realidade, estamos conscientes hoje de que, embora o Estado soberano tenha o monopólio da força a ser empregada contra os cidadãos que descumpram a lei, o poder estatal pode ser descentralizado e com pesos e contrapesos (*checks and balances*) para impedir que se estabeleça a tirania, a pior forma de governo. O Estado moderno deve respeitar os direitos individuais da pessoa humana dentro de um Estado de Direito e assim permitir a cada um a procura da felicidade (teoria programática). Foram as conclusões de John Locke que terminaram por impregnar de maneira profunda a filosofia política anglo-saxônica.

Thomas Hobbes reconheceu que as pessoas em estado natural, ou seja, vivendo individual e anarquicamente, teriam uma vida brutal e curta. Para resolver este problema, em legítima defesa, os indivíduos delegaram, mediante um contrato social, a uma liderança (o Estado Soberano) o exercício da defesa de seus direitos. O soberano, em consequência, detém o poder absoluto sobre os seus súditos.

⁸ Cfr. Bobbio, Norberto, *idem*, páginas 117 e 118.

⁹ Como explica Michele Federico Sciacca, de acordo com o pensamento de Hobbes, “o poder do Estado resulta, portanto, absoluto e ilimitado e assim, por outro lado, é necessário que seja para que possa dominar os egoísmos individuais. Assim, por virtude do Estado, a multidão informe dos indivíduos sempre em guerra adquire a unidade de povo. Hobbes é o teórico do absolutismo monárquico dos Stuart.” (Cfr. Sciacca, Michele Federico, *História da Filosofia*, Tradução de Luís Washington Vita, Editora Mestre Jou, 1962, São Paulo, Volume II, página 93.)

Na França, Jean Jacques Rousseau construiu outra versão do contrato social baseado na teoria da soberania popular e da vontade geral. A lei votada pelos representantes do povo é o resultado da vontade geral e não é uma restrição da liberdade individual.

Já em seu Segundo tratado sobre o Governo, John Locke concebeu um contrato social no qual os súditos somente delegam a soberania ao principado, sob determinadas condições. Hobbes justificava o Estado absoluto e não admitia rebeliões. Locke acreditava que, para que o pacto social pudesse continuar vigente, o príncipe tinha de ser neutro e proteger as vidas, a liberdade e a propriedade dos indivíduos. Locke foi, sem dúvida, o principal filósofo que inspirou o pensamento político anglo saxão. Na realidade, teorizou o constitucionalismo liberal que se concretizou na Inglaterra com a Revolução de 1688. Locke foi o primeiro filósofo a claramente identificar os direitos naturais da pessoa humana vis-à-vis ao Estado. O fundamento da gênese do Estado é a razão e não como em Hobbes, o instinto selvagem. Na sociedade, as pessoas renunciam a fazer justiça por conta própria. Delegam ao Estado o poder de elaborar leis e de impô-las. A novidade em Locke, é que os mesmos direitos dos cidadãos para cuja defesa o Estado nasceu, estabelecem os limites do poder do Estado. Os cidadãos mantêm, portanto, o direito de se rebelar contra o Estado, sempre e quando este atuar contrariamente às finalidades para as quais nasceu, ou seja, proteger e defender os direitos dos cidadãos.¹⁰

Concluindo: o Estado é fruto de um contrato social, como indicaram Hobbes, Rousseau e Locke. Entretanto, ao contrário do que acreditava Hobbes, o poder do Estado não é necessariamente absoluto e ilimitado. O contrato social pode ser aperfeiçoado e os cidadãos podem, com o decorrer do tempo, impor ao Estado limitações constitucionais que levam ao aperfeiçoamento das sociedades, como vislumbrou o bom senso genial de John Locke.

A filosofia de Kant corrobora este ponto de vista, mas já considera, antecedendo as dialéticas hegeliana e/ou marxista, que é da discórdia e do conflito que se desenvolve a sociedade humana. Como esclarece Norberto Bobbio:

A filosofia da história de Kant é dominada pela idéia de que o progresso da espécie humana, como de resto de qualquer outra espécie animal, consiste no pleno desenvolvimento das faculdades naturais dos indivíduos que a compõem; e que o meio do qual a natureza se serve para realizar esse desenvolvimento é o seu antagonismo na sociedade. Não é preciso enfatizar quanto a essa teoria do antagonismo como condição do progresso se insere na totalidade do moto liberal, que elevará a luta, a contenda, a revolta, a concorrência, a discussão, o debate, o próprio ideal de vida, contrapondo sociedades estáticas ou estacionárias a civilizações dinâmicas e

¹⁰ Ver Giovanni Reale e Dario Antiseri, *História da Filosofia*, volume 2. São Paulo. Paulus. 2007, p. 523.

progressivas, dependendo se nelas os conflitos são sufocados ou solicitados. “Seja louvada a natureza – lê-se no texto Idee di una storia universale dal punto di vista cosmopolítico (1784) – pela intratabilidade que gera, pela invejosa emulação da vaidade, pela cupidez nunca satisfeita de haveres ou mesmo de domínio! Sem elas todas as excelentes disposições naturais inerentes à humanidade ficariam eternamente adormecidas sem se desenvolver. O homem quer a concórdia; mas a natureza sabe melhor do que ele o que é bom para a sua espécie: esta quer a discórdia”. Uma concepção liberal da história – a história como teatro dos antagonismos – serve, no pensamento de Kant, de sustentação à concepção liberal do direito – o direito como condição de coexistência das liberdades individuais -, e à concepção liberal do Estado – o Estado tendo o objetivo de não guiar os súditos para a felicidade, mas de garantir a ordem.¹¹

Assim, a filosofia da história de Kant percebe dois princípios fundamentais: o primeiro, otimista, pelo qual a história tem um sentido com vistas à maior felicidade humana e este sentido maior é conduzido pela razão. Já o segundo princípio, que provem da própria natureza humana, seria a proposição no sentido de que a evolução da humanidade é realizada por intermédio de conflitos.¹²

A filosofia marxista apresenta o paradoxo de ser a um tempo realista, historicista e utópica. Marx parte da constatação da luta de classes e da análise da história. Faz um diagnóstico do capitalismo do século XIX impecável. Entretanto conclui que a dialética da história levará fatalmente a um estado quase paradisíaco, o comunismo final, quando o Estado desapareceria. É uma utopia a ser construída por meio de conflitos e guerras. O fim da história

¹¹ Cfr. Bobbio, Norberto, obra citada, página 112.

¹² Ao desenvolver a idéia de uma história universal de sentido cosmopolita, Kant expõe sua descoberta de nove princípios que regeriam a história, a saber: “Primeiro: Todas as disposições naturais de uma criatura estão destinadas a desenvolver-se em algum momento de maneira completa e adequada... Segundo: Nos homens (como únicas criaturas racionais sobre a terra) aquelas disposições naturais que apontam para o uso da razão, devem desenvolver-se completamente na espécie e não nos indivíduos... Terceiro: A natureza quis que o homem logre completamente de si mesmo tudo aquilo que supera o ordenamento mecânico de sua existência animal, e que não participe de nenhuma outra felicidade ou perfeição que a que ele mesmo, livre do instinto, procure pela própria razão... Quarto: O meio de que se serve a Natureza para lograr o desenvolvimento de todas as suas disposições é o ANTAGONISMO das mesmas em sociedade, na medida que esse antagonismo se converta no final em uma ordem legal que componha as referidas disposições... Quinto: O problema maior do gênero humano, a cuja solução o obriga a Natureza, consiste em chegar a uma SOCIEDADE CIVIL que administre o direito em geral... Sexto: Este problema é também o mais difícil e o que mais tardiamente resolverá a espécie humana. A dificuldade ...é a seguinte: o homem é um animal que, quando vive entre seus congêneres, necessita de um senhor... Sétimo: O problema da instituição de uma constituição civil perfeita depende, por sua vez, do problema de um direito na RELAÇÃO EXTERIOR ENTRE OS ESTADOS, e não pode ser resolvido sem este último... Oitavo: Pode-se considerar a história da espécie humana em seu conjunto como a execução de um plano secreto da Natureza, para a realização de uma constituição estatal interiormente perfeita, e, COM ESTE FIM, também exteriormente, como o único Estado em que aquela pode desenvolver plenamente todas as disposições da humanidade... Nono: Um ensaio filosófico que trate de construir a história universal como um plano da Natureza que tende à associação cidadã completa da espécie humana, não só devemos considerá-lo como possível, como também que devemos pensá-lo em seu efeito propulsor.” (Cfr. Filosofia de Historia, Emmanuel Kant. Tradução livre da tradução para o espanhol de Eugenio Imaz, Fondo de Cultura Económica, México, páginas de 42 a 61).

é uma parusia laica. No dizer de Bobbio: A filosofia marxista, como foi repetido várias vezes, é a laicização de uma concepção escatológica da história.¹³

A doutrina do contrato social de Rousseau, Hobbes e Locke, aperfeiçoada por Kant explica como o Estado é a solução para a situação de guerra permanente entre os homens. Entretanto, a situação caótica de guerra permanente entre as nações foi examinada por Kant, que propôs a paz perpétua mediante o direito cosmopolita e a sociedade civil das nações.

A proposta kantiana, portanto, tenta resolver, não somente o problema do conflito entre as liberdades das pessoas como também o conflito das nações. A visão kantiana é um processo de paz entre os homens e paz entre as nações. Assim, em 1784 Kant escreveu o ensaio “*Idéias sobre uma História Universal com um Propósito Cosmopolita*” e em 1795 publicou seu “*Projeto de Paz Perpétua*”. Neste projeto propôs o que chamou de federalismo mundial. O tema enfrentado por Kant nessa pequena obra é um dos principais dilemas da ciência política, a saber: a humanidade é naturalmente voltada para a paz ou os conflitos entre as nações são inevitáveis devido à própria natureza do ser humano? Kant, como sabemos, tinha uma visão otimista da humanidade e acreditava que a razão motivada pelos supremos interesses da pessoa humana (conquista da felicidade?) nos levaria um dia à paz universal.

A filosofia kantiana considera que as transformações vividas pelo gênero humano são etapas do progresso da humanidade com vistas a uma forma cosmopolita que realizaria os ideais da razão. Para construir uma sociedade pacífica entre as nações, Kant concebe um direito novo, um novo *jus gentium*, que levaria à paz perpétua. Apesar de Kant chamar de federação a sua sociedade de Estados, o que concebia era uma confederação, um *pactum societatis*. Norberto Bobbio, corretamente, considera que só seria possível a paz perpétua se os Estados soberanos criassem uma verdadeira federação, um *pactum subjeccionis*. Entretanto, será que seria possível uma federação mundial que respeite o Estado de Direito e os direitos fundamentais da pessoa humana?¹⁴

Até agora as grandes potências rejeitaram terminantemente a idéia de um *pactum subjeccionis*. A renúncia da soberania está obviamente longe de ser vislumbrada no Direito Internacional.

Em 1919, depois da catástrofe da Primeira Guerra Mundial, as nações ensaiaram a primeira tentativa concreta para colocar as idéias de Kant na prática, com a criação da Liga ou Sociedade das Nações pelo Tratado de Versalhes, de 28 de junho de 1919 (que entrou em

¹³ Bobbio, Norberto, obra citada, pagina 291.

¹⁴ Ver Bobbio, Norberto, obra citada, pagina 559 e seguintes.

vigor somente em 10 de janeiro de 1920).¹⁵ O tratado oficialmente pôs fim à guerra entre a Alemanha e os países aliados. Os aliados da Alemanha (como a Áustria) selaram com os aliados de França e Inglaterra outros tratados.

É verdade que já no século XIX houve esforços importantes para a criação de uma organização internacional que arbitraria conflitos entre os países independentes. Assim, em 1889, na Primeira Conferência da Haia, pensou-se na criação de uma Corte Internacional Permanente de Justiça. Em uma reunião similar, oito anos depois, os países demonstraram preocupação com a corrida armamentista, mas nenhum Estado estava disposto a ceder à Corte Permanente autoridade para que pudesse realmente mediar e arbitrar conflitos.

A criação da Liga das Nações tornou-se um ponto crucial da política do Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, para terminar com Primeira Guerra Mundial, sendo sem dúvida o ponto mais importante de seu discurso no Congresso americano de 8 de janeiro de 1918, em que deu a conhecer os famosos 14 pontos ou propostas para a promoção da paz. O objetivo da Liga, uma câmara de estados, de acordo com o Presidente Wilson, seria garantir a autonomia nacional e a independência das nações. O acordo para a criação da Liga foi materializado na primeira seção do tratado de Versalhes.

O preâmbulo da Carta da Liga ou Sociedade das Nações definia como objetivos da organização: trabalhar para a amizade, a paz e a segurança internacionais. Para atingir estes objetivos, os países membros acordaram evitar a guerra, manter relações pacíficas com os outros países e respeitar o direito internacional, os tratados e demais acordos internacionais entre nações.

A Sociedade das Nações tinha sede em Genebra. Seu Convênio Constitutivo continha 26 artigos e estabelecia que para emendá-lo seria necessário o voto unânime do Conselho e a maioria da Assembléia. O Conselho era constituído de cinco membros permanentes, as cinco superpotências vencedoras da guerra: França, Itália, Inglaterra, Japão e Estados Unidos. Os Estados Unidos, como sabemos, nunca foram membros da Liga, apesar de a terem patrocinado, porque o Senado americano não ratificou sua criação. A Alemanha preencheu a cadeira dos EUA no Conselho em 1926. O Conselho tinha também cadeiras rotativas, que se alternavam anualmente (inicialmente quatro, depois seis e finalmente nove cadeiras rotativas). Cada membro do Conselho tinha direito somente a um voto. O Conselho podia discutir qualquer assunto que ameaçasse a estabilidade internacional e podia fazer recomendações aos

¹⁵ Para um aprofundamento sobre os acontecimentos que levaram ao fim da Primeira Guerra Mundial e ao Tratado de Versalhes, ver: *Paris 1919: Six Months that changed the World* de Margaret Macmillan. Random House Inc, New York, 2002 e *Before the Deluge* de Otto Friedrich: a Portrait of Berlin in the 1920's. Fromm International Publishing Corporation. New York. 1986.

países membros. De acordo com o Artigo 8 do Convênio Constitutivo da Liga, o Conselho podia procurar reduzir a corrida armamentista. Os artigos de 10 a 17 do mesmo Convênio autorizavam o Conselho a procurar interromper guerras. O Conselho podia, quando alcançava o quorum qualificado da unanimidade, buscar meios para fazer parar uma agressão assim como sugerir sanções econômicas e outras ações para fazer valer suas decisões. O poder militar da Liga era vago no Convênio Constitutivo e ausente na prática.

A Liga tinha inicialmente 43 membros. Passou a ter 49 membros na década de 30, embora seis países (entre eles, Itália, Alemanha e Japão, que formariam o eixo durante a Segunda Guerra), retiraram-se na mesma época. A União Soviética entrou para a Liga em 1934 tendo sido expulsa da mesma em 1940. Uma Corte Mundial pertencia à Liga e estava sediada na Haia. Deveria agir como árbitro para evitar conflitos embora suas decisões não obrigassem os países-membros.

A Sociedade das nações era administrada por um Secretariado Geral composto de uma burocracia de funcionários públicos internacionais.

A Sociedade das Nações lidava ainda com uma Organização Internacional do Trabalho (que procurava reduzir as tensões de classe capital/trabalho) e com a Comissão de Mandatos que administrava territórios tomados dos Poderes Centrais, que haviam perdido a guerra e os administrava antes de outorgar-lhes independência. Apesar de ter empreendido algumas ações bem sucedidas, a Liga fracassou totalmente em seus principais objetivos ao não conseguir evitar a Guerra Civil Espanhola nem a Segunda Guerra Mundial. A reunião final da Liga, quando se resolveu por sua liquidação, deu-se em Genebra em 1946. A ONU, criada depois da Segunda Guerra Mundial, retomou as funções e muito da estrutura jurídica da Liga.

2 A CRIAÇÃO E A ATUAL ESTRUTURA DA ONU

Como sabemos a ONU foi criada à imagem da Liga ou Sociedade das Nações, que fracassara para a promoção da paz no período de sua existência (1919 a 1946). Apesar de haver sido criada como sucessora da Liga, os aliados que venceram a Segunda Grande Guerra, ao criarem a ONU, buscaram corrigir os defeitos mais aparentes da antiga Sociedade das Nações. A ONU continuou sendo uma organização pré-confederativa, mas seu Conselho de Segurança é sem dúvida mais efetivo do que o Conselho da Liga. Um dos fatores que tem ajudado muito à ONU a ser mais respeitada do que a Sociedade das Nações é o fato de que

praticamente todos os países do planeta, inclusive todas as superpotências, permanecem na Organização como países membros.¹⁶

Já em 1941, a Declaração Inter-aliada e a Carta do Atlântico almejam uma paz duradoura e um sistema de segurança coletiva. Em 1942 os aliados emitiram a famosa Declaração das Nações Unidas. Em 1944, representantes dos principais países aliados reuniram-se para planejar a estrutura da Organização na Conferência de Dumbarton Oaks (uma residência particular perto de Washington). Outros encontros das potências aliadas se seguiram, destacando-se entre eles a Conferência de Yalta de fevereiro de 1945 quando Churchill, Stalin e Roosevelt reajustaram o mapa político do mundo e acertaram os últimos pontos relacionados com a fundação da ONU.

Finalmente, entre 25 de abril e 26 de junho de 1945, 50 países reuniram-se em São Francisco para a Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional com o objetivo de ultimar e aprovar a minuta final da Carta das Nações Unidas.

A ONU começou a existir em 24 de outubro de 1945 quando seu Convênio Constitutivo foi ratificado pelos cinco grandes, ou seja, pelas cinco superpotências que pertencem permanentemente ao Conselho de Segurança da Organização (EUA, China, União Soviética, sucedida pela Rússia, Inglaterra e França) e a maioria dos países signatários da Carta depositaram os respectivos instrumentos de ratificação. As primeiras reuniões da Assembléia Geral da Organização realizaram-se em Londres, em janeiro de 1946.

A ONU tem sede em Nova Iorque, embora a Carta não declare onde seria sua sede. Foi a primeira Assembléia Geral que determinou este ponto. A Organização conta com seis línguas oficiais (inglês, francês, espanhol, árabe, chinês e russo) sendo que os idiomas de trabalho, do dia a dia, são somente o inglês e o francês. Sua estrutura inclui hoje cinco órgãos principais: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social (conhecido por sua sigla em inglês, ECOSOC), o Secretariado e a Corte Internacional de Justiça, esta com sede na Haia. (O Conselho de Tutela, que era também órgão da ONU, suspendeu suas operações em 1994)

Há consenso de que o Conselho de Segurança é o órgão mais importante da ONU. Segundo o artigo 24 da Carta, o Conselho detém a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais. É formado por 15 membros, cinco permanentes com direito a veto (EUA, Rússia, China, França e Grã-Bretanha) e dez membros não permanentes,

¹⁶ 192 países, ou seja, praticamente todos os países reconhecidos por ampla maioria das nações do Planeta são hoje membros da ONU. A grande exceção é o Vaticano que mantém o status de observador.

eleitos pela Assembléia Geral pelo prazo de dois anos. É um órgão permanente e suas decisões obrigam os países membros.

A Assembléia Geral na qual todos os estados membros têm assento é um órgão deliberativo. Não é um órgão permanente e se reúne anualmente, geralmente em setembro. São suas atribuições exclusivas: eleger os membros não permanentes do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social; votar o orçamento da organização; autorizar seus organismos especializados a solicitarem pareceres a Corte Internacional de Justiça. As recomendações da Assembléia Geral não são obrigatórias para os países-membros.

O Conselho Econômico e Social é formado por 54 membros sendo sua principal função assessorar os outros órgãos em assuntos econômicos e sociais.

O Secretariado, chefiado pelo Secretário-Geral, é outro órgão permanente da ONU, encarregado da administração da organização.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ), sediada na Haia, é o principal órgão judicial da ONU. Tem jurisdição em casos entre Estados membros.

À ONU estão vinculadas agências especializadas que atuam com total autonomia de seus órgãos. As agências especializadas mais importantes são a Agência Internacional de Energia Atômica, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde etc.

Outro organismo relacionado com a ONU é o Tribunal Penal Internacional (CPI), que é também um órgão permanente. Foi estabelecido em 2002 na Haia, de acordo com o Estatuto de Roma (artigo 3º). O Estatuto de Roma incorporou-se à legislação brasileira mediante o Decreto nº 4.388, de 2002. O CPI julga indivíduos que tenham cometido crimes gravíssimos como genocídios, crimes de guerra, crimes contra a humanidade.

A questão da natureza jurídica da ONU é complexa. O assunto foi bem explicado por Celso de Albuquerque Mello, nos seguintes termos:

A natureza jurídica da ONU não é assunto que os doutrinadores tenham encarado de modo pacífico. Verdross assinala que ela é uma confederação de vocação universal. Quadri, por outrolado, prefere qualificá-la de um simples “núcleo de federação”, uma vez que “os princípios de federalismo são desenvolvidos somente parcialmente, não tendo sido organizado um poder legislativo.

Na verdade, a Carta da ONU, apesar de ser um tratado, possui característica de uma Constituição, como bem assinala Ross. Este aspecto é ressaltado claramente na supremacia que tem a Carta da ONU em relação a todo e qualquer tratado internacional que não pode violar os seus dispositivos imperativos. Ou ainda as seguintes características que a

distingue dos tratados: (a) não está sujeito a reservas; (b) a obrigação de um tratado é “estática”, enquanto a da ONU é dinâmica, porque não se esgota no texto; (c) as emendas são aplicadas a todos uma vez aprovadas etc. (A. Moreno López). Salienta este jurista espanhol que a Carta é essencialmente uma constituição e só instrumentalmente um tratado.

Diante deste fato, ou seja, a similitude da Carta da ONU com as constituições estatais, é que os doutrinadores têm procurado assimilar a organização a uma das formas de Estado conhecidas. Entretanto, podemos assinalar que ela não se enquadra em nenhuma delas. Por exemplo, não existe confederação mundial e algumas decisões da ONU são obrigatórias para os Estados, independentemente de uma “ratificação” ou “aceitação”, como é o caso do orçamento. A ONU não pode ser comparada a um Estado, vez que ela não pretende nem os fins a que se pretende um Estado, por exemplo, unidade política no mesmo sentido do Estado nem possui os seus elementos constitutivos. Talvez a melhor posição seja a de Quadri ao falar em “núcleo de federação”, isto é, um ponto de partida para um federalismo. Entretanto, o federalismo nos parece ser ainda uma verdadeira miragem na sociedade internacional entendida, de um modo global. A ONU é simplesmente uma organização internacional intergovernamental. Esta é a sua natureza jurídica. Não há qualquer vantagem em procurar assimilá-la a uma forma de Estado já existente, à qual ela só se adaptará com certos argumentos “forçados”.¹⁷

Creio que se pode dizer que o status da ONU é de uma pré-confederação. É, sem dúvida, o fruto mais de um *pactum societatis*. Tem poucos traços de um *pactum subieccionis*, o que coloca a organização em um verdadeiro estado de pré-confederação.

3 PRIMEIROS 63 ANOS DA ONU

Segundo alguns, durante os primeiros sessenta anos das Nações Unidas, ocorreram guerras de agressão, genocídios, fome. Ademais, a brecha entre os pobres e ricos aumentou (tanto entre países como entre pessoas). Desde 1945, data da fundação da ONU, até hoje, assistimos, segundo muitos, ao eclodir de epidemias e endemias, milhões de pessoas desabrigadas, centenas de milhares de mortos em conflitos. O meio ambiente se deteriora, o desarmamento não se concretiza, muito pelo contrário. Nas reuniões de cúpula, a ONU e as grandes potências formulariam promessas que nunca cumprem. Prometem ajudar a África e a situação naquele continente continua a degradar-se. As empresas multinacionais continuariam, com total impunidade, seu saque de recursos naturais da África, tais como de diamantes, coltan (columbita-tantalita), e urânio. Ademais, não teriam sido atingidas as metas que foram fixadas em matéria de ajuda ao desenvolvimento em escala planetária.

¹⁷ Cfr. Celso D. de Albuquerque Mello, Curso de Direito Internacional Público. Livraria Freitas Bastos S.A., 6ª edição, 1º volume, páginas 426 e 427.

Na realidade, o copo das realizações da ONU em seus já agora sessenta e cinco primeiros anos de vida está meio cheio e não tão vazio como afirmam seus críticos. Com certeza seu desempenho foi bem melhor do que o da finada Sociedade ou Liga das Nações, que veio a substituir. A Liga das Nações sim, como todos sabemos, foi organização fracassada, que durou apenas vinte e três anos e não evitou a Segunda Guerra Mundial. Nem sequer teve como país membro os Estados Unidos da América cujo presidente a idealizou.

Nunca é demais repetir que durante toda a história das civilizações, a convivência das nações sempre foi caótica e os países pobres e pequenos estiveram continuamente à mercê das grandes potências. O Direito Internacional Público, apesar de constantemente violado pelas nações mais poderosas, tem sido, principalmente em tempos mais recentes, um instrumento útil para as pequenas nações na defesa de seus interesses e a ONU os ajuda nesse propósito.

A Organização das Nações Unidas, como sabemos, foi criada a partir da devastação da Segunda Guerra Mundial, para assegurar a paz, evitando conflitos entre as nações, assim como para promover a cooperação econômico-social internacional e os direitos humanos.¹⁸

É certo que entre outros, os conflitos da França e dos EUA no Vietnam, assim como as invasões da União Soviética à Hungria e à Checoslováquia nem sequer foram levados à apreciação da ONU. As Nações Unidas foram capazes de responder à incursão da Coreia do Norte em território da Coreia do Sul somente porque naquela época a União Soviética boicotava o Conselho de Segurança.

Sem embargo, com o objetivo de apaziguar conflitos regionais, as Nações Unidas criaram forças para a manutenção da paz, algo que não está expressamente previsto em sua Carta Constitutiva. A criação dessas forças possibilitou prevenir e moderar uma série de hostilidades entre países-membros ou até mesmo entre correntes em colisão interna no seio de um Estado. No mais das vezes, essas forças evitaram que as grandes potências intervissem diretamente nesses conflitos. Até agora, quarenta e oito intervenções militares dessas forças foram efetivadas sendo algumas delas de resultado e objetivos controversos. Em sua maioria, entretanto, essas forças tiveram uma consequência positiva e contribuíram para a paz.

Por outro lado, as Nações Unidas têm sido o melhor fórum para as negociações sobre o controle de armas e o desarmamento cuja necessidade se evidenciou a partir das explosões das bombas atômicas em Nagasáqui e Hiroshima. É verdade que essas negociações têm sido lentas e pouco eficientes, em alguns casos. Não evitou que países como a Índia e o Paquistão

¹⁸ Cfr. Artigo 1 da Carta da ONU)

passassem a possuir armas nucleares, mas conseguiu, por exemplo, que a Assembléia Geral chegasse a um consenso com vistas ao desarmamento e a desnuclearização.¹⁹

O papel das Nações Unidas durante o período da chamada descolonização e do surgimento de novos Estados soberanos foi importantíssimo. Vinte e cinco anos depois de assinada a Carta Constitutiva da ONU, a maioria das nações que tinham o status de colônias passaram a ser países independentes. Os membros da Organização passaram de 51 em 1945 para 118 em 1965. Hoje todos os estados soberanos, exceto o Vaticano, são países-membros da ONU.²⁰

A Carta das Nações Unidas adotou a autodeterminação dos povos.²¹ Já em 1960, a maioria dos países-membros da ONU era a favor da descolonização. A Resolução 1.514 da Assembléia Geral condenou o colonialismo. A ONU praticamente retirou qualquer legitimidade ao colonialismo e ao imperialismo.

Outro aspecto positivo da história das Nações Unidas foi o aparecimento do chamado Grupo dos 77 (G-77)²², formado por nações menos desenvolvidas da África, Ásia e América Latina, que puderam defender seus interesses econômicos de maneira mais coesa e efetiva.

Após o término da Guerra Fria, embora tenham falhado em alguns momentos cruciais, as Nações Unidas tiveram um papel relevante no reaparecimento de crises que pareciam superadas, como as que têm envolvido conflitos étnicos e a falência de alguns Estados que perderam o controle de seus territórios.

Na invasão do Kuwait pelo Iraque, a ONU teve um papel proeminentemente acentuado. Naquele momento, ao contrário da Segunda Guerra do Golfo, os EUA puderam

¹⁹ Os principais documentos aprovados pelas Nações Unidas sobre desarmamento e desnuclearização são os seguintes:

1. Convenção sobre a proibição de utilizar técnicas de modificação do meio ambiente para fins militares ou para qualquer outro fim hostil. Adotada pela Assembléia Geral em 10 de dezembro de 1976;
2. Convenção sobre a interdição ou a limitação do emprego de certas armas clássicas que podem ser consideradas como causadoras de efeitos traumáticos excessivos ou extraordinários sem discriminação (com protocolos). Concluída em Genebra em 10 de outubro de 1980. (Protocolos adicionais adotados em 1995 e 1996);
3. Convenção sobre a interdição de fabricação, estocagem e do emprego de armas químicas e sobre sua destruição (Aberta a assinatura em Paris em 13 de janeiro de 1993);
4. Tratado de interdição completa de experiências nucleares. Adotado pela Assembléia Geral em 10 de setembro de 1996;
5. Convenção sobre a proibição do emprego, estocagem, produção e transferência de minas antipessoais e sobre sua destruição, concluída em Oslo em 18 de setembro de 1997.

²⁰ Alguns consideram que Taiwan seria também uma exceção. Entretanto, não só de acordo com a Constituição da República Popular da China, como também com a Constituição da China Nacionalista, Taiwan é uma mera província da China. Assim, Taiwan não pode ser considerada, em termos jurídicos, pelo menos por enquanto, uma nação independente.

²¹ Artigo 1 (2).

²² O Grupo dos 77, uma coalizão de países em desenvolvimento, foi fundado em 1964 com o objetivo de defender os interesses dos países menos desenvolvidos. 77 países fundaram o grupo, mas hoje a organização tem 130 membros.

construir uma ampla coalizão com o apoio do Conselho de Segurança para livrar o Kuwait da invasão estrangeira.²³

Outro ponto positivo da curta história das Nações Unidas foi o papel que desempenhou no processo de reorganização de alguns países.

Com a democratização de vários países-membros, inclusive de nações latino-americanas, a ONU foi chamada para observar eleições em todo o mundo. Na já controversa intervenção no Haiti em 1993, pela primeira vez as Nações Unidas entraram em ação para restaurar um governo eleito democraticamente. Na Namíbia, em Kosovo, na Bósnia e no Timor do Leste, a ONU foi convocada para assistir à instalação desses Estados, mediante cooperação técnica na transição administrativa, na redação de constituições e na organização de eleições.

Ademais, a ONU tem patrocinado uma série de conferências e reuniões de cúpula sobre meio-ambiente, direitos humanos, crescimento da população, questões de gênero e desenvolvimento. Estas reuniões têm promovido novas normas de direito internacional.

A partir de 1995, o fracasso da ONU na Somália, na Bósnia e em Ruanda, assim como a decisão dos EUA e de uns poucos aliados de invadir e ocupar o Iraque em 2003 fizeram com que diminuíssem a confiança na efetividade da atuação da ONU para a consecução dos objetivos da paz mundial. As correntes políticas que pretendem a reforma da Organização começaram então a tomar força, principalmente quando se observa que escapa à ONU o processo de globalização, que tem sido realizado à sua revelia, principalmente por grandes corporações e ONGs.

É interessante notar também que, à medida que os EUA perdem sua influência nas Nações Unidas e perdem o apoio de aliados importantes no Conselho de Segurança, cresce, entre os norte-americanos a aspiração para reformar a ONU. Entretanto a reforma sugerida pelos EUA difere substancialmente da que outros países têm em mente.

O fato de que os EUA são no momento a única superpotência provoca a preocupação de que, ao agirem à revelia das Nações Unidas, como fizeram na Segunda Guerra do Golfo, marginalizariam totalmente o organismo internacional. Os Estados Unidos se opuseram a

²³ A invasão do Kuwait pelo Iraque foi condenada pela ONU. Após a invasão, em 4 de agosto de 1990, o Conselho de Segurança das Nações Unidas impôs o boicote comercial financeiro e militar contra o Iraque. Em 28 de agosto o Iraque anexou o Kuwait como sua 19ª província. No dia 29, a ONU autorizou o uso da força, se o Iraque não se retirasse do Kuwait até 15 de janeiro de 1991. Uma coalizão de 29 países começou a guerra no dia 17 de janeiro, liderada pelos EUA, que devolveu a soberania ao Kuwait. Em 28 de Fevereiro de 1991, o Presidente Geoge Bush dos EUA declarou o cessar-fogo.

importantes iniciativas patrocinadas pelas Nações Unidas como “O Protocolo de Quioto”, o “Tribunal Criminal Internacional” e a “Convenção sobre Minas Terrestres”.

Entretanto, a história da Organização das Nações Unidas não nos oferece um balanço tão negativo como o apresentado por muitos internacionalistas, apesar de que a atuação da ONU inegavelmente deixou a desejar em muitos momentos de sua pequena história. Poderia ter sido mais proativa na promoção da paz. Devemos ter em mente, entretanto, que a ONU nunca poderá preencher anseios utópicos de muitos ativistas e idealistas, que ignoram a correlação de forças na sociedade das nações.

Com efeito, a ONU reflete a situação imperfeita da correlação de forças políticas na data de sua fundação entre os países soberanos (principalmente superpotências que acabavam de ganhar a guerra). Qualquer reforma a ser empreendida agora deverá refletir a situação imperfeita da correlação de forças entre os países-membros hoje. Estão fadadas ao fracasso as tentativas para criar uma ONU democrática, em que a Assembléia Geral passe a se constituir como um órgão soberano, com decisões obrigatórias para todos os membros (sem a possibilidade de vetos das superpotências).

É fruto de uma análise simplória dos fatos históricos, acreditar que seria possível que as grandes potências, depois de ganharem uma guerra como a Segunda Guerra Mundial, fossem criar um organismo internacional utópico, com jurisdição em todo mundo, que fosse administrado democraticamente e controlado pelos países mais fracos, que acabariam sobrepondo seus interesses sobre os interesses dos poderosos. Isto, obviamente, jamais poderia acontecer. Por outro lado, ao outorgarem normas de Direito Internacional, as nações poderosas se auto limitam, sendo, portanto, do interesse das nações mais débeis a vigência das referidas normas. Como escreveu o Professor Celso de Albuquerque Mello:

Na verdade, se aos internacionalistas do Terceiro mundo não interessa o Direito Internacional Clássico consagrador dos interesses das grandes potências, também não interessa a negação do Direito Internacional Público. A negação significaria colocar a sociedade em estado de anarquia, que talvez viesse a favorecer aos poderosos. O Direito emana dos poderosos, mais uma vez “promulgado” limita o seu poder e passa a ser também uma arma de defesa para os fracos.²⁴

O Conselho de Segurança é sem dúvida o órgão mais importante da ONU de acordo com o Artigo 24 (1) da Carta Constitutiva da Organização, que dispõe:

²⁴ Cfr. Celso D. de Albuquerque Mello, Obra citada, página 60.

A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

Ao contrário das deliberações da Assembléia Geral, que normalmente são meras recomendações, as decisões do Conselho de Segurança são obrigatórias, não somente em termos jurídicos como também em termos políticos por isto que sempre vêm com o voto favorável dos cinco grandes, ou seja, das grandes potências.

Como constata o célebre cientista político e historiador Paul Kennedy, sempre houve grandes potências: o Império Romano exercia muito mais poder e tinha muito mais privilégios que os gauleses, os antigos bretões, as tribos espanholas. A dinastia Ch'in não tinha rivais na Ásia. Em 1500, as maiores potências européias pertenciam a ligas distintas dos reinos menores. Em 1814/1815, as cinco mais poderosas nações da Europa, a Áustria, a Grã Bretanha, a França, a Prússia e a Rússia criaram e impuseram um sistema de paz depois das guerras napoleônicas. Assim, era de se esperar que, após a Segunda Guerra Mundial, as grandes potências se reunissem para outorgar a si próprias privilégios especiais.²⁵

Apesar da decisão de manter absoluto controle da situação mundial, controle que as nações mais poderosas do planeta nunca abrem mão, os chamados Três Grandes de 1945 (EUA, URSS e Reino Unido), ao escolherem os cinco grandes que comporiam o grupo de permanentes do Conselho de Segurança, com direito a veto, pensaram em incluir países vencedores da guerra que representassem todas as regiões da terra, com exceção da África cuja maioria dos países ainda mantinha o status de colônia. Em conformidade com esse critério, a China foi incluída entre os grandes. O Presidente Roosevelt chegou a cogitar da inclusão do Brasil no grupo, sendo dissuadido por Leo Pasvolsky, assistente do Secretário de Estado, Cordell Hull.²⁶

Hoje, entretanto, essa representatividade desapareceu por completo. Não é razoável que somente cinco Estados dos 192 países soberanos que compõem as Nações Unidas detenham poderes especiais e privilégios. Mais adiante este problema será examinado com

²⁵ Cfr. Paul Kennedy, The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations, Vintage Books, New York, página. 51.

²⁶ “On the matter of the Security Council, Pasvolsky played a significant role in helping to define that body’s responsibilities. He persuaded Undersecretary Stettinius to oppose the designation of Brazil as the sixth permanent member of the Security Council, a cause pressed by Roosevelt to quell impending Latin American discontent over representation. Stettinius used many of the arguments in Pasvolsky’s memo, including the question of whether Brazil really amounted to a Great Power, to convince Roosevelt ultimately to drop the notion of Brazil. (Cfr. Stephen C. Schlesinger, Act of Creation: The Founding of the United Nations. Westview, Perseus Books Group. Página 49).

mais pormenores, mas o princípio do direito ao privilégio das grandes potências parece razoável, dentro do contexto de relativa ambigüidade e imprecisão que sempre reinou no Direito Internacional Público, por causa de suas limitações políticas.²⁷ Não fosse o privilégio, a ONU teria perdido totalmente a relevância com a ausência da participação dos grandes em seus quadros. A respeito lecionou o Professor Celso D. de Albuquerque Mello: *“A adoção do veto na Carta tem impedido que a ONU tome iniciativas em questões de maior importância, levando-a praticamente a uma paralisação. Todavia, ele tem sido também a sua parte benéfica no sentido de que tem mantido todos os Grandes dentro da ONU”*.²⁸

Com respeito à participação do setor privado nas iniciativas das Nações Unidas, creio que a referida participação é uma necessidade já que o setor privado detém em suas mãos uma parcela importante no PIB mundial. À medida que os países têm dificuldades ou falta-lhes a vontade política para a manutenção da ONU, parece-me saudável que os particulares preencham essa lacuna.

Após o desaparecimento da União Soviética, criou-se o consenso mundial de que a iniciativa privada quando regulamentada e controlada democraticamente é um motor indispensável ao desenvolvimento econômico, social e político. Ficou comprovado pela experiência que, onde a iniciativa privada foi coibida e conseqüentemente, houve um agigantamento do Estado, o desenvolvimento econômico estancou, a democracia e a liberdade dos meios de comunicação social desapareceram e a corrupção da burocracia estatal aumentou. Por isso, correntes importantes de partidos socialistas e comunistas passaram em todo o mundo a reconhecer o inquestionável caráter positivo do setor privado e a defender parcerias público-privadas. Assim, cada vez mais se espera que as empresas privadas cumpram uma função social.

O Pacto Global foi um dos melhores empreendimentos das Nações Unidas dos últimos tempos. Trata-se de uma iniciativa do ex-Secretário-Geral Kofi Annan “com o objetivo de mobilizar a comunidade empresarial internacional para a adoção, em suas práticas de negócios, de valores fundamentais e internacionalmente aceitos, nas áreas de direitos humanos, relações de trabalho, meio ambiente e combate à corrupção, refletidos em dez princípios. Essa iniciativa conta com a participação de agências das Nações Unidas, empresas, sindicatos, organizações não-governamentais e demais parceiros necessários para a

²⁷ “A Política é uma constante no Direito Internacional Público e conforme já afirmamos é muitas vezes difícil diferenciarmos um do outro. Os autores norte-americanos modernos têm estudado o relacionamento das duas ciências. Kaplan e Katzembach observam: “o direito só existe e os institutos legais só operam dentro de determinados contextos políticos”. (Cfr. Celso D. de Albuquerque Mello, *Obra citada*, 1º volume, página 46).

²⁸ Cfr. Celso D. de Albuquerque Mello, *Obra citada*, 1º volume, pág. 421.

construção de um mercado global, mais inclusivo e igualitário. Hoje são mais de 5.200 organizações signatárias articuladas por 150 redes ao redor do mundo. ”²⁹

Os dez princípios são derivados da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Declaração da Organização Internacional do Trabalho sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. São eles:

I. Com relação aos Direitos Humanos:

- 1. As empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos, reconhecidos internacionalmente; e*
- 2. Assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos.*

II. Com relação ao Trabalho

- 3. As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva;*
- 4. A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório;*
- 5. A abolição efetiva do trabalho infantil; e*
- 6. Eliminar a discriminação no emprego.*

III. Com relação ao Meio Ambiente

- 7. As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais;*
- 8. Desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; e*
- 9. Incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis.*

IV - Com relação à Corrupção

- 10. As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.*³⁰

²⁹ Ver site [O que é o Pacto Global](http://www.pactoglobal.org.br/pactoGlobal.aspx) em <http://www.pactoglobal.org.br/pactoGlobal.aspx>

³⁰ Ver site [O que é o Pacto Global](http://www.pactoglobal.org.br/dez-Principios.aspx) em <http://www.pactoglobal.org.br/dez-Principios.aspx>

Parece evidente que a participação de empresas, sindicatos e sociedade civil, inclusive ONGs no Pacto Global, assim como a contribuição do capital privado às Nações Unidas é extremamente benéfica à causa da paz, do respeito aos direitos humanos, da melhoria das relações do trabalho e do meio ambiente, assim como do combate à corrupção e outras causas de importância patrocinadas pela ONU.

Sobre a integração da sociedade civil nos trabalhos da ONU, é importante recordar que em fevereiro de 2003, tendo em vista a crescente importância das ONGs na opinião pública mundial, o então Secretário-Geral Kofi Annan nomeou um grupo de pessoas eminentes para examinar o papel da sociedade civil e fortalecer suas relações com as Nações Unidas. O ex Presidente Fernando Henrique Cardoso presidiu o grupo que produziu o chamado Relatório Cardoso, que buscou regulamentar a participação da sociedade civil e das ONGs nas Nações Unidas. O documento acabou sendo fortemente criticado pelas ONGs. A Cúpula Mundial de 2005 limitou-se a dar boas vindas às ONGs, especialmente no desenvolvimento dos direitos humanos.

4. REFORMA DAS NAÇÕES UNIDAS

Desde a década dos 90 que existe um consenso nos meios diplomáticos no sentido de que a ONU deve ser reformada. A princípios de 2005 um grupo de “notáveis” designados por Kofi Annan formulou propostas de reformas. Em março o Secretário-Geral produziu seu próprio documento.

Na realidade, o documento de Kofi Annan (“In Larger Freedom” ou “Um Conceito mais Amplo de Liberdade”) não é uma proposta tão negativa e subserviente à posição dos Estados Unidos como procuram fazer crer muitos críticos.³¹ Como veremos a seguir, é um documento preliminar de reforma razoável e que tem muitos aspectos positivos.

A reforma da Organização das Nações Unidas tem sido assunto de conversas nos meios diplomáticos desde os primeiros anos da década dos 90. Obviamente, como há muitos interesses em jogo, vários grupos têm proposto e sonhado com reformas bem distintas, cada uma buscando satisfazer suas próprias aspirações. Entre grupos que desejam a simples extinção da ONU e outros que querem transformá-la em um governo mundial, há uma série de sugestões e recomendações que se opõem radicalmente. Buscando o consenso, o ex-

³¹ Uma crítica incisiva ao documento apresentado por Kofi Annan foi apresentada no parecer da Associação Americana de Juristas, que é um órgão consultivo do Conselho Econômico Social da ONU. O referido parecer, intitulado *Naciones Unidas: Reconstruirla o Cambiar Algo para que Todo siga Igual o Peor* foi divulgado às vésperas da Cúpula Mundial de 2005.

Secretário-Geral Kofi Annan apresentou em 21 de março de 2005 o relatório acima mencionado, sobre a reforma das Nações Unidas, Um Conceito Mais Amplo de Liberdade: Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para Todos, cujos pontos principais são os seguintes: I. Liberdade para viver sem miséria; II. Liberdade para viver sem medo; III. Liberdade para viver com dignidade; IV. Fortalecendo as Nações Unidas; e V. Conclusão: oportunidade e desafio.

No tópico “Liberdade para viver sem miséria”, o documento recomenda aos países que vivem em extrema pobreza para que aproveitem os recursos e tecnologia hoje disponíveis e tomem as medidas apropriadas com o objetivo de livrarem seus povos da miséria. E, para alcançarem as metas de desenvolvimento do Milênio, ou seja, para reduzir pela metade a pobreza extrema, o documento recomenda ainda que essas medidas implementem programas para que todas as crianças desses países sejam matriculadas na escola primária e promovam projetos para deter a propagação de doenças infecto contagiosas.

Para atingir estes fins, as nações deveriam, segundo o documento, priorizar atividades nas seguintes áreas:

- (a) as nações extremamente pobres deveriam adotar estratégias nacionais e políticas públicas e de investimento que promovam a igualdade dos gêneros, um melhor meio ambiente, o desenvolvimento rural e urbano, sistemas de saúde, educação, ciência e tecnologia etc.;
- (b) a assistência global ao desenvolvimento deveria dobrar, bastando para isso que os países desenvolvidos doadores mantivessem os compromissos já assumidos;
- (c) as negociações comerciais da rodada Doha³² deveriam atingir suas metas de desenvolvimento e deveriam estar terminadas antes do final de 2006. Como primeiro

³² Como tem sido amplamente divulgado na imprensa, a rodada de Doha das negociações da OMC começou em novembro de 2001 e visava diminuir as barreiras comerciais em todo o mundo, com foco no livre comércio para os países em desenvolvimento. As conversações centraram-se na separação entre os países ricos desenvolvidos e os maiores países em desenvolvimento (representados pelo G20). Os subsídios agrícolas foram o principal tema de controvérsia nas negociações. A rodada de Doha começou em Doha (Qatar) e negociações subsequentes tiveram lugar em Cancún (México), Genebra (Suíça), Paris (França), Hong Kong (China) e Potsdam (Alemanha) e finalmente em Genebra, onde se chegou a um impasse até agora intransponível. O objetivo era a adesão à Agenda de Desenvolvimento de Doha, e a partir daí negociar a abertura dos mercados agrícolas e industriais. A intenção declarada da rodada era tornar as regras de comércio mais livres para os países em desenvolvimento. Em dezembro de 2001 a China e Taiwan foram admitidas na OMC. As negociações entraram em colapso em 29

passo, os Estados Membros mais desenvolvidos deveriam dar acesso livre para as exportações dos países extremamente pobres;

(d) o perdão da dívida externa dos países mais pobres. Haveria que redefinir a sustentabilidade de um nível de dívida para esses países que permitisse que pudessem alcançar os objetivos de desenvolvimento do Milênio e chegar a 2015 sem que se aumentasse a relação de endividamento. Os organismos multilaterais levaram a cabo esta iniciativa que tem trazido resultados positivos para os países mais pobres;³³

(e) a adoção de novas medidas para garantir a sustentabilidade do meio ambiente; e

(f) Fortalecimento de mecanismos para a vigilância e o controle de enfermidades infecciosas, um sistema mundial de alarme em casos de desastres naturais, ciência e tecnologia para o desenvolvimento etc.

No tópico “Liberdade para viver sem temor”, o documento de Kofi Annan destaca que há controvérsia entre os países com relação aos aspectos referentes à segurança. O então Secretario Geral enfatizou que entre as ameaças à paz e a segurança no século XXI figuram não somente as guerras e conflitos internacionais, mas também o terrorismo, as armas de destruição em massa, a delinqüência organizada e os distúrbios civis. Propõe que as Nações Unidas se transforme em um instrumento eficaz de prevenção de conflitos adotando medidas:

(a) de prevenção ao terrorismo catastrófico. Os Estados membros adotariam uma série de medidas contra atividades terroristas;

de julho de 2008 em Genebra por causa de divergências sobre o comércio agrícola entre Estados Unidos, Índia e China.

³³ Tanto o grupo do Banco Mundial quanto outros organismos multilaterais de financiamento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros bancos de desenvolvimento regionais, têm concedido alívio na dívida externa dos países mais pobres do planeta, chamados de países pobres muito endividados (PPME). A iniciativa para os PPME foi criada em 1996 e a Iniciativa Multilateral para o Alívio da Dívida (MDRI, por suas siglas em inglês) foi criada em 2006. Neste momento 33 países estão recebendo alívio de sua dívida conforme uma ou ambas as iniciativas e há outros oito países que possivelmente reúnam as condições exigidas. (Para maiores detalhes sobre o assunto, ver site <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPAINISH/0,,contentMDK:20550619~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>)

- (b) tendentes ao banimento das armas nucleares, químicas e biológicas. Progredir em relação ao desarmamento e a não-proliferação;
- (c) para reduzir o risco e prevalência da guerra. O documento recomenda a criação de uma Comissão de Consolidação a Paz. Reforçar-se-ia a mediação, as sanções e a manutenção da paz etc.;
- (d) sobre uso da força. O Conselho de Segurança da ONU regularia o uso da força pelos países membros;
- (e) de combate à delinquência organizada e de prevenção à comercialização de armas pequenas e ligeiras; e
- (f) para a eliminação das minas terrestres.

No tópico “Liberdade para viver com dignidade” o documento enfatiza a necessidade de que se implemente e se cumpram os tratados já assinados com o objetivo de promover a democracia e fortalecer o império do direito e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidas.

Com relação ao tópico “Fortalecimento das Nações Unidas, o documento reconhece que a Organização das Nações Unidas necessita reformar sua estrutura, que foi concebida em outro contexto internacional de correlação de forças. Propõe reformas no funcionamento da Assembléia Geral, da composição e estrutura do Conselho de Segurança, de funções do Conselho Econômico e Social, na estrutura do Conselho de Direitos Humanos e na Secretaria Geral.

No que respeita à reforma do Conselho de Segurança, o documento de Kofi Annan reconhece a necessidade de que passe a ser mais representativo da nova correlação de forças do mundo atual e apóia os princípios enunciados no relatório do Grupo de Alto Nível, solicitando aos Estados que estudem as duas possibilidades (modelos A e B) apresentadas naquele relatório e outras que se demonstrem viáveis.

De acordo com o modelo A, seis novos membros permanentes sem direito a veto seriam adicionados ao Conselho, um das Américas, um da Europa, dois da África e dois da Ásia. Ademais seriam acrescentados ao Conselho mais três novos postos não permanentes e não renováveis com mandato de dois anos de duração.

Em conformidade com o modelo B, não haveria novos membros permanentes no Conselho, mas lhe seriam agregados oito novos postos de uma nova categoria com mandatos renováveis de quatro anos de duração. Um novo membro, com mandato de dois anos não renováveis seria também adicionado ao Conselho.

No que respeita à reforma da antiga Comissão de Direitos Humanos, o documento reconheceu que comissão havia perdido credibilidade. Propôs que a Comissão fosse substituída por um Conselho de Direitos Humanos permanente com uma composição mais reduzida cujos membros fossem eleitos pelo voto de uma maioria de dois terços dos membros presentes votantes da Assembleia Geral.

Assim, o documento proposto pelo ex-Secretário-Geral Kofi Annan, longe de constituir uma proposta negativa, foi um excelente documento preliminar sobre a reforma da ONU, que, de acordo com o total consenso das nações e de internacionalistas, continua sendo uma necessidade imperiosa.

Ressalte-se que não é certo que Kofi Annan defendeu a guerra preventiva no documento. Na realidade o ex-Secretário-Geral sempre foi contrário ao conceito de guerra preventiva tendo se pronunciado sobre o assunto várias vezes, inclusive durante uma Assembleia Geral.³⁴

O que o documento defende é uma atuação preventiva do Conselho de Segurança, o que é autorizado pela Carta da ONU.³⁵ A guerra preventiva defendida pelos Estados Unidos é uma ação de força unilateral de qualquer Estado que se sinta ameaçado; implica a possibilidade de ignorar inteiramente o Conselho de Segurança da ONU.

Com relação à reforma do Conselho de Segurança, além das propostas indicadas no Relatório de Kofi Annan, acima mencionadas, três grupos de nações recomendaram alterações na composição do Conselho. Diplomatas do Terceiro Mundo criticaram que nenhuma dessas recomendações prevê a eliminação do direito de veto dos cinco grandes. É que tal eliminação seria irrealista. Seria ingênuo crer que os Estados Unidos, a Rússia e a China, por exemplo, cumpririam uma decisão do Conselho de Segurança, com a qual não estivessem de acordo. A ONU não se estabeleceu como um governo mundial. Sua Carta, diferentemente da

³⁴ “Kofi Annan critica conceito de “guerra preventiva”. O Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, criticou esta tarde o conceito de “guerra preventiva” avançada pelos Estados Unidos para justificar a ofensiva desenvolvida no Iraque, durante o discurso de abertura da Assembleia Geral Anual da ONU.” (Cfr. Notícia da AFP, Reuters de 23.09.2003, no site <http://dossiers.publico.pt/noticia.aspx?idCanal=1080&id=1167571>)

³⁵ “Quando as ameaças são iminentes, mas latentes, a Carta concede autoridade plena ao Conselho de Segurança para fazer uso da força militar, inclusive de maneira preventiva, para preservar a paz e a segurança internacionais.” (Cfr. Relatório Um Conceito mais Amplo da Liberdade: Desenvolvimento segurança e direitos Humanos para Todos, Relatório do Secretário-Geral sobre a Reforma das Nações Unidas, de 21 de março de 2005. Seção 125).

Constituição dos EUA ou do Tratado de Maastricht não se constitui em um *pactum subiectiones*.

É no máximo uma pré-confederação baseada em um *pactum societatis*.

As três propostas para reformar o Conselho de Segurança dos grupos de Estados são as seguintes:

(a) Proposta da Alemanha, Brasil, Índia e Japão, em complemento à proposta denominada “modelo A” do Relatório de Kofi Annan. Estes países propõem aumentar para 25 o número de membros do Conselho de Segurança, dos quais seis seriam novos membros permanentes, sem direito a veto (quatro deles os Estados autores da proposta). Esta proposta tem forte oposição da Argentina, Itália e Paquistão, que se opõem a que Brasil, Alemanha e Índia, respectivamente, tenham um status preferencial no concerto das nações. Apesar desta oposição, a proposta é viável já que respeita tanto o critério de representatividade da New correlação de forças do mundo atual como mantém a estrutura do Conselho tal como foi concebida em 1945, facilitando a aprovação da reforma pela Assembléia Geral;

(b) Proposta da União Africana. A União Africana propõe um conselho de 26 membros com mais seis membros permanentes com direito a veto (dois deles africanos). É uma proposta inviável porque paralisaria as decisões do Conselho que teria 11 membros com direito de veto. Dificilmente esta proposta teria a necessária aprovação dos cinco membros permanentes atuais, que provavelmente a vetariam.³⁶

(c) Proposta de um Grupo de Países. Outro grupo de países (entre eles, Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Espanha, Itália, Paquistão e Turquia) propõe um conselho com 25 membros, mas nenhum novo membro seria permanente. Esta proposta, que o Documento da Associação Americana de Juristas (AAJ) considera a melhor,³⁷ apenas aumenta o

³⁶ Sobre o assunto escreveu Sephen Schlesinger: “A verdade é que o veto é tão vital às operações das Nações Unidas hoje quanto era durante a fundação da Organização em 1945. Há 50 anos os Estados Unidos e seus quatro (grandes) aliados foram claros: não participariam de uma organização global como a que se propunha, a não ser que tivessem o poder de veto. (Ver Stephen Schkesunger, “Can the United Nations Reform? World Policy Journal, Vol. 14, n° 3 - Outono 1997)

³⁷ Em documento oficial, a AAJ, diferentemente de todas as propostas apresentadas, sugere que a figura de membro permanente com direito a veto seja eliminada da Carta.

número de membros no Conselho, mas praticamente não reforma sua estrutura. É uma reforma desnecessária porque não reflete a correlação de forças atual.

Há que reconhecer que a reforma do Conselho de Segurança é necessária, mas de difícil consecução por que não há consenso entre as nações de como fazê-la. Entretanto, como assinalou Nirupan Sem, Embaixador da Índia junto as Nações Unidas: “Cometem um grave erro aqueles que acreditam que a proposta de reforma do Conselho de Segurança vai desaparecer da pauta de negociações. É uma proposta que se assemelha ao Gato de Cheshire (de Alice no País das Maravilhas), onde você percebe o sorriso sem o gato, mas depois descobre que o gato tem nove vidas”.³⁸

Há um consenso, entretanto, de que qualquer reforma do Conselho de Segurança que vier a ser aprovada, manterá o direito de veto dos atuais grandes e não aceitará novos membros permanentes com direito a veto. Por isso, a proposta da Alemanha, Brasil, Índia e Japão é a mais realista e a única possível no momento para melhorar a representatividade do órgão mais importante da ONU.

Há que reconhecer que às vezes, questões pontuais relacionadas com situações meramente conjunturais, como posições políticas momentâneas, podem fazer com que um importante ator da reforma mude drasticamente de posição. Os Estados Unidos chegaram, por exemplo, a apoiar cadeiras permanentes no Conselho de Segurança para o Japão e a Alemanha, mas acabaram se opondo à pretensão alemã por causa da posição daquele país contra a invasão do Iraque em março de 2003.

A reforma do Conselho de Segurança requer a modificação da Carta constitutiva das Nações Unidas. Portanto, de acordo com o Artigo 108 da referida Carta, a respectiva emenda terá de ter o voto favorável de dois terços dos Estados membros da Assembléia Geral e os votos favoráveis dos cinco países membros permanentes do Conselho de Segurança.³⁹

A extinta Comissão de Direitos Humanos, composta de 53 Estados Membros, apesar de que representava de maneira equitativa as diferentes regiões do mundo era muito criticada. A Comissão havia sido estabelecida pelo Conselho Econômico Social em 1946. Seus países membros eram eleitos por mandatos de três anos. A Comissão reunia-se anualmente, por seis semanas em Genebra para examinar questões relativas aos direitos humanos. As ONGs

³⁸ Citado por Warren Hoge no artigo [U.N. Envoys see lost of Steam for Expanding Security Counsel](#), New York Times de 18 de novembro de 2005.

³⁹ O artigo 108 da Carta dispõe: “As emendas à presente Carta entrarão em vigor para todos os Membros das Nações Unidas, quando forem adotadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembléia Geral e ratificada de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais por dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

desempenhavam uma função ativa nos trabalhos da Comissão. A Comissão podia ordenar investigações por meio de mecanismos não convencionais, grupos de trabalho e relatores especiais.

Entretanto, quando a Comissão se reuniu na primavera de 2005, as ONGs, apoiadas principalmente pelos Estados Unidos, reiteraram seu criticismo contra o Órgão, que mantinha entre seus membros países com conhecida reputação de violar constantemente os direitos humanos. Entre esses países estavam, por exemplo, o Zimbawe, a Indonésia, a China, o Sudão, a Rússia, a Arábia Saudita, Cuba e o Nepal.

A partir do informe de Kofi Annan acima examinado, muitos debates foram realizados para reformular a Comissão, que se mostrava totalmente obsoleta. Na realidade, após 11 de setembro de 2001 os próprios Estados Unidos começaram a ser acusados de grandes violações dos direitos humanos. Não havia sentido que uma comissão para defender os direitos humanos fosse constituída por representantes diplomáticos de Estados, que, com raras exceções, são os grandes responsáveis pelas maiores violações dos direitos humanos.

A recomendação do relatório de Kofi Annan, baseada no informe do grupo dos notáveis e acima aludida, foi adotada, com modificações e depois de complicadas negociações, por maioria avassaladora na Assembléia Geral de 2006. Aprovou-se então a criação de um Conselho de Direitos Humanos, composto de 47 membros, com forte oposição dos Estados Unidos que considerou a proposição débil.⁴⁰ A criação do Conselho demonstra mais uma vez que nem o Secretário-Geral Kofi Annan nem muito menos a Organização das Nações Unidas atuaram ou atuam a reboque das posições dos EUA. Infelizmente, o Conselho, em pouco tempo mostrou os mesmos defeitos da antiga Comissão tendo em vista que seus membros são apontados pelos países e continuam atuando como representantes diplomáticos das nações que os indicaram.

O Conselho de Direitos Humanos, ao contrário da antiga Comissão, que era um órgão independente, está vinculado à Assembléia Geral. Os 47 lugares do Conselho estão distribuídos entre os grupos regionais das Nações Unidas.⁴¹ A resolução que estabelece o Conselho (Resolução 60/251 de 15 de março de 2006) dispõe que seus membros deverão ser

⁴⁰ Os únicos países que votaram contra a criação do Conselho foram os Estados Unidos, as Ilhas Marshall e Palau (essas repúblicas obrigadas a votar com os EUA de acordo com os Pactos de Associação Livre – Compact of Free Association) e Israel. A Venezuela absteve-se por acreditar que o Conselho poderá intervir nos assuntos internos dos países membros. Os EUA explicaram seu voto porque, tal como aprovada, a proposição não prevê salvaguardas para evitar que governos que violam os direitos humanos participem do Conselho. A posição americana era inaceitável já que todos os países, inclusive os EUA, com maior ou menor gravidade, violam os direitos humanos.

⁴¹ Os lugares estão distribuídos assim: 13 da África, 13 da Ásia, 6 da Europa Oriental, 8 da América Latina e Caribe, 7 da Europa Ocidental e outros.

altamente qualificados para a promoção e a proteção dos direitos humanos. Cada membro do Conselho deve ser aprovado individualmente pela maioria absoluta (96 de 191) dos países que fazem parte com direito a voto na Assembléia Geral, em votação secreta. O mandato de cada conselheiro é limitado a dois termos consecutivos e qualquer um deles pode ser suspenso de suas funções por dois terços da Assembléia Geral. As primeiras reuniões do Conselho realizaram-se entre 19 e 30 de junho de 2006.

A Subcomissão sobre a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos era o principal órgão da antiga Comissão de Direitos Humanos. O Conselho de Direitos Humanos prorrogou o mandato da Subcomissão por mais um ano, até junho de 2007. Era composta por 26 especialistas em direitos humanos. A Subcomissão efetuava estudos sobre práticas discriminatórias e recomendava aos países que adotassem leis que protegessem as minorias raciais, nacionais, religiosas e lingüísticas. Em setembro de 2007 o Conselho resolveu criar um novo Comitê Assessor para apresentar ao Conselho recomendações especializadas.

Os Estados Unidos resolveram não participar do Conselho embora tenham prometido prover-lhe algum suporte financeiro. Em 5 de março de 2007, o Departamento de Estado americano, ao anunciar a decisão de não candidatar-se a uma posição no Conselho, declarou que o mesmo perdera credibilidade por seus ataques a Israel e a sua omissão em denunciar outros países que freqüentemente violam os direitos humanos.⁴² O Secretário-Assistente e Porta-Voz do Departamento, Sean McCormack, declarou na ocasião que o Conselho tinha um único alvo em Israel e que não denunciava os abusos aos direitos humanos perpetrados em países como Cuba, Mianmar e Coréia do Norte.⁴³ O criticismo dos Estados Unidos ao Conselho agravou-se e em setembro de 2007 o Senado americano votou pelo corte à ajuda financeira ao Conselho. A partir de então a posição americana tem sido cada vez mais hostil ao Conselho.

Já em novembro de 2006, o então Secretário-Geral Kofi Annan criticou o Conselho pelo foco desproporcional sobre as violações de Israel enquanto negligenciava com relação a violações em outras partes do mundo, como em Darfur, que teria sofrido com crises mais graves.⁴⁴

Em 25 de setembro de 2007, o presidente George Bush criticou o Conselho severamente. Afirmou que o povo americano está decepcionado com as falhas do Conselho,

⁴² Cfr. Departamento de Estado dos Estados Unidos (US Department of State). Daily Press Briefing de 6 de março.

⁴³ Cf. United States Human Rights Council. Wikipedia, the free encyclopedia, página 4. Site http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Human_Rights_Council

⁴⁴ Cfr. Idem, página 5.

que silencia sobre a repressão em Havana, em Caracas, em Pyongyang e Teerã, enquanto focaliza seu criticismo excessivamente em Israel. Finalizou propondo a reforma do Conselho. Países da Europa Ocidental têm criticado também com veemência as posições do Conselho.

Não há dúvida de que os países da Europa e até os Estados Unidos têm razão ao criticar o Conselho como tendencioso. Parece impossível que as Nações Unidas criem um órgão sobre direitos humanos que seja independente e que seja capaz de censurar todos os países que têm violado direitos humanos, sejam eles os Estados Unidos, Israel, Arábia Saudita, Irã, Cuba, China ou o Sudão. Portanto, uma nova reforma do Conselho não resolverá o problema. Entretanto, é importante que se busque aperfeiçoar os procedimentos do Conselho e tentar aprimorá-lo. Participar do Conselho e criticar suas decisões, como fazem o Canadá ou os países da Europa é mais positivo do que considerá-lo parcial e procurar aboli-lo como tenta os EUA.

As dificuldades políticas que foram enfrentadas pela Comissão e são enfrentadas pelo Conselho serão enfrentadas por qualquer órgão das Nações Unidas que trate de direitos humanos por isto que a grande maioria dos países-membros da ONU, inclusive os EUA, viola os direitos humanos frequentemente.

Como já dissemos anteriormente, uma reforma do Conselho de Segurança implica uma emenda da Carta das Nações Unidas. Tal emenda requer o voto favorável de dois terços da Assembléia Geral e da unanimidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Corretamente o documento aponta as dificuldades políticas para que os países membros cheguem a um acordo sobre o assunto. Já a extinção ou modificação do Conselho de Direitos Humanos não requer emenda à Carta da ONU, salvo se se quisesse transformar o Conselho em um órgão principal das Nações Unidas, para o qual se requereria alterar o Artigo 7 da Carta. Esta idéia, sem embargo, tem sido descartada.

É importante notar que na abertura da 60ª Assembléia Geral da ONU a Secretária de Estado dos Estados Unidos, Condoleezza Rice afirmou que a Declaração da Cúpula sobre as Nações Unidas endossada por mais de 170 chefes de Estado e de Governo expressou um consenso global de que a reforma da ONU era imperativa. A Declaração final foi o produto de quatro meses de discussão, duas semanas de intensas negociações e várias minutas redigidas pelo Presidente da Assembléia Geral Jean Ping. Os Estados Unidos estão felizes, disse Condoleezza Rice, porque os Estados membros concordaram em denunciar o terrorismo em todas as suas formas, defender a causa do desenvolvimento, reformar a administração da

ONU, estabelecer uma Comissão de Consolidação da Paz e criar o Conselho de Direitos Humanos.⁴⁵

A Declaração da Cúpula, que foi apoiada pelos Estados Unidos, enfatizava as reformas da ONU relacionadas com a sua administração, com o Conselho de Direitos Humanos, com a Comissão de Consolidação da Paz, com a reforma do Conselho de Segurança. Adicionalmente, a Cúpula condenou o terrorismo e assumiu compromissos em favor do desenvolvimento. Ademais, os Estados Membros reconheceram a responsabilidade da comunidade internacional de agir quando as autoridades nacionais falham em proteger populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. A Declaração reconheceu que o princípio de não-intervenção não impede que o Conselho de Segurança tome as medidas necessárias para assumir essa responsabilidade.

Assim, a declaração satisfaz à delegação americana, mas desenvolvimentos posteriores fizeram com que os atritos políticos entre os países membros voltassem à tona.

Na questão da reforma do Conselho de Segurança, é importante recordar como a Rússia se tornou membro permanente do Conselho. Em 1991, com o desaparecimento da União Soviética, a Assembléia Geral poderia ter declarado caducos os artigos 23. 1, 27.3 e as partes relacionadas ao mesmo tema dos artigos 108 e 109 da Carta da ONU. Estes artigos referem-se ao estatuto de membro permanente e ao voto unânime dos cinco membros permanentes (o chamado direito de veto). A idéia não encontrou ressonância entre os países membros da ONU. É certo que o desaparecimento da União Soviética, que era um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, fez com que o número de membros permanentes do referido conselho fosse reduzido a quatro. Assim, segundo alguns, o requisito do voto afirmativo dos cinco Membros Permanentes passou a ser de cumprimento impossível.⁴⁶ O argumento é falacioso, mas, a bem da verdade, a sucessão da falida União Soviética pela Federação Russa, no Conselho se deu por consenso (como soe acontecer em Direito Internacional Público) e de maneira extremamente informal.

Logo após a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 24 de dezembro de 1991, o Presidente da Rússia, Boris Eltsine,⁴⁷ enviou uma carta ao Secretário Geral da ONU, Perez de Cuéllar, informando-lhe que a Federação Russa, com o apoio da

⁴⁵ Cfr .Publicação do Departamento de Estado Norte-Americano no sítio <http://www.state.gov/p/io/rls/fs/57527.htm>

⁴⁶ Esta é a posição da Associação Americana de Juristas expressada no parecer mencionada acima.

⁴⁷ Boris Nikolaievitch Eltsine ou Leletsine era um político russo que em 29 de maio de 1990 tornou-se presidente do Soviete Supremo da URSS (Chefe de Estado). Após o desaparecimento da URSS, foi o primeiro presidente da Federação da Rússia, com dois mandatos consecutivos (1991-1996 e 1996-1999).

Comunidade de Estados Independentes (os países que deixaram de ser membros da URSS) tomava o lugar da URSS, com todos os seus direitos e obrigações, tanto no Conselho de Segurança como em todos os outros órgãos das Nações Unidas. Segundo parecer da Associação Americana de Juristas (AAJ):

Este foi um verdadeiro golpe de Estado no seio das Nações Unidas. A Rússia ocupou de fato o lugar da URSS na ONU e no Conselho de Segurança, neste último órgão com todos os direitos e privilégios de membro permanente, sem que o Conselho de Segurança nem a Assembléia Geral tenham sido consultados nem emitido uma resolução. Isto foi uma violação flagrante do artigo 4 da Carta⁴⁸ que se refere à admissão de novos Estados às Nações Unidas, pois a Rússia, como tal, não era membro da ONU (até o desmembramento da URSS, eram membros a URSS, a Ucrânia e a Rússia Branca - Bielo-Rússia, mas não a Rússia).

Não se cumpriu também a Resolução (A/C 1/212 de 11/10/47) da Assembléia Geral que proibiu aplicar o princípio de sucessão de Estados à condição de membro da ONU. O procedimento correto foi empregado em casos similares. Por exemplo, depois da desintegração da República Federativa da Iugoslávia e a divisão da Checoslováquia, os estados sucessores pediram admissão à ONU e, com a recomendação favorável do Conselho de Segurança, foram admitidos pela Assembléia Geral.⁴⁹

A questão levantada pela AAJ suscita dúvidas e hipóteses jurídicas, com relação ao desaparecimento de um país membro da ONU, a URSS, que também era membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para a aceitação da Federação Russa como sucessora da URSS nas Nações Unidas, as seguintes hipóteses seriam plausíveis:

Primeira hipótese: o fato de a Carta da ONU estabelecer que os membros permanentes do Conselho de Segurança são cinco, o desaparecimento de um deles implicaria a extinção da figura de membro permanente, salvo se fosse restaurada por recomendação do Conselho de Segurança (com o voto favorável dos quatro membros permanentes restantes) e a aprovação de dois terços da Assembléia Geral. O fundamento desta hipótese seria o fato de que o desaparecimento de um país membro da importância da URSS implicaria uma situação de desequilíbrio do Conselho o que não foi o propósito almejado pelos fundadores da ONU na sua constituição;

⁴⁸ O Artigo 4 da Carta das Nações Unidas dispõe: 1. A admissão como Membro das Nações Unidas fica aberta a todos os Estados amantes da paz que aceitarem as obrigações contidas na presente Carta e que, a juízo da Organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações. 2. A admissão de qualquer desses Estados como Membros das Nações Unidas será efetuada por decisão da Assembléia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

⁴⁹ Cfr. parecer citado em nota acima.

Segunda Hipótese: não aceitação da carta do Chefe de Estado da Federação Russa pelo Conselho de Segurança e/ou pela Assembléia Geral com a continuação dos quatro membros permanentes do Conselho de Segurança na mesma condição de permanentes.

Terceira Hipótese: aceitação da posição da Rússia como sucessora da URSS não somente na condição de membro da Organização como de membro permanente do Conselho de Segurança. Na realidade esta hipótese prevaleceu e tanto o Conselho como a Assembléia Geral deram sua aprovação unânime, de forma tácita, é verdade, à pretensão da Federação Russa. Não há que falar em golpe de Estado, como afirma a AAJ, pois nenhum país até agora contestou a participação da Rússia na ONU, seja como país membro ou como membro permanente do Conselho de Segurança. Ademais, no Direito Internacional, o consenso e o costume são importantes fontes do direito. Como atesta Celso de Albuquerque Mello: “O tratado e o costume possuem o mesmo valor sem que um tenha primazia sobre o outro.”⁵⁰

⁵⁰ Sobre o assunto explicou o Professor Celso: “Na convenção que estabelecia uma Corte Internacional de Presas havia uma ordem hierárquica na enumeração das fontes do Direito Internacional e o tratado tinha primazia, tendo em vista que ele é norma especial em relação ao costume e que, portanto, o derogaria. O art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça não tem esta hierarquia. O Comitê de Juristas encarregado da sua elaboração (para a CPJI) incluiu no seu projeto que as fontes ali enumeradas seriam aplicadas em “ordem sucessiva”, expressão que foi retirada pela Subcomissão da Assembléia da Liga das Nações. Deste modo, não existe entre as fontes (tratado e costume) qualquer hierarquia. (Cfr. Obra citada, página 195).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO AMERICANA DE JURISTAS, Parecer: Naciones Unidas: Reconstruir-la o Cambiar Algo para que Todo siga Igual o Peor, divulgado às vésperas da Cúpula Mundial de 2005.

BELISSA, Marc e GUTHIER, Kant, le droit cosmopolite et la société civile des nations, de Anales historiques de la Revolution Française, Número 317, colocado na Internet em 11 de abril de 2006. URL : <http://ahrf.revues.org/document271.html>. Consultado em 28 de julho de 2008.

BOBBIO, Norberto, Teoria geral da Política: A Filosofia e as Lições dos Clássicos, organizada por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Editora Campus. Rio de Janeiro, RJ.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (US DEPARTMENT OF STATE). Daily Press Briefing de 6 de março de 2007.

HOGUE, Warren, U.N. Envoys see lost of Steam for Expanding Security Counsel, artigo no New York Times de 18 de novembro de 2005.

KANT, Emmanuel, Filosofía de Historia. Tradução para o espanhol de Eugenio Imaz, Fondo de Cultura Económica, México.

KENNEDY, Paul, The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations, Vintage Books, New York.

MACMILLAN, Margareth, Paris 1919: Six Months that changed the World. Random House Inc, New York, 2002.

MELLO, Celso D. de Albuquerque, Curso de Direito Internacional Público. Livraria Freitas Bastos S.A., 6ª edição, 1º volume.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU):

- Carta constitutiva;
- Convenção sobre a proibição de utilizar técnicas de modificação do meio ambiente para fins militares ou para qualquer outro fim hostil. Adotada pela Assembléia Geral em 10 de dezembro de 1976;
- Convenção sobre a interdição ou a limitação do emprego de certas armas clássicas que podem ser consideradas como causadoras de efeitos traumáticos excessivos ou extraordinários sem discriminação (com protocolos). Concluída em Genebra em 10 de outubro de 1980. (Protocolos adicionais adotados em 1995 e 1996);
- Convenção sobre a interdição de fabricação, estocagem e do emprego de armas químicas e sobre sua destruição (Aberta a assinatura em Paris em 13 de janeiro de 1993);
- Tratado de interdição completa de experiências nucleares. Adotado pela Assembléia Geral em 10 de setembro de 1996;
- Convenção sobre a proibição do emprego, estocagem, produção e transferência de minas antipessoais e sobre sua destruição, concluída em Oslo em 18 de setembro de 1997;
- Um Conceito mais Amplo da Liberdade: Desenvolvimento segurança e direitos Humanos para Todos. Relatório do Secretário-Geral sobre a Reforma das Nações Unidas, de 21 de março de 2005. Seção 125

FRIEDRICH, Otto, Before the Deluge: a Portrait of Berlin in the 1920's. Fromm International Publishing Corporation. New York. 1986.

SCHLESINGER, Stephen C:

- Act of Creation: The Founding of the United Nations. Westview Press.
- Can the United Nations Reform? World Policy Journal, Vol. 14, n° 3 - Outono 1997).

SÍTIOS:

- O que é o Pacto Global em <http://www.pactoglobal.org.br/pactoGlobal.aspx>
- <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20550619~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>
- Notícia da AFP, Reuters de 23.09.2003, no site <http://dossiers.publico.pt/noticia.aspx?idCanal=1080&id=1167571>
- Publicação do Departamento de Estado Norte-Americano no sítio <http://www.state.gov/p/io/rls/fs/57527.htm>

REALE, Giovanni; Dario Antiseri, *História da Filosofia*. São Paulo. Paulus. 2007. v.2.

SCIACCA, Michele Federico, História da Filosofia, Tradução de Luís Washington Vita, Editora Mestre Jou, 1962, São Paulo, Volume II, página 93.¹